

p.B.58.72.5.1 - SALT II - HJ/rm
p.B.58.06.2.2

2. Oktober 1978

Notiz an den Departementschef

DER GEGENWAERTIGE STAND VON SALT

1. Der zeitliche Rahmen

In der gemeinsamen sowjetisch-amerikanischen Erklärung vom November 1974 in Wladiwostok wurde der Beginn der Geltungsdauer des damals noch nicht ausgehandelten neuen Interimsabkommens, SALT II, auf Oktober 1977 festgelegt. Der vorgesehene Abschluss des Vertrages blieb aber seither bekanntlich aus. Zu Beginn seiner Amtszeit hatte Carter verkündet, dass man in wenigen Wochen zu einem Durchbruch gelangen könnte. Nach dem Scheitern seiner ersten grossen Initiative zur beträchtlichen Reduktion strategischer Träger (März 1977) musste er allerdings sein übereiltes Urteil abändern. Auch die Aussagen Paul Warnkes, dem amerikanischen Chefunterhändler mit dem offenbar unverwüstlichen Optimismus, sind für zuverlässige Prognosen wenig geeignet.

Anfangs November findet die Gesamterneuerung des Repräsentantenhauses und die Neuwahl eines Drittels der Senatoren statt. Es ist nicht anzunehmen, dass vor diesem Ereignis wesentliche Informationen an die Öffentlichkeit gelangen. Carter will verhindern, dass SALT zu einem Wahlkampfthema wird. Eine breite Auseinandersetzung über das Abkommen, aus dem verschiedene Senatoren sicherlich zulasten des Präsidenten politisches Kapital zu schlagen wüssten, käme einer erheblichen Erschwerung des langwierigen Prozesses zur Beeinflussung des Senates gleich,

den Carter selbst bei einem günstigen Verhandlungsergebnis einleiten muss, um die erforderliche Zweidrittelmehrheit zu gewinnen.

Sogar bei einer Klärung der nach Warnke immer noch strittigen "3-5%" des gesamten Problemkreises ist wegen der Überbelastung der amerikanischen Gesetzesmaschinerie ein Ratifikationsverfahren in diesem Jahr ausgeschlossen. Die Administration ist sich bewusst, dass eine Ablehnung durch den Senat weitreichende Folgen hätte, so dass sie eine beharrliche Gesprächsführung mit der UdSSR einem raschen Einlenken vorzieht. Beide Seiten rechnen aber mit einer baldigen Unterzeichnung, wobei Carter die Erwartung äusserte, dass dies noch vor Jahresende geschehe. Zweifellos wird er sein dank des Nahost-Gipfeltreffens gestiegenes Prestige in die Waagschale werfen, um die nach Meinungsumfragen grundsätzlich positiv gestimmte amerikanische Öffentlichkeit von SALT II zu überzeugen.

2. Der politische Rahmen

Abgesehen von den vielfältigen innenpolitischen Hindernissen in den USA - in der UdSSR genügt ein Konsens an der Spitze des politisch-militärischen Führungsapparates - sollte wohl der "link" von SALT II mit anderen weltpolitischen Berührungspunkten zwischen den USA und der Sowjetunion nicht überbewertet werden. Beide Parteien haben ein augenscheinliches Interesse daran, Kernfragen des nuklearstrategischen Rüstungswettlaufes unter Kontrolle zu behalten. In den Verhandlungen lassen sich also andere Aspekte nur insoweit als Druckmittel verwenden, als sie im Vergleich zu SALT als prioritär erscheinen. Die aus dem Westen und Teilen der Blockfreien erfolgte Antwort auf die sowjetische Expansion in Afrika hat zwar keine wesentliche Änderung in der Strategie des Kremls gebracht, vermochte aber darzulegen, dass gewisse, auch für Moskau zu beachtende Schranken vorhanden sind. Die Sowjetunion wird sich jedoch weiterhin an die errungenen Positionen klammern. Die Erwartung mittels SALT ihre

Stellung in Angola und Aethiopien abzuschwächen, ist unwirklich, da dort andere politische Mechanismen wirken und die UdSSR erfahrungsgemäss in einmal erworbenen Gebieten äusserem Einfluss gegenüber ein grosses Beharrungsvermögen zeigt.

Der Kreml könnte immerhin versucht sein, durch eine wohlwollende Haltung gegenüber den Ergebnissen von Camp David ein Entgegenkommen der USA zu erkaufen. Andererseits führt der diplomatische Erfolg Carters nicht zwangsläufig zu einer sowjetischen Verhärtung in der Rüstungsbeschränkung, da die Grenzen einer derartigen Taktik erkenntlich sind. Diese liegen darin, dass SALT II zwar dem Bedürfnis der beiden Supermächte nach kalkulierbarer Sicherheit entgegenkommt und unter Umständen einem massiven Anwachsen des Verteidigungshaushaltes entgegensteuert, trotzdem aber keine unmittelbar vitale Frage von höchster Dringlichkeit darstellt. Solange die Zweitschlagskapazität für den Gegner eindeutig erkennbar vorhanden ist, verfügen die zwei Antagonisten über eine gewisse Flexibilität, aufgrund derer Druckversuche aus anderen Bereichen ins Leere stossen. Die gleiche Bemerkung ist in bezug auf SALT als Hebel zur Systemveränderung in der Sowjetunion anzubringen. Es handelt sich um ein untaugliches Instrument mit kontraproduktiven Wirkungen.

In diesem Sinne sind die im Zusammenhang mit den Dissidentenprozessen von Kongressabgeordneten erhobenen Forderungen nach Aufschub der Verhandlungen zu beurteilen.

Aus den erwähnten Ueberlegungen darf man schliessen, dass SALT nur dann in empfindlicher Weise betroffen wäre, wenn sich die globale Machtbalance spürbar zu verschieben drohte. Da SALT II unabhängig vom Zeitpunkt des Zustandekommens wiederum Interimscharakter haben wird - nach der Wladiwostok-Erklärung soll es 1985 auslaufen -, gilt diese Feststellung ebenso für SALT III, das in strategisch-technischer Hinsicht noch komplexere Schwierigkeiten zu überwinden hat. Dies heisst jedoch nicht, dass es im Falle einer Verschlechterung des Kräfteverhältnisses zuungunsten der USA im Verlaufe der achtziger Jahre möglich wäre, die

nachteilige Entwicklung mittels SALT aufzuhalten. Auch wenn man die Sowjetunion zu Konzessionen veranlassen könnte, birgt die heute besonders eindringliche Problematik der Umsetzung strategischer Schlagkraft auf die politische Ebene entscheidende Hindernisse in sich.

Ungeachtet des endgültigen Inhaltes des bevorstehenden Abkommens, hat sich SALT schon heute als Dauerinstitution bestätigt. In absehbarer Zukunft lässt sich kein umfassendes Vertragswerk erarbeiten, das allen Gegebenheiten Rechnung zu tragen vermöchte. Nebst Vorteilen schafft SALT für Westeuropa auch Risiken, da es ein strategisches Gleichgewicht nicht nur kodifiziert, sondern auch in einem bestimmten Masse neutralisiert. Damit erlangen die sowjetischen Mittelstreckenraketen, die mit Nuklearwaffen ausgestattete Bomberflotte und die konventionellen Streitkräfte eine zunehmende Bedeutung. SALT II wird diesbezügliche Sorgen der Europäer verstärken und zu vermehrten eigenen Anstrengungen ermahnen.

Was den äusseren Ablauf der Verhandlungen anbelangt, so ist zu betonen, dass trotz gegenteiliger Spekulationen eine intensive Tätigkeit durch Kontakte in Genf oder die Entsendung von Delegationen andauerte. Der jüngste Besuch Gromykos in den USA reiht sich darin ein. Staatssekretär Vance wird diese neue Runde, die ohne von aussen greifbare Ergebnisse zu Ende ging, in drei Wochen in Moskau weiterführen.

3. Technische Hindernisse

Anscheinend sind die Gespräche gegenwärtig so weit fortgeschritten, dass die einzelnen Vertragspunkte, über die noch Meinungsverschiedenheiten bestehen, eng miteinander verflochten sind und deshalb wohl als Ganzes und nicht nur in Teilschritten geregelt werden müssen. Die darüber fliessenden spärlichen Nachrichten betreffen beispielsweise den sowjetischen Backfire-Bomber, der Gegenstand eines separaten Briefwechsels

bilden soll. Die Einwendungen des Pentagon haben sich dank des Projektes für einen neuen amerikanischen Bomber abgeschwächt. Ein zentrales Element, dessen genaue Erfassung Mühe bereitet, ist die Modernisierung der strategischen Systeme. Die sowjetische Absicht läuft dabei darauf hinaus, sich genügend Freiheit für die Verbesserung der eigenen Waffen zu sichern und gleichzeitig die Erweiterung des amerikanischen Vorsprunges auf Gebieten zu verhindern, in denen sie selbst unterlegen ist. Verteidigungsminister Brown will sich den Bau der mobilen Trägerrakete MX offenhalten ebenso wie die mit gewaltigen Kosten verbundene Stationierung einer Zahl von beweglichen Raketen in einem Netz von Wechselsilos, die teilweise leerstehen und daher Täuschungszwecken dienen würden ("shell game"- oder "Swiss cheese" System). Eine übertriebene Hoffnung auf Eindämmung der nuklearen Rüstungsforschung ist fehl am Platze, da einerseits bereits vorhandene Waffen veralten und eines Ersatzes bedürfen (wie die amerikanischen Minutemen-Raketen) und andererseits der starke Anreiz besteht, den Gegner durch technologischen Vorsprung zu überflügeln, sei dies etwa durch eine potentielle sowjetische Rakete zum Abschuss der Cruise Missile. Der CIA verwies auf die Tatsache, dass SALT weder in den USA noch in der Sowjetunion einem Rückgang der Militärausgaben hervorrufen wird.

Durch die bisherigen Indiskretionen noch nicht klar geworden ist die Regelung über die Cruise Missiles, bei denen die Vereinigten Staaten gegenwärtig überlegen sind. Die Sowjetunion zeigt sich über eine mögliche Weitergabe dieser Waffe an die europäischen Bündnispartner der USA beunruhigt und verlangt einen entsprechenden amerikanischen Verzicht. Sie wehrt sich ebenfalls gegen die Bestückung der Marschflugkörper mit Mehrfachsprengköpfen. Eine Relativierung von SALT ergäbe sich durch den sowjetischen Einsatz von sogenannten Killer-Satelliten, welche die amerikanischen Warnvorrichtungen ausschalten oder zumindest gefährlich beeinträchtigen und derart eine adäquate Reaktion blockieren würden. Diese Angelegenheit wird in gesonderten

- 6 -

Beratungen ausserhalb SALT erläutert. Die Sowjetunion widerstand bisher westlichen Forderungen nach einer Kompensationsleistung zum Produktionsaufschub der amerikanischen Neutronenwaffe.

Politisches Sekretariat

J. Cuendet

Kopien an:

- Schweizerische Botschaften:

/Bonn	/Paris
/London	/Washington
/Moskau	

CH 3.04.78 12

- Herrn Botschafter A. Weitnauer
- Herrn Botschafter R. Bindschedler
- Herrn Botschafter E. Diez
- Herrn Botschafter A. Hegner
- Herrn Botschafter J. Iselin
- Herrn Botschafter M. Heimo
- Frau Botschafter F. Pometta
- Herrn Botschafter J. Cuendet
- Herrn Botschafter E. Brunner
- Herrn Minister J. Zwahlen
- Herrn H. Renk
- Herrn H. Greber
- Sekretariat des Departementschefs