

Botschafterkonferenz 1982

Intervention von Botschafter Iselin
zum Traktandum "Abrüstungsverhandlungen"

"Stand der MBFR-Verhandlungen in Wien"

(Kürzlich von einem westlichen Chef-Unterhändler
in Wien eingeholte Auskünfte)

I. Drei Hauptprobleme verhinderten bisher entscheidende Fortschritte in den - seit Oktober 1973 geführten - Verhandlungen über "Mutual Balanced Forces Reduction", abgekürzt: "MBFR":

- Sogenanntes "linkage problem"
- Datenfrage
- Begleitende Massnahmen, sogenannte "associated measures".

Allgemein sei kurz folgendes in Erinnerung gerufen:

Die MBFR-Verhandlungen betreffen ein Reduzierungsgebiet in Mitteleuropa, das folgende Staaten umfasst: Niederlande, Belgien, Luxemburg, Bundesrepublik Deutschland, Deutsche Demokratische Republik, Tschechoslowakei und Polen. Ziel der Verhandlungen ist ein Abbau des Bestandes an Landstreitkräften, allenfalls auch Luftstreitkräften im NATO- wie im Warschaupakt-Lager. Im Gegensatz zu andern laufenden Abrüstungsverhandlungen sollen in diesem Fall also nur konventionelle Streitkräfte in Ost und West erfasst werden. Vorgesehen sind unter Umständen auch Reduktionsvorkehrungen für das dazu

gehörende Rüstungsmaterial. Begleitende Massnahmen sollen vertrauensbildend wirken und eine Kontrolle der Abrüstung in der Praxis ermöglichen.

II. 1. "linkage problem"

Darunter versteht man eine - von östlicher Seite in den MBFR-Verhandlungen immer wieder geforderte - organische Verbindung zwischen den in einem Vertrag vorgesehenen einzelnen Reduktionsphasen. Nach dieser Auffassung sollten sich nämlich alle direkten Teilnehmer von vornherein zu einem Abbau ihrer Land- und Luftstreitkräfte in einem zu vereinbarenden Umfang während der ganzen Vertragsdauer verpflichten.

In diesem Punkte erklärte sich der Westen kürzlich zu einer wichtigen Konzession bereit. Nach Vorbereitungsarbeiten, die in Washington zu Jahresbeginn aufgenommen und in NATO-Kreisen seit April fortgesetzt worden waren, unterbreitete der Westen in Wien am 8. Juli 1982 einen in Abkommensform formulierten umfassenden Vorschlag. Ein früheres NATO-Konzept mit Truppenabbau in zwei jeweiligen einzeln zu verhandelnden Phasen wurde somit aufgegeben. Nach dem westlichen Vertragsentwurf müssten sich alle direkten Teilnehmer an den MBFR-Verhandlungen völkerrechtlich verpflichten, ihre Land- und Luftstreitkräfte während einer Gesamtfrist von 7 Jahren übereinstimmend auf Höchststärken von etwa 900'000 Mann auf westlicher wie östlicher Seite abzubauen. Für die Landstreitkräfte allein sollten in diesem Rahmen Obergrenzen von etwa 700'000 gelten.

Nach westlichem Vorschlag sollten die Abbaumassnahmen während der gesamten siebenjährigen Vertragsdauer in 4 Phasen vollzogen und - wie gesagt - in einem einzigen Vertrag geregelt werden:

- a) Erste einjährige Phase sofort nach Inkrafttreten Vertrags würde nur Sowjetunion und Vereinigte Staaten betreffen: Personalverminderung für Sowjetunion um 30'000 Mann, für USA um 13'000 Mann.
- b) Zweite Phase nach zwei Jahren: Abbau der Mannschafsstärken um einen Drittel der gesamthaft vorgesehenen Reduktionen. In dieser - wie den weiteren Phasen - müssten alle Vertragsparteien mitwirken.
- c) Dritte Phase: Truppenabbau durch alle Vertragsparteien um ein weiteres Drittel und
- d) Vierte Phase: Truppenabbau durch alle Vertragsparteien um das restliche Drittel.

Uneinigkeit in Datenfrage

Bei Durchführung in Praxis würde solche Vorschrift indessen Schwierigkeiten bereiten. Bestehende Mannschafsstärken im Reduzierungsgebiet werden nämlich von beiden Lagern verschieden eingeschätzt. Dies ist - oben erwähnte - Uneinigkeit in Datenfrage.

Nach östlicher Ansicht ist ungefähr Gleichstand gegeben. Abbaumassnahmen wären demnach symmetrisch.

Nach westlichen Feststellungen ergibt sich aber Uebergewicht der WAPA-Truppen, und zwar wie folgt:

WAPA-Landstreitkräfte	960'000 Mann	(57 Divisionen)
NATO-Landstreitkräfte	<u>790'000 Mann</u>	(25 Divisionen)
WAPA-Uebergewicht	170'000 Mann	

Grösste Dispkrepanzen zwischen West und Ost bestehen mit Bezug auf Stärke der:

- Sowjettruppen in DDR
(nach westlicher Schätzung: 19 Divisionen)
- Polnische Truppen in Polen.

Um Parität nach westlichem Vorschlag zu erreichen, müsste Osten also wesentlich mehr Truppen (260'000) aus Reduzierungsraum abziehen als Westen (nur 90'000).

Osten spricht in diesem Zusammenhang denn auch von ungerechtfertigter "Asymmetrie".

Verifizierung

Wesentlich im westlichen Vertragsentwurf vom 8. Juli 1982 ist Forderung, dass alle Abbaumassnahmen in verschiedenen Phasen jeweils - nach gemeinsam zu vereinbarenden Methoden - einer sogenannten Verifizierung unterliegen. Solche Kontrollmöglichkeiten sind mit oben erwähnten "Begleitenden Massnahmen" gemeint.

Luftstreitkräfte

Neu am westlichen Vorschlag ist auch, dass er Reduktionen im Truppenbestand nicht nur an konventionellen Land-, sondern auch Luftstreitkräften vorsieht. Im Rahmen der für beide Seiten geltenden Höchststärken von etwa 900'000 Mann, dürften Landstreitkräfte maximal 700'000 Mann umfassen.

Während Osten immer getrennte Höchststärke auch für Luftwaffenpersonal verlangt hat, will Westen keine entsprechende Verpflichtung eingehen. Nach westlicher Auffassung würde Mannschaftsstärke von mehr als 200'000 Mann bei Luftstreitkräften wegen gültiger Globalbegrenzung entsprechende Verminderung der Landarmeen bedingen.

Bedeutung des geographischen Faktors

Diese Position des Westens hängt u.a. damit zusammen, dass für ihn geographischer Faktor eine wesentliche Rolle spielt. USA z.B. müssten nämlich ihre - unter vertragliche Reduktionen fallenden - Streitkräfte über mehr als 5'000 km hinweg aus Mitteleuropa abziehen. Für Sowjetunion aber blieben ihre - vom Vertrag erfassten - Truppenteile unmittelbar an Ostgrenzen des Reduzierungsgebietes verfügbar.

Sogenannte 50 % Klausel

Diese Klausel war wesentlicher Bestandteil aller bisherigen östlichen Reduzierungsvorschläge. Demnach darf ein einzelner Vertragsstaat keinesfalls mehr als 50 % des für beide Seiten gleichermassen fixierten kollektiven Gesamtniveaus für Mannschaftsstärken unterhalten. Bei Höchstbegrenzung von 900'000 Mann je Lager, würde zahlenmässige Höchstgrenze für nationale Heere also 450'000 Mann betragen. Natürlich visiert Osten damit Militärpotential der BRD an, das derzeit ungefähr soviel Truppen umfasst.

Mein Gesprächspartner aus westlicher Gruppe präzisiert, dass NATO-Staaten einer solchen vom Osten auferlegten 50 % Klausel nicht zustimmen könnten. Westen will dem Osten also keinesfalls Mitspracherecht mit Bezug auf individuelle Aufteilung der Quoten für Truppenreduktionen in einzelnen NATO-Vertragsstaaten einräumen. Westliches Bündnis allein will autonom Reduzierungsanteile wie verbleibende Höchststärken der Land- und Luftstreitkräfte der direkten westlichen Verhandlungsteilnehmer festlegen. Kennzeichen des jetzt vorliegenden westlichen Vertragsentwurfes ist ja, dass in einem einzigen umfassenden Vertrag von jeder Seite global und individuell Quoten für alle direkten Vertragspartner festgelegt würden.

(II.) 2. Nur Truppen- nicht Rüstungsabbau.

In einem früheren umfassenden Vertragsentwurf hatte Osten am 18. Februar 1982 sowohl Massnahmen für Abbau von Truppen wie für deren Bewaffnung ("armaments") unterbreitet.

Im Gegensatz dazu sieht neuer westlicher Gegenentwurf vom 8. Juli 1982 nur Reduktionen der Mannschaftsständen von Land- und Luftstreitkräften auf WAPA- und auf NATO-Seite vor, also nur Truppen-, nicht aber Rüstungsabbau.

Wie mein westlicher Gesprächspartner präzisiert, sind nach NATO-Auffassung Abrüstungsmassnahmen für Bewaffnung im Rahmen der MBFR-Verhandlungen zwar nicht von vornherein ausgeschlossen, zur Zeit aber nicht beabsichtigt.

Auch hier spielen für Westen Ueberlegungen mit Bezug auf geographischen Faktor eine Rolle. Für USA stellt sich Problem eben anders, wenn sie ihre Kriegsgeräte vom europäischen Kontinent über den Atlantik in das eigene Gebiet abziehen müssten, als für Sowjetunion, die unmittelbar an ihren Ostgrenzen immer noch darüber verfügen könnte. Von USA gesehen, müssten ihre Waffen z.B. in BRD vorläufig jedenfalls verbleiben.

III. Bedeutung der Datenfrage

Habe oben schon erläutert, was darunter zu verstehen ist. Seit Beginn der MBFR-Verhandlungen konnten sich WAPA- und NATO-Gruppen nie darüber einigen, welches nun tatsächlich zahlenmässige Bestände der im Reduzierungsraume stationierten WAPA- bzw. NATO-Truppen sind. Nach östlichen Angaben besteht ungefähres Gleichgewicht. Aufgrund westlicher Feststellungen verfügen WAPA-Truppen mit insgesamt 960'000 Mann gegenüber NATO-Streitkräften mit insgesamt 790'000 Mann über ein erhebliches Uebergewicht von ca. 170'000 Mann.

Diskrepanzen zwischen West und Ost in Einschätzung der tatsächlich vorhandenen Truppenstärken im Reduzierungsgebiet sind keineswegs beigelegt, sondern bestehen weiterhin.

Selbstverständlich ist es - wie Westen in MBFR-Verhandlungen immer wieder darlegt - sinnlos, irgendwelche Vereinbarungen über Truppenabbau zu treffen, solange nicht

von gemeinsam anerkannten Ziffern für jeweilige Truppenstärken ausgegangen werden kann, welche Grundlage für Berechnung und Ueberwachung von auszuhandelnden Abbaumassnahmen sein müssten. Ohne eine Verständigung über solche Ausgangszahlen für Truppenreduzierungen könnte sicher keine westliche Regierung einer Vereinbarung mit Osten zustimmen. Einer klaren Stellungnahme in Datenfrage weiche Osten nach wie vor aus.

IV. Bedeutung der "Begleitenden Massnahmen" ("associated measures").

Abweichende Auffassungen vertreten West und Ost nach wie vor über Art und Umfang der - in einem MBFR-Vertrag zu regelnden - Begleitenden Massnahmen. Sie sollen - wie oben bereits erwähnt - einerseits Verifizierung d.h. Kontrolle der Abbaumassnahmen ermöglichen, andererseits gegenseitiges Vertrauen stärken.

Aehnliche Bedeutung haben sogenannte "Vertrauensbildende Massnahmen" (neuerdings heissen sie "Confidence and Security Building Measures": CSBM) bei KSZE-Diskussionen über eine europäische Abrüstungskonferenz.

Hier wie dort spielt z.B. geographischer Anwendungsbereich für solche Massnahmen grosse Rolle.

Im neuen westlichen MBFR-Entwurf werden nach Präzisierungen meines Gewährsmannes u.a. folgende Begleitende Massnahmen vorgesehen:

- Permanente Stationierung (d.h. während ganzer Vertragsdauer) von Beobachtern an Kontrollpunkten für Truppenabzüge (bisher hatte sich z.B. BRD solchen Kontrollmassnahmen widersetzt).
- Inspektionen durch Gegenseite an Ort und Stelle.
- Regelmässige Ueberwachung aus der Luft.
- Bildung einer gemeinsamen Konsultativ-Kommission und
- Informationsaustausch.

Einzelne solcher Vorkehren waren bisher auch in östlichen Vorschlägen für MBFR-Vertrag vorgesehen. Teilweise haben sich Vorstellungen des Ostens also denjenigen des Westens angenähert.

Wichtiger Meinungsunterschied besteht aber weiterhin:

Nach östlicher Anschauung liegt Schwerpunkt nämlich auf nationalen Kontrollmassnahmen. Demgemäss widersetzen sich WAPA-Staaten z.B. Inspektionen durch Gegenseite an Ort und Stelle oder Austausch von Beobachtern.

Westen aber legt Hauptgewicht auf sogenannte kooperative Verifikation. Darunter versteht er internationale (also gemeinsame oder zwischenstaatliche) Kontrollmassnahmen, die in einem MBFR-Vertrag im einzelnen zu regeln wären.

Mein Gewährsmann verweist auf gewisse Konzessionen, welche hohe sowjetische Vertreter in dieser Beziehung erkennen

liessen. So hatten Parteiführer Breschnew in einem "Spiegel"-Interview vom 2. November 1981 und kürzlich Aussenminister Gromyko während der 2. ausserordentlichen UN-Abrüstungskonferenz von der Bereitschaft ihres Landes gesprochen, nationale Methoden der Verifizierung durch kooperative Massnahmen zu ersetzen, wo immer dies im Sinne gegenseitigen Vertrauens erforderlich sei.

Allerdings - fügt mein westlicher Gesprächspartner bei - stehe eine konkrete Bestätigung für sowjetischen Sinneswandel in dieser Beziehung noch aus. Nach westlicher Ueberzeugung sei eine internationale Kooperation bei Verifizierung von Abrüstungsmassnahmen nicht nur pragmatisches Erfordernis, sondern politische Notwendigkeit. Ohne zuverlässige Verifizierungsmassnahmen habe irgendein MBFR-Vertrag keinerlei Erfolgsaussichten bei Gutheissung in öffentlicher Meinung oder bei Ratifizierung durch Parlamente in westlicher Welt.

In diesem Zusammenhang verweist mein Gesprächspartner auf Erfahrungen mit SALT I und II. Im ersteren Falle hätten nationale Ueberwachungsmassnahmen, z.B. durch Sateliten, noch genügt. Ratifizierung des SALT II-Vertrages durch amerikanischen Senat sei aber u.a. daran gescheitert, dass keine internationalen Ueberwachungsmassnahmen mit Bezug auf seine Einhaltung auch auf östlicher Seite vorgesehen waren.

V. Ausblick

In - vorläufig letzter - Plenarsitzung der MBFR-Konferenz vom 15. Juli zogen die NATO- und WAPA-Sprecher Bilanz über gegenwärtigen Verhandlungsstand in Wien.

Uebereinstimmend bekräftigten sie fortbestehenden guten Willen der Supermächte und ihrer Verbündeten, zu "beiderseitigen und ausgewogenen Truppenverminderungen" in Mitteleuropa zu gelangen, beschuldigten jedoch die jeweilige Gegenseite, zu wenig Konzessionsbereitschaft zu zeigen.

NATO-Sprecher hob damals hervor, Westen sei dem Osten mit seinem Abkommensentwurf vom 8. Juli 1982 vor allem in Frage einer festen vertraglichen Verbindung zwischen einzelnen Reduktionsphasen ("linkage problem") sehr weit entgegengekommen.

Sowjetischer Chef-Delegierter bei MBFR-Verhandlungen anerkannte in seiner Antwort vom 15. Juli auf westliche Erklärung, dass neuer westlicher Vertragsentwurf in einer wesentlichen Beziehung, nämlich betreffend "linkage", wichtiges Entgegenkommen zeige. Gleichzeitig unterzog sowjetischer Unterhändler aber westlichen Vorstoss scharfer Kritik. Tatsächlich gebe dieser auf verschiedene andere wichtige Fragen überhaupt keine Antwort. Wichtigste östliche Einwände gegen letzten westlichen Vertragsentwurf lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Kein westliches Eingehen auf östlichen Vorschlag, wonach Truppen beider Seiten als Sofortmassnahme auf gegenwärtigem Stand einzufrieren wären.
- Kein westlicher Abbauvorschlag für Rüstungsmaterial; dies im Gegensatz zum östlichen Vertragsentwurf vom 18. Februar 1982, der sowohl Truppen- wie Rüstungsabbau vorsah.
- Keine Beachtung der östlichen Forderung nach separater zahlenmässiger Begrenzung der Luftstreitkräfte.
- Festhalten der NATO am Konzept einer ungerechtfertigten "Asymmetrie", wonach der Osten mehr Truppen abbauen sollte als der Westen.

Nachdem die Wiener MBFR-Verhandlungen am 15. Juli bis zum 23. September 1982 vertagt worden sind, lässt sich zusammenfassend und abschliessend vorläufig folgende Bilanz ziehen:

Westlicher Vertragsentwurf vom 8. Juli 1982 hat zwar Annäherung der Standpunkte in einigen Teilbereichen, wie z.B. beim "linkage problem", gebracht. Bei andern Kernfragen der Verhandlungen - namentlich bei Abklärung der Daten und bei Begleitenden Massnahmen - bestehen zwischen NATO- und Warschau-Pakt-Vertragsteilnehmern weiterhin erhebliche Gegensätze.

Dennoch bleibt mein Gesprächspartner aus westlichem Lager, was Erfolgsaussichten der MBFR-Verhandlungen in Wien betrifft, optimistisch. Diese Gespräche seien gegenwärtig die einzigen, die Rüstungskontroll-Vereinbarungen für konventionelle Streitkräfte in Ost und West erwarten lassen. Bei einer Verringerung der Bestände an konventionellen Streitkräften könnte nach dieser Meinung auch die Gefahr der Eskalation in einen Nuklearkrieg vermindert werden, da sich eine solche nukleare Auseinandersetzung wahrscheinlich aus einem konventionellen Konflikt entwickeln würde.

Westliche Verhandlungsteilnehmer in Wien erwarten nunmehr, dass Osten volle Bedeutung ihres neuen Vertragsentwurfes erkennt und darauf positiv, konstruktiv und substantiell antwortet.