

p.B.72.9.15.1(19) - JH/SCHä/CR

Vienne, le 14 décembre 1990

Rapport de la délégation suisse aux négociations sur les mesures de confiance et de sécurité (NMDCS), Vienne

CK 14. Feb. 91 15

7ème session (2ème partie) du 03 septembre au 17 novembre 1990

Va à :

D F A E

- M. le Conseiller fédéral Felber
- M. le Secrétaire d'Etat Jacobi
- M. l'Ambassadeur F. Staehelin
- M. l'Ambassadeur Keusch
- M. l'Ambassadeur Krafft
- M. l'Ambassadeur Manz
- M. le Secrétaire général Schaller
- M. l'Ambassadeur Simonin
- M. l'Ambassadeur J. Staehelin
- Mme l'Ambassadeur von Grünigen
- M. l'Ambassadeur Ducrey
- M. l'Ambassadeur von Salis
- M. le Ministre von Arx
- M. le Ministre Lautenberg
- M. le Ministre Godet
- M. Cameroni
- Secrétariat BRF
- Service du Conseil de l'Europe
- Service CSCE
- M. Widmer
- M. Altermatt

D M F

- M. le Conseiller fédéral Villiger
- GEMG, M. le Cdt de corps Häsler
- M. le Colonel Schärli

D F E P

- M. le Secrétaire d'Etat Blankart

Aux représentations diplomatiques à :

Bruxelles	Dublin	Vienne	Ankara
Sofia	Rome	Varsovie	Budapest
Copenhague	Belgrade	Lisbonne	Moscou
Bonn	Ottawa	Bucarest	Londres
Helsinki	Luxembourg	Stockholm	Washington
Paris	La Haye	Madrid	Nicosie
Athènes	Oslo	Prague	

- Représentation permanente de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe, Strasbourg
- Mission suisse auprès des Communautés européennes, Bruxelles
- Mission permanente de la Suisse près les Organisations internationales, Genève
- Mission permanente d'observation de la Suisse auprès des Nations Unies, New York
- Délégation suisse aux NMDCS, Vienne



## 1. Vue d'ensemble

L'objectif de la négociation durant la 7ème session s'est modifié progressivement. A la fin de l'été, s'il apparaissait encore souhaitable que les 34 Etats participants parviennent à boucler un paquet "substantiel" de nouvelles mesures et d'amendements au document de Stockholm à présenter au sommet de la CSCE, on relevait néanmoins qu'il restait plus d'une année avant la réunion d'Helsinki pour parachever ce qui n'aurait pas été agréé en novembre 1990. Cette optique conduisit toutes les délégations à concentrer leurs efforts sur les sujets les plus prometteurs parce que les moins "militairement significatifs" (pour reprendre les termes du mandat de Madrid), tels que les réunions annuelles de mise en oeuvre ou les communications ou le mécanisme de consultations relatif aux activités militaires inhabituelles, auquel s'ajouta bientôt un mécanisme assez similaire mais se rapportant aux accidents dangereux de nature militaire. En revanche, aucun progrès n'apparaissait sur le thème le plus intéressant pour promouvoir la confiance et la sécurité, à savoir l'information statique et son évaluation. On connaît bien la raison de ce blocage: la volonté de l'URSS d'incorporer les forces navales dans cette information et la ferme détermination de l'Ouest de les en écarter.

Ainsi, semaine après semaine, des amendements au document de Stockholm et des textes nouveaux de portée relativement limitée étaient acceptés. Ils constituaient petit à petit un paquet présentable aux Chefs d'Etat ou de Gouvernement. Même le domaine de l'information était touché, mais uniquement par le biais des budgets et du déploiement de systèmes d'armes et d'équipements d'importance majeure.

Pendant ce temps, de l'autre côté de la Hofburg, deux autres négociations allaient bon train: Les 22 étaient sur le point de conclure le traité FCE selon les grandes lignes d'un com-



promis établi entre les USA et l'URSS à l'occasion de la réunion ministérielle de New-York, et les 34 du Comité préparatoire n'avaient pas d'autre possibilité que d'aboutir pour le 19 novembre. Ils débattaient notamment de la création d'un Centre de prévention des conflits (CPC) auquel les Soviétiques (notamment) tenaient particulièrement. Les Américains utilisèrent cette inclination pour obtenir une concession majeure de Moscou sur l'information; ils lièrent leur accord pour le CPC à l'obtention d'une information statique répondant à leurs vœux (c'est-à-dire sans forces navales). Le marché fut apparemment conclu le vendredi 9 novembre à l'occasion de la visite de M. Baker à Moscou et annoncé à Vienne le mardi 13 par le Chef de la délégation soviétique.

Les négociations furent couronnées de succès aux petites heures du samedi 17, et le texte fut adopté ce même jour à 22 heures, la toilette du texte n'était cependant achevée que dans la seule version anglaise. Ainsi figure désormais parmi les mesures de confiance et de sécurité, l'information statique que l'Ouest et les N+N avaient proposée dès le début de la Conférence de Stockholm mais sans succès à cette époque.

Dix jours avant la conclusion de cette étape des NMDCS, la question de la forme du document à adopter avait été sérieusement abordée. Plusieurs délégations (dont la Suisse) souhaitaient souligner que les NMDCS continuaient jusqu'à la réunion d'Helsinki et que, par conséquent, le sommet ne marquant pas la fin d'une négociation, il convenait d'adopter uniquement les amendements et les compléments au document de Stockholm. D'autres, au contraire, tenaient à incorporer ces nouveautés au document de Stockholm, de manière à n'avoir qu'un seul texte de référence. Suite au compromis américano-soviétique du 9 novembre, c'est cette dernière version qui fut retenue. Elle présente pour les Américains et leurs alliés un avantage considérable: ils peuvent aborder l'année



à venir en toute sérénité puisque les NMDCS ont déjà produit un résultat. Certes, il conviendrait encore d'y apporter des compléments - ce sera l'objet des négociations de l'année prochaine - mais si le prix à payer pour trouver un accord devait s'avérer trop élevé (information navale et inclusion des activités aériennes et navales indépendantes dans les NMDCS, par exemple) il serait envisageable d'y renoncer. Bref, le fait d'avoir dès maintenant un document global transmis à la réunion d'Helsinki diminue dans une large mesure les possibilités de la délégation soviétique d'exercer des pressions en vue d'obtenir un élément naval en 1991 et 1992.

Quoi qu'il en soit, le document de Vienne 1990 entrera en vigueur le 1er janvier 1991 (le premier échange d'information se fera avant le 15 avril 1991). Sans que ce texte le mentionne expressément, il remplacera à cette date le document de Stockholm. Comme tout texte agréé au sein de la CSCE, il devra être publié dans chacun des Etats participants, même s'il devait être remplacé après une année seulement par un document 1992.

## 2. Zum eigentlichen Massnahmenpaket

### 2.1. Vorbemerkungen

Das in Wien vereinbarte Dokument 1990 über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen (VSBM) schliesst nicht nur "militärisch signifikante", sondern auch solche Massnahmen ein, die auf die Verbesserung und Intensivierung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit hinzielen, wie

- . der Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten
- . Zusammenarbeit bei gefährlichen Zwischenfällen militärischer Art
- . Besuche von Militärflugplätzen
- . militärische Kontakte
- . jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung.



Vorschläge für diese in den Abschnitten II, III und X zusammengefassten Massnahmen wurden im wesentlichen von den NATO-Staaten eingebracht und durch die NN-Gruppe unterstützt. Angesichts der weitgehenden Uebereinstimmung NATO-NN in bezug auf die über rein militärische Vertrauensbildung hinausgehenden Massnahmen hatten die NN auf einen Gruppenvorschlag zu dieser Materie verzichtet.

- Das Wiener Dokument baut auf den bereits bei der Stockholmer Konferenz erzielten Ergebnissen auf und erweitert diese; in der Tat allerdings handelt es sich um sehr selektive, zum Teil bedeutsame neue, aufbauende, erweiternde, verbessernde Resultate:

selektiv insofern, als die strukturelle (oder statische, im Gegensatz zur dynamischen, die Aktivitäten betreffende) Information ein völlig neues, auf westlichen Vorschlägen aus dem Jahr 1984 basierendes Kapitel darstellt, zu welchem das östliche Gegenstück, die qualitativen und quantitativen Beschränkungsmassnahmen, fehlen. Cum grano salis ist zu sagen, dass die NATO-Staaten ihre zu Beginn der Wiener VSBM-Verhandlungen aufgelegten Vorschlagspakete ohne wesentliche Abstriche durchgesetzt haben. Der Warschauer Pakt - soweit er überhaupt als "credible entity" noch aufzutreten in der Lage war - konnte seine politische und militärische Schwäche nicht in Verhandlungsstärke ummünzen - wohl umsoweniger, als das Hauptinteresse der Sowjetunion und ihrer Allianzstaaten auf die VKSE konzentriert war, die den überwiegenden Teil der politischen Aufmerksamkeit beanspruchten. Die NN-Staaten waren - im wesentlichen auf Betreiben der Schweiz - nicht nochmals in den in Stockholm begangenen Fehler verfallen, eine NN-Position zu definieren, die von vorneherein als "bridge-building" gedacht war: die NN vertraten in ihren Papieren klar die zeitweilig nicht leicht zu harmonisierenden NN-Interessen, die sicherheitspolitisch den Positionen des Westens näherstanden als jenen des Ostens.



Das Wiener Dokument 1990 ist bereits jetzt reichhaltiger ausgefallen als voraussehbar. Es hat durch die Kombination militärisch signifikanter mit Massnahmen zur Intensivierung der sicherheitspolitischen Kooperation sich rasch an die während der Verhandlungen eingetretenen wesentlichen Veränderungen in Europa angepasst. Der Inhalt straft jene Lügen, welche der VSBM-Verhandlung nachsagen wollten, sie hinkten der "neuen Zeit" hinterher und wären ein Relikt des kalten Krieges. Insofern ist das Wiener Dokument 1990 Zeugnis einer bemerkenswerten Vitalität des KSZE-Prozesses auch in Zeiten des Umbruches.

## 2.2. Kapitel I

### 2.2.1 Jährlicher Austausch militärischer Information

Die Teilnehmerstaaten werden jährlich Information austauschen über

- Streitkräfte
- Planungen zur Indienststellung von Hauptwaffensystemen und Grossgeräten
- Militärhaushalte.

### 2.2.2 Information über Streitkräfte

Für die Landstreitkräfte bis auf Stufe Brigade/ Regiment hinunter Information über die Kommandostruktur, Angabe der Bezeichnung und Unterstellung aller Armeen, Armeekorps, Divisionen, und zwar jeweils über die Infanterie-, Panzer-mech, mot, Schützen-, Artillerie-, Genie- und Heeres-fliegerformationen.

Für diese Verbände sind nach einem elf Elemente enthaltenden Raster die Informationen zu detaillieren.



Kommentar:

- Die Neutralen hatten ihren Vorschlag erneut auf die Betonung der Offensivpotentiale ausgerichtet und die Berücksichtigung jener Truppengattungen verlangt, die im wesentlichen Mobilität und Feuerkraft verkörpern (mech und mot Infanterie, mech Artillerie, Heli).

Damit sollte in grundsätzlicher Hinsicht eine Parallele mit dem in den VKSE verhandelten konventionellen Offensivpotential gezogen werden; aus schweizerischer Sicht ging es darum, die rein defensiven, stationär kämpfenden und daher nicht beweglich-feuerkräftigen Formationen der Infanterie sowie die ortsfesten Brigaden aus dem Info Austausch herauszuhalten, da militärisch nicht signifikant. In Hinsicht auf die Brigaden allerdings sahen wir uns erneut vor das alte Problem gestellt, die strikter Geheimhaltung unterliegenden Grenz-, Festungs- und Reduitbrigaden vor Offenlegung zu schützen.

Die NATO, die nach den augenfällig die Mobilität und die Feuerkraft unterstreichenden Truppen- und Materialverschiebungen in den Golf von einer expliziten Referenz auf Beweglichkeit und Feuerkraft im Dokument nichts mehr wissen wollte, konnte durch eine mit grossem Nachdruck vertretene Position der schweizerischen Delegation zu einem Kompromiss gezwungen werden:

- Die Schweiz ist bereit, ihre in den Divisionen aller Typen (= frei verfügbare Verbände) enthaltene Infanterie in den Info Austausch einzubeziehen. Motorisierte und mechanisierte Infanterie war nie ein Problem, ebensowenig die mech Artillerie der Mechanisierten Divisionen, welche eben "Mobilität und Feuerkraft" vereinen.
- Die Schweiz ist bereit, den Informationsraster auch auf



alle Typen von Brigaden anzuwenden.

- Die NATO ist bereit, den Brigadebegriff im Kapitel "Austausch militärischer Information" so zu verstehen, dass er eigentlich diejenigen Verbände meint, welche in der Schweiz den Divisionen entsprechen; der Begriff der "Regimenter" ist nur anwendbar auf die Divisionen, nicht aber erfolgt eine Desintegrierung der Brigade in die Regimenter; also: Information wird nur auf die Brigade, nicht auf ihre Regimenter, bezogen.
- Die NATO ist bereit, im Informationsraster nur die selbstfahrende und gezogene Artillerie zu erwähnen; sie verzichtete auf die Einführung der Rubrik "stationäre/ Festungsartillerie", womit die schweizerische Hauptforderung berücksichtigt worden war.
- Die NATO ist bereit, als Friedensstandorte Briefkastenadressen zu akzeptieren.
- Die NATO akzeptiert die Angabe "Null" unter der Rubrik "Friedensbestand" für nicht aktive Verbände. Damit muss der Brigadebestand nicht in die Information einbezogen werden.
- In Bezug auf den Raster der Information war die Schweiz an einer Aufschlüsselung der Kampfpanzer, Schützenpanzer, der Artillerie nach den beiden VKSE verwendeten Kategorien interessiert. Die NATO lehnte diese Detaillierung ab, worauf die Schweiz die Zustimmung zu dem simplen Raster verweigerte. Die NATO erklärte sich darauf bereit, die Informationen nach Kategorien zu liefern, jedoch nur auf mündliche Zusage hin. Die Schweiz verlangte, dass einer der wichtigsten NATO-Staaten eine überprüfbare Verpflichtung abgeben sollte, welche die erwähnte Zusage belegt.

Am 17.11.90 machten in der 66. Plenarversammlung die USA und Deutschland die folgenden Erklärungen (vgl Journal No. 241/Rev 2 S. 5):

. "It is our intention to use, wherever applicable, the definitions contained in the Protocol on existing



Types of Conventional Armaments and Equipment of the CFE-treaty..." (USA)

"We intend in the framework of the CSBM information exchange... to include in any case the types contained in the CFE-Protocol..."

Im übrigen entsprechen nicht nur die meisten der angeführten Truppenteile, sondern auch die Material-elemente des Info Rasters dem Konzept von Mobilität und Feuerkraft - allerdings ohne entsprechende Text-referenz.

Damit wurde der Info Austausch für die Schweiz, die seit Stockholm - damals noch als einziger Neutraler dafür eingetreten war, zur Wunsch-Massnahme.

Ihre Anwendung auf Brigaden ist eine formale Zusage, die materiell wenig kostet; Beispiel:

Bezeichnung	Festungsbrigade 10
Unterstellung	Geb Ak 3 bzw Geb Div 10
aktiv/nicht-aktiv	nicht-aktiv
Friedensstandort	Postfach, St. Maurice
Friedensbestand	-
Kampfpanzer	-
Heli	-
Schützenpanzer	-
Panzerabwehrlenkraketen	-
bewegliche Artillerie	-
Brückenlegepanzer	-



Die Schweiz hatte - um einen Kompromiss zu erleichtern, schon früher in einem NN-Papier die formelle Erwähnung von Feuerkraft und Mobilität fallengelassen und das Konzept der "temporarily activated units" (TAU's) angeboten. Motiv: eine 100 %-ige Milizarmee hat keine stehenden, aktiven Truppen.

Wir hätten also auf der Basis der Originalvorschläge NATO nichts zu melden gehabt; wir sind aber interessiert daran, am Info Austausch teilzunehmen. Um in den Prozess, der sich nur an den aktiven Einheiten orientiert, involviert zu werden, entwarfen wir das Konzept WK-Einheiten = temporär aktivierte Einheiten. Die NATO war auf die Offerte eingegangen und übernahm das Konzept. Erst kurz vor Verhandlungsende liess die Sowjetunion ihre Opposition erkennen, weil ihrer Ansicht nach die temporäre Aktivierung zu nahe an die Mobilmachung herankam. Trotz mancher langer Gespräche mit der Sowjetdelegation, in denen wir klarmachten, dass die Schweiz kein Konzept vorschläge, das ihre eigene Sensibilität in Bezug auf Mobilmachung touchierte, wollte die Sowjetunion nicht einlenken. Ursache: die Auswirkungen aus VKSE in bezug auf vermehrte Mobilmachungsabhängigkeit der sowjetischen Streitkräfte sind noch unklar. Die Sowjetunion wollte sich daher zur Zeit die Hände nicht binden. Die Schweiz beharrte natürlich nicht darauf, dass man ihre Konzession annehme. Die sowjetische Weigerung schlug all jenen Staaten den Hebel aus der Hand, welche die Neutralen, insbesondere die Schweiz, zu ausführlicheren Informationsleistungen anhalten wollten. So kam es zu dem vorliegenden, für die Schweiz erfreulich positiven Resultat.

Für amphibische und fliegende Truppenformationen gelten ähnliche Info-Verpflichtungen, mit spezifischem Raster für die Luftstreitkräfte. In bezug auf Angaben zum



Friedensstandort betreffender Formationen gilt auch hier die Briefkastenadresse des Friedenskommandos (= KFLF).

### 2.2.3 Information über Planungen zur Indienststellung von Hauptwaffensystemen und Grossgerät

Bis spätestens 15. Dezember jeden Jahres sind einschlägige Planungen nach folgendem Schema offenzulegen:

Typ, Bezeichnung, Gesamtzahl und, wann immer möglich, die Anzahl pro Trp Formation oder Trp Teil, sowie Angaben über den Effekt der Indienststellung neuer Systeme.

#### Kommentar:

Wir sahen uns hinsichtlich des Absatzes, der die Anzahl der Waffensysteme pro Formation berichten sollte, erneut mit dem Problem der Brigaden konfrontiert. Auch hier gelang der Einbruch in das NATO-System: "wann immer möglich" konnte ohne weitere schweizerische Konzessionen abgeknöpft werden. Es ist uns immer möglich, ausgenommen für Formationen wie Brigaden, die der Geheimhaltung unterliegen.

Somit: wir sind frei in der Vergabe von Info über Hauptwaffensysteme und Grossgerät, das für Br vorgesehen ist. Allerdings: die Rüstungsbeschaffung in einem demokratischen Staat muss ohnehin bis in alle Details so offengelegt werden, dass wir an sich nichts verbergen. Immerhin: die exakte Dotierung pro Brigaden wollten wir einem eigenen Entscheid vorbehalten: wann immer möglich...

### 2.2.4 Information über Militärhaushalte

Es geht darum, Informationen über Militärhaushalte auszutauschen und dabei die Militärausgaben auf der Grundlage jener Kategorien einzeln anzuführen, wie sie im



Standardisierten Internationalen Berichtssystem über Militärausgaben der Vereinten Nationen dargelegt sind.

Kommentar:

Diese Bestimmungen - vom Westen in Stockholm noch als "declaratory stuff" verfemt und in Wien vom selben Westen als Transparenzförderung propagiert - wandelt die Vorleistungen jener Länder, die seit Jahrzehnten ihre Militärbudgets offenlegen und parlamentarischer Beschlussfassung unterwerfen, zur gegenleistungspflichtigen Massnahme.

Die Schweiz hat schon anlässlich der Sondersession II über Abrüstung und Entwicklung 1987 in New York in Aussicht gestellt, dass sie die Uebernahme des VN-Berichtssystems prüfen werde. Nach eingehenden Konsultationen mit den Budgetinstanzen haben wir eine Modifikation des NATO-Textes "according to the UN-instrument" vorgeschlagen: "on the basis of the categories set out in the UN-instrument".

Damit wird das "Standardized Reporting System" der UNO nicht zur sklavisch zu befolgenden Vorlage, sondern zur Richtschnur, der die zahlreichen nationalen Budget-einheiten der Teilnehmerstaaten besser angepasst werden können als einem unflexiblen Berichtspunktesystem.

2.3. Kapitel II: Verminderung der Risiken

Unter dieser Ueberschrift laufen zwei Massnahmen zur Intensivierung der sicherheitspolitischen Kooperation:

- der Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten
- die Zusammenarbeit bei gefährlichen Zwischenfällen militärischer Art.



### 2.3.1 Konsultationsmechanismus für ungewöhnliche militärische Aktivitäten

Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, einander zu konsultieren und zusammenzuarbeiten im Falle jeglicher ungewöhnlicher und unvorhergesehener Aktivitäten ihrer Streitkräfte, die ausserhalb ihrer normalen Friedensstandorte in der Anwendungszone für VSBM stattfinden, militärisch bedeutsam sind und bezüglich derer (= die Aktivität) ein Teilnehmerstaat Besorgnis hinsichtlich seiner Sicherheit äussert. Diese fürchterlich komplizierte Formulierung ist nicht nur das Resultat äusserst delikater NATO-interner Balanceübungen, sondern auch der die westliche Anfangsposition abnützenden Attacken vor allem seitens Neutraler. Die Schweiz, die Grundrichtung der Massnahme uneingeschränkt unterstützend, setzte sich mit Nachdruck dafür ein, das Anwendungsspektrum des Konsultationsmechanismus so breit als möglich auszulegen; wir sahen daher in der Begrenzung auf "unscheduled" ("unvorhergesehener") Aktivitäten eine wesentliche Einengung der potentiellen Reichweite der Massnahme, und zwar wegen der Kumulation von Kriterien überhaupt (ungewöhnlich und unvorhergesehen, in der Anwendungszone, militärisch bedeutsam und Sicherheitsbesorgnisse weckend).

"Unscheduled" war ein unabdingbares Must für die westliche Allianz, da die Türkei beinhart keine andere Qualifikation zuliess - was böses Blut innerhalb der NATO schuf.

"Unscheduled" erfuhr ebensoviele unterschiedliche Interpretationen wie es NATO-Staaten und Neutrale gab, die sich mit dieser Massnahme herumschlügen. Mainstreaminterpretation: alles, was nicht notifiziert ist, ist "unscheduled".

Diese Auslegung besagt: nur eine nichtnotifizierte Massnahme kann in dem Sinne ungewöhnlich sein, dass sie dem politischen Konsultationsmechanismus offensteht.



Das ist in doppelter Hinsicht widersinnig:

- wenn man schon sicherheitspolitisch kooperieren will, dann vor allem auch für militärische Grossveranstaltungen, und dies nicht nur mit Beobachtung und Inspektion, sondern auch auf politischer Ebene durch Konsultation und Kooperation.
- "Unscheduled activities" im wörtlichen Sinne sind solche unter 13'000 Mann, so dass man sich nach der militärischen Signifikanz fragt, die sich hier selbst in die Quere kommt. Dieser Punkt hat auch einen spezifisch schweizerischen Bezug: mit der Absenkung der Übungsniveaus in schweizerischen Truppenübungen finden immer häufiger militärische Aktivitäten unterhalb der 13'000 statt, was - vor dem Hintergrund gewisser NATO-Bemerkungen - unter dem Titel "unscheduled" als Vorwand genommen werden könnte, mehr Aufschluss über solche Aktivitäten zu verlangen - dies umso leichter, als die Bezeichnung "unusual" ausschliesslich individuell-nationaler Beurteilung entspringt, übrigens gleich wie die "Besorgnis hinsichtlich seiner Sicherheit".

Aus diesen Gründen hat die Schweiz bis zuletzt ihre Opposition gegen "unscheduled" aufrechterhalten. Um den Konsens nicht als einzige zu blockieren, haben wir mit einer nationalen Erklärung eingelenkt, welche - von der Arbeitsgruppe Information unwidersprochen hingenommen - folgenden Inhalt hatte:

"Im Hinblick auf die trotz mehrfacher Anfragen unbestimmt gebliebenen Auskünfte zur Interpretation von "unscheduled" gibt die Schweizerische Delegation ihrem Unbehagen darüber Ausdruck, dass der Konsultationsmechanismus nur auf eine beschränkte Anzahl militärischer Aktivitäten je wird anwendbar sein. Wir machen klar, dass die Referenz eines Teilnehmerstaates auf "unscheduled" die Schweiz nicht daran hindern wird, in bezug auf eine besorgniserregende Tätigkeit Fragen zu stellen, Auskünfte zu verlangen und/oder um ein Treffen zur Erörterung der Angelegenheit zu



ersuchen."

Damit gingen wir unangefochten auf Distanz zum Konsens über "unscheduled". Der westliche Drang, um (fast) jeden Preis diese Massnahme akzeptiert zu sehen, überspielte die Bedenken mancher Westler, die es dabei bewenden liessen, böse Mienen zum guten Spiel der Schweiz zu machen.

### 2.3.2 Zusammenarbeit bei gefährlichen Zwischenfällen militärischer Art

Die Verhandlungen zu dieser Massnahme waren wenig aufregend. Befürworter und Gegner (keine echte Gegnerschaft, höchstens solche, die über das Missverhältnis hoher Aufwand - geringer Ertrag nicht so leicht hinwegkamen) hielten sich in etwa die Waage.

#### Kommentar:

Die vorliegende Massnahme ist ein Anfang dessen, was in diesem Bereich möglich sein könnte. Sie erscheint uns ausbaufähig, sowohl in ihrer Zielsetzung, Stossrichtung als auch in bezug auf die angebotenen Mittel (Melden und Klarstellen ist sehr wenig).

Wir hatten beantragt, dass der Staat, dessen Streitkräfte am Zwischenfall beteiligt sind, "will immediately provide comprehensive bzw all information about the incident...", um eine Tropfenzählerinformation à la Tschernobyl auszuschliessen. NATO-Staaten opponierten; Kompromiss: "... should provide the information available..."

### 2.4. Kapitel III: Kontakte

Unterabschnitte:

- Besuche von Militärflugplätzen
- Militärische Kontakte



#### 2.4.1 Besuche von Militärflugplätzen

Die auf eine britische Idee zurückgehende englische Originalversion des Vorschlages fasste die Erfahrungen einer Visite zusammen, zu der die Militärbeobachter auf den britischen Luftwaffenstützpunkt Wildenrath in Nordrhein-Westfalen geladen waren. Dieser Besuch diente als Entlastungsoffensive des Westens gegenüber dem Osten, der unablässig eine Beobachtung der Luftaktivitäten forderte. Die Originalversion war unbürokratisch, mit wenig wenn und aber versehen, eine spontane Visiten (weder Evaluation noch Beobachtung noch Inspektion) erlaubende Bestimmung.

In der Hand des Koordinators - auf Ausgleich mit dem Osten bedacht - wurde dann daraus ein schwerfälliger, verbürokratisierter und mit beschwerenden Kautelen durchgesetzter Text, dem wir zwar zustimmen konnten, dem aber nicht mehr viel von der anfänglichen Spontaneität anhaftet. Gut, dass ein solcher Flugplatztourismus nur alle 5 Jahre einmal fällig ist...

#### 2.4.2 Militärische Kontakte

Unbestrittene, mit geringem Enthusiasmus vereinbarte Massnahme.

#### 2.5. Kapitel IV: Vorherige Ankündigung bestimmter militärischer Aktivitäten

Der Grundstock der Bestimmungen des Stockholmer Dokumentes blieb unverändert. Nur einzelne Erweiterungen, Verbesserungen sind vorgenommen worden. Die wichtigste westliche Forderung, nämlich auf Senkung der Anmeldeschwelle, konnte gegen die NN- und WAPA-Staaten nicht durchgesetzt werden.



Modifikation: 42.1.2, ex 35.1.2.

35.1.2 sprach nur von Anzahl und Typ der teilnehmenden Divisionen; neu: Bezeichnung, Unterstellung, Zahl und Typ der Truppenformationen (A, AK, Div und gleichwertige Verbände) sowie von Truppenteilen (Brigaden, Regimente und gleichwertige Verbände = unabhängige Battalione. Als Brigaden sind die freiverfügbaren Verbände gemeint, als Regimente nicht die Regimente schweizerischer Brigaden).

An sich betrifft dieser Paragraph nur die Allianzstaaten. Das unbedeutende Amendment zeigt, dass bereits Stockholm im Kapitel "Notifikation" eine sehr gute Basis gelegt hat, die in vierjähriger Anwendung weder Mängel offenbarte noch sonstwie als nicht bedarfsgerecht sich erwies.

## 2.6. Kapitel V: Beobachtung

Die reiche Vollzugserfahrung im Bereich Beobachtung (ein in Stockholm erst zaghaft begangenes Gebiet) machte Verbesserungen unausweichlich. Auch hier ist der westliche Vorschlag, den Beobachtungs- mit dem Notifikationsparameter zu vereinheitlichen (auf 13'000) nicht akzeptiert worden. Weiterhin bestehen gespaltene Schwellenwerte: (Notifikation 13'000, Beobachtung 17'000).

Die Neuzugänge und Revisionen betreffen

- 59: Dieser Paragraph hat den Schutz von Beobachtern, Inspektoren und Evaluatoren zum Gegenstand. Er ist die Folge von Drohungen bzw. physischen Angriffen von Streitkräfteangehörigen anlässlich Beobachtung und Inspektion gegen Beobachter, Inspektoren. Analog 98 und 138.
- 61.1-4: Bisherige Erfahrungen zeigen eine weite Variation von Intensität, Häufigkeit, Ausführlichkeit der Briefings. Die neuen



Bestimmungen stellen den Versuch dar, die Briefingpraxis zu straffen, zu verbessern und zu vereinheitlichen.

In Bezug auf 61.2 hat die Schweiz - konsequent seit Genf 1973 und gemäss ihrer eigenen Beobachtungspraxis - viele Male mehr die Abgabe von Karten 1:100'000 gefordert. Die Schweiz hat sich auch zugunsten besserer Beobachtungsmittel eingesetzt: 61.3 ist ein Fortschritt gegenüber früheren Möglichkeiten.

61.4 kodifiziert Vorleistungen der NATO und der Schweiz, die in ihren Beobachtungen (Schweiz: Geb AK 1987, FAK 2 1988, FAK 4 1989) Helikopter- oder Flz Ueberflüge angeboten hatte.

Die Zugeknöpftheit vor allem östlicher Staaten führte zum "whenever feasible" eingangs 61.4, der aber als solcher einen wesentlichen Fortschritt begründet.

- 61.6: enthält Modifikationen, die den eigentlichen Beobachtungs bereichen sollen:
- ex 53.4
  - die gesamte Aktivität
  - die Unterstützungsverbände aller teilnehmenden Truppen auf Divisionsstufe
  - nicht nur einige, sondern alle Einheiten unterhalb Div Stufe (Rgt und tiefer) können beobachtet werden; ausserdem: es ist nicht nur über den Auftrag der eingesetzten Verbände, sondern auch über ihr Dispositiv zu informieren.

Die Schweiz hat damit keine Probleme. Sie hat hier Vorleistungen erbracht. Hinsichtlich der "entire activity" sind wir durch die



Interpretative Erklärung von Stockholm geschützt.

- 61.11: für die Schweiz nichts Neues. Gelegentlich wurden in anderen Staaten die Beobachter mit einem leeren Gefühl im Magen entlassen, ohne Gelegenheit zu einem abschliessenden Treffen mit dem Übungsverantwortlichen, dem man hätte abrundende Fragen stellen oder Kommentare zum Beobachtungsverlauf unterbreiten können. 61.11 schafft Abhilfe.
- 63/64: Wenn Medienvertreter zugelassen werden, so nicht diskriminatorisch. Schlechte Erfahrungen in vielen Staaten mit der Medienbranche bewirkten para. 64, der Handhabe bietet, eine zu aufdringliche Mediencrew vom Hals zu halten. 63 ist vorsichtig: "are encouraged", "to attend observed military activities" (nicht: "to observe" mil activities), "to those facets of the activity open..." = weitgehende Optionsfreiheit des durchführenden Staates).

## 2.7. Kapitel VI: Jahresübersichten

Neu bzw modifiziert: 66, 67.4-6, 67.8, 69.

- 66: Die Verpflichtung zur Negativmeldung ist neu. Wenn bisher ein Staat per Meldedatum nichts berichtete, war unklar, ob der Vespätung, der Vergessenheit anheimgefallen oder ob nichts zu berichten war. Logisch zusammenhängend:
- 69: verlangt sofortige Information in Fällen wesentlicher Aenderungen (wie Annullierung einer vorangekündigten Tätigkeit oder Absenkung der Beteiligung unterhalb 13'000).



- 66, 67.5-6 und 67.8: Modifikation des Stockholmer Textes  
(ex 56.4, 56.5, 56.6, 56.8).

2.8. Kapitel VII: Beschränkende Bestimmungen

Einzig Revision: innerhalb para. 72.

Besondere Konzession der Schweiz, die in Stockholm aus Gründen der abschnittsüberschreitenden Ausbildung von Armeekorps in Grossübungen vorerst nicht bereit war, tiefer zu gehen als die NATO, die sich damals dem Drängen der Schweden und Jugoslawen, auf 30'000 hinunterzugehen, widersetzt hatte.

Die Aenderung der Uebungsmuster, der Verzicht auf Grossmanöver gemäss Beschluss des Chefs EMD erleichterte der Schweiz, auf die Grenze von 40'000 hinunterzugehen: jede Aktivität, die mehr als 40'000 Mann umfasst, muss mindestens zwei Jahre vorher vorangekündigt werden, widrigenfalls nicht über 39'999 Mann hinausgegangen werden darf.

Es gab Stimmen, die verlangt hatten, wegen seiner Obsoleszenz para. 73 zu streichen. Da jedoch keinerlei beschränkenden Massnahmen (Liebkind der Oststaaten), sondern nur beschränkenden Bestimmungen (Regeln in Verbindung mit dem Jahreskalender) vereinbart wurden, wollte man das einzige an beschränkende Massnahmen erinnernde "Spurenelement" des polit-optischen Gründen belassen.

Auch hat der Paragraph 73 einen eigenständigen Wert: es geht um die notifikationspflichtigen, aber nicht im Jahreskalender enthaltenen mit Aktivitäten, die - sofern nicht über 40'000 - in beliebiger Zahl, aber dennoch im Einklang mit para. 62 - durchgeführt werden können, dh mit einer Vorankündigungsfrist von 42 Tagen.



## 2.9. Kapitel VIII: Einhaltung und Verifikation

Es umfasst den Abschnitt "Inspektion" und das neue Element "Ueberprüfung".

"Inspektion" - verbessert, ergänzt und modifiziert - gilt für die Aktivitäten, Ueberprüfung hat die Kontrolle der neu vereinbarten Massnahme "Jährlicher Austausch militärischer Information - Streitkräfte, Planungen zur Indienststellung von Hauptwaffensystemen und Grossgerät" zum Gegenstand.

### 2.9.1 Inspektion

Im Bereich Inspektion sind gestützt auf bisherige Erfahrungen einige Verifikationsmodalitäten revidiert und ergänzt worden:

- 100: Neuzulassung besonderen Kartenmaterials, der Videokameras sowie handgestützter Nachtsichtgeräte. Es wurde auf Sowjetwunsch bestimmt, dass dieses Gerät (nach Ankunft im für die Inspektion bestimmten Gebiet) den Vertretern des Gaststaates vorgezeigt werden soll (ohne Einflussnahme des Gaststaates).
- 101: Modifikation.
- 102: generellere Bestimmung für ex 88, Schwergewicht auf die Sicherstellung von "continuous communication" zwischen den einzelnen Inspektionsteams legend.
- 103: neu. Inspektionserfahrungen haben den Bedarf für Briefings der Inspektoren erwiesen, da



diese in aller Regel doch nicht mit jedem Detail vertraut sind. Als inspizierter Staat kann es sogar von vitalem Interesse sein, ein Briefing zu vermitteln, bevor die Inspektion beginnt. Es ist daher nicht nur am Inspektor, zu befinden, ob er informiert werden will oder nicht. Daher hat die Schweiz auf Mitwirkungsrechten des inspizierten Staates bestanden: "Suggestions of the receiving State as to the briefings will be taken into consideration" ist Ausdruck dieser Insistenz.

- 110: Schon in Stockholm hatte die Schweiz eine nach Tagen berechnete Frist für die Präsentation eines Inspektionsberichts verlangt (10 Tage). Sie drang nicht durch. Inzwischen ist in der Inspektionsberichtspraxis der Zeitfaktor "Without delay" arg strapaziert worden (mehr als 3 Wochen in Einzelfällen). Die Schweiz - um Zeichen des Missbehagens mit dieser Unsitte zu setzen - verlangte erneut 10 Tage. Es war kein Durchkommen, da weder NATO noch WAPA sich an den Karren fahren lassen wollten. Wir waren aber nicht mehr willens, "without delay" als kompromittierte Formel stehenzulassen und schlugen ua "promptly" oder "expeditiously" vor. Die NATO entschied sich für letzteres, den schweizerischen Unwillen zur Kenntnis nehmend und Besserung in Aussicht stellend.



## 2.9.2 Ueberprüfung

Die auf die Information über Streitkräfte und grössere Waffenbeschaffungsvorhaben sich beziehenden Ueberprüfungsbestimmungen sind durchwegs neu (112-140). Sie lehnen sich logisch an die Inspektionsvorschriften an und beziehen sich nur auf aktive Truppenformationen, aktive Truppenteile an ihren normalen Friedensstandorten.

Die Uebernahme des Konzepts der temporär aktivierten Einheiten hätte den Einbezug der Schweizerischen Armee über ihre WK-Formationen in den Ueberprüfungsprozess sichergestellt; der Wegfall dieses Konzepts macht WK-Truppen frei von auf struktureller Information basierender Ueberprüfung, da die Armee keine aktiven Truppen hat; auch die temporär aktiven Verbände hätten nur als Sub-Form der inaktiven Verbände gegolten.

- 114: die Quotenregelung ist wegen der Allianzzugehörigkeit der meisten Staaten kompliziert. Sie ist in der Substanz relativ einfach:
- pro sechzig Regimenten/Brigaden ist die Zahl der zu akzeptierenden Ueberprüfungsbesuche 1; maximal pro Jahr 15, ungeachtet der Gesamtzahl von Truppenteilen. Wer eine Quote von 15 hat (zB: URSS), muss nicht mehr als 3 Besuche (zB der USA) akzeptieren. Wer weniger als 300 Truppenteile hat, muss sich pro Jahr nur einen Besuch durch den gleichen Staat gefallen lassen. Pro Formation oder Truppenteil sind jährlich nur zwei Besuche möglich, davon durch den gleichen Staat nur einer, dh das Rgt Y darf insgesamt nur zweimal pro Jahr aber einmal durch den gleichen Staat besucht werden. Gleichzeitig ist nicht mehr als ein Besuch zu akzeptieren (115).



- 117-140: Die Modalitäten regeln die Prozedere und einzelne Sondersituationen.
- . 123: Verweigerungsrecht
  - . 124: Verzichtsrecht
  - . 126: Geographische Bestimmungen
  - . 129: Teamstärke: 2 Mitglieder plus evtl Dolmetscher
  - . 131: 1 Arbeitstag von 12 Stunden als Dauer (schliesst Uebernachtung und Fortsetzung am andern Tag aus); Beharren der Schweiz auf Befristung auf 1 Arbeitstag, um die Auswirkungen auf die Truppe minimal zu halten. 1 Arbeitstag und 12 Stunden waren - in Hinsicht auf temporär aktivierte Einheiten - schon festgelegt, als die Sowjetunion diesem Konzept die Zustimmung verweigerte. Diese Konzession in Bezug auf die Dauer wurde auch dann nicht mehr rückgängig gemacht (wohl aus Zeitdruck und Vergessen), als schon feststand, dass die Schweiz nicht evaluiert würde.

Die Weigerung der Sowjetunion und der NATO, die Evaluation von nichtaktiven Verbände zuzulassen, brachte Schweden in Harnisch. Es verlangte eine Erklärung des Vorsitzenden, wonach in den laufenden Verhandlungen (dh bis zum Beginn des Helsinki-Folgetreffens) eine angemessene Lösung gefunden werde, um nicht-aktive, zu routinemässigen Ausbildungszwecken aktivierte Truppenformationen und Truppenteile zu überprüfen.

Damit soll erreicht werden, dass alle VSBM von "angemessenen Formen der Verifikation begleitet werden".



## 2.10. Consultations, Communications

Le précédent rapport faisait déjà état de succès en ce qui concerne l'encouragement de contacts bilatéraux et les réunions annuelles de mise en oeuvre (qui se tiendront dans le cadre du CPC).

### Accès au territoire du personnel militaire accrédité

Cette question controversée se présentait de la manière suivante: l'Ouest et les N+N souhaitaient réduire les obstacles administratifs que le personnel accrédité doit surmonter pour avoir le droit de se déplacer en URSS. Dans la proposition des seize, toutefois, cette réduction était assortie de règles strictes qui, tout en étant plus modestes que le système existant, revenaient quand même à justifier les restrictions. De son côté l'URSS se disait prête à faire un geste à condition que soit établi le principe de la réciprocité interétatique, c'est-à-dire que les progrès réalisés en la matière touchent aussi les territoires situés hors de la zone d'application (USA, Canada et l'est de l'Oural).

Le coordinateur proposa un texte qui stipulait l'abrogation progressive des restrictions administratives (dans la mesure où elles existent) et dont le considérant se bornait à rappeler qu'en règle générale la question de l'accès au territoire du personnel accrédité est réglé sur la base de la réciprocité.

Ce fut l'Ouest qui refusa ce texte, officiellement parce que la zone d'application des MDCS n'y figurait pas, en réalité parce que plusieurs des pays du groupe ne tenaient nullement à laisser toute liberté de mouvement à certains attachés militaires.



Communications

La décision de principe d'établir un réseau de communications directes entre les capitales pour les messages MDCS, FCE, Open Skies et autres avait déjà été prise lors de la session précédente. Il restait d'une part à définir l'architecture technique du réseau (et ultérieurement à l'établir) et, d'autre part, à régler la question de l'usage des langues à travers le réseau.

Pour aider les délégations à traiter de la première question, une réunion du groupe de travail en présence d'experts techniques venus des capitales s'est tenue du 10 au 12 septembre. Elle a permis, sans trop de problèmes, de trouver un accord sur les caractéristiques techniques principales du projet (annexe II du document de Vienne). En termes clairs, ce texte signifie que le réseau, utilisant la transmission de données par paquets, disposera d'un centre de messagerie (probablement situé à La Haye) auquel aboutiront tous les messages envoyés des capitales et duquel ces derniers seront expédiés à tous les destinataires; le réseau utilisera les lignes commerciales, les messages ne seront pas codés, mais les différents éléments du réseau n'accepteront que les messages provenant d'expéditeurs dûment agréés.

En outre, le groupe de travail a accepté que les Pays-Bas fassent office de coordonnateur technique de projet. La proposition hollandaise en ce sens reposait sur le fait que le MAE à La Haye dispose déjà de l'expérience du réseau des Communautés européennes (même si celui-ci utilise encore des telex), ainsi que de celui de l'UEO. L'équipe constituée est en train de travailler à l'architecture détaillée du réseau et devrait faire une proposition à cet égard au début janvier. Par la suite, il faudra encore choisir un fournisseur et mettre en place le réseau. Si tout va bien, celui-ci pourrait être opérationnel en



juillet ou août 1991.

La deuxième question, celle de l'usage des langues, a été réglée sans trop malmener la règle fondamentale des six langues de la CSCE. En fait le problème se posait de la manière suivante: lorsqu'un message est transmis par les voies diplomatiques traditionnelles, c'est une Ambassade (celle de l'expéditeur ou celle du destinataire) qui procède, s'il le faut, à la traduction. Dès que la communication est directe, et à moins que le destinataire ne dispose en permanence d'un traducteur, il faut trouver une autre solution. Le plus simple aurait naturellement consisté à ne retenir qu'une seule langue (l'anglais) mais les délégations française et soviétique s'y sont fermement opposées. L'astuce a finalement consisté à préciser que l'expéditeur peut envoyer son message dans la langue de son choix, tout en y joignant, le cas échéant, une traduction dans une langue facilement compréhensible au destinataire; afin de connaître les préférences de chacun à cet égard, une liste tout à fait officieuse a été établie, liste dont il ressort que les 34 Etats participants peuvent accepter un message en anglais. Pratiquement cela reviendra soit à envoyer un original en l'une des cinq autres langues officielles de la CSCE accompagné d'une traduction en anglais, soit uniquement le message en anglais. Pour souligner l'aspect inofficiel de cette pratique, cette décision n'apparaît qu'en filigrane dans une "déclaration du Président" (annexe IV du document).

En outre, il est prévu de limiter le plus possible dans les messages les textes rédigés, au profit de croix et de chiffres figurant dans des formulaires étudiés à cet effet et qui seront incorporés dans le logiciel du réseau (annexe III du document).



3. Déclarations interprétatives\*

Il est intéressant de noter la déclaration interprétative hongroise, faite aussi au nom de la Pologne et de la Tchécoslovaquie: elle annule pour ces trois pays la précédente déclaration de Stockholm selon laquelle les Etats participants ne contourneraient pas les objectifs du régime d'inspection en s'inspectant mutuellement au sein d'une alliance militaire. Désormais ces trois pays pourront se prévaloir de leurs droits et inspecter (et être inspectés par) n'importe quel Etat participant. Il en ira de même des visites d'évaluation qui, par souci de simplification \*\*, n'ont donné lieu à aucune déclaration similaire à celle relative aux inspections.

Enfin, il convient de relever qu'à la traditionnelle déclaration interprétative turque selon laquelle la délégation de l'administration chypriote grecque ne représente pas Chypre dans son ensemble, la délégation chypriote a répondu (par écrit, étant absente au moment de l'adoption) de manière particulièrement virulente: puisque, selon elle, la Turquie viole tous les principes de l'Acte final, "Chypre juge opportun que les Etats participant à la CSCE prennent une décision au niveau approprié pour retirer provisoirement à la Turquie le droit de participer au processus de la CSCE, jusqu'à ce que la Turquie exécute ses obligations et se conforme aux règles d'une conduite civilisée".

Compte tenu du résultat satisfaisant de la négociation pour la Suisse, notre délégation n'a pas eu à faire de déclaration interprétative. Celle que nous avons faite à Stockholm reste, bien entendu, valable.

-----

\* Les déclarations interprétatives figurent au journal de la réunion plénière qui adopte le document, en l'occurrence, le journal 241/rev 2, qui figure à l'annexe.


\*\* Il s'agissait d'éviter une double complication: celle de la désagrégation du Pacte de Varsovie, d'une part, celle du problème gréco-turc, de l'autre.



\* \* \*

Immédiatement après le sommet et afin de marquer la continuité, les négociations ont repris en une très courte huitième session (26.11 au 12.12.90). Deux sujets étaient à l'ordre du jour: d'une part, faire le point avant d'attaquer l'année 1991, d'autre part, préparer le séminaire sur les doctrines militaires de l'année prochaine. Seul le deuxième a quelque peu retenu l'attention mais sans aboutir à un résultat. Personne à l'Ouest, ni même à l'Est n'est en mesure de dire à quelles dates les Chefs d'Etat-major seront disponibles en 1991 pour participer à ce séminaire prévu, théoriquement, au cours du printemps. En février-mars, la crise du Golfe arabo-persique aura sans doute suffisamment mûri pour qu'une décision soit alors possible.

Le Chef de la Délégation  
suisse aux NMDCS



Jean-Pierre Ritter