

**Ernst Britting**

**Der Vertrag**

**Offener Himmel**

**Verifikation durch Luftbeobachtung**

**Hamburg**

**20. Januar 2005**

**Manuskript für Web**

## Einführung

Folie 1

Die Entstehung des Vertrages Offener Himmel (kurz OH-Vertrag genannt) beruht auf zwei Initiativen: Einerseits auf der generellen Idee über ein bilaterales Regime eines Offenen Himmels als einer vertrauensbildenden Maßnahme, wie von US Präsident Eisenhower auf dem Gipfeltreffen in Genf 1955 vorgeschlagen (*das bedeutet, dass das OH-Konzept im Sommer diesen Jahres 50. Geburtstag hat*). Andererseits suchten die Vertragsstaaten des Vertrages über Konventionelle Streitkräfte Europa (des KSE-Vertrages) bei ihren Vertragsverhandlungen 1989/90 nach einer vertragsrechtlichen Lösung für ein umfassendes Verifikationsregimes, das Beobachtungen aus der Luft ermöglichen sollte. Zwar schlug dieser ursprüngliche Ansatz im Rahmen des KSE-Vertrages fehl, dafür gelang es anschließend aber in erstaunlich kurzer Zeit - ca. einem Jahr - das komplexe Regelwerk eines Luftbeobachtungsregimes in Form des eigenständigen OH-Vertrages zu verhandeln und am 24. März 1992 am Rande des KSZE-Folgetreffens in Helsinki zu unterzeichnen. Signatarstaaten waren die damals 16 Staaten der NATO sowie Bulgarien, die Tschechoslowakei, Georgien, Ungarn, Kirgistan, Polen, Rumänien, die Russische Föderation, die Ukraine und Weißrussland.

Der OH-Vertrag wird gemeinhin zu den konventionellen Rüstungskontrollverträgen gezählt, ist aber streng genommen kein Rüstungskontrollvertrag im engeren Sinne. Er dient ausschließlich dem Ziel, Vertrauensbildung und damit Sicherheit durch Offenheit und Transparenz zu verbessern. All dies wird nicht durch Spionage oder Konfrontation bewerkstelligt, sondern durch Kooperation beider Vertragsparteien, der beobachtenden und der beobachteten. Im Gegensatz zu satellitengestützter Aufklärung, die auf absehbare Zeit nur wenigen Staaten zur Verfügung steht und strikter militärischer Geheimhaltung unterliegt, ist die Beobachtung aus der Luft auf der Basis eines völkerrechtlich verbindlichen Vertrages ein völlig neuer und wie ich meine zukunftsweisender Ansatz. Das Neue liegt insbesondere darin, dass die Staaten ihr gesamtes Gebiet für gegenseitige Beobachtungsüberflüge öffnen.

Das Ende des Kalten Krieges und der Erfolg der Rüstungskontrolle in Europa bieten in Bezug auf den OH-Vertrag die Chance, den Akzent von der Vertrauensbildung auf die Verifikation zu verschieben. Verifikation durch OH dient also keinem Selbstzweck, sondern kommt eigentlich nur in der Unterstützung der Verifikation anderer Verträge oder internationaler Maßnahmen sinnvoll zum Tragen.

Ich will Ihnen deshalb in meinem Vortrag kurz das Vertragskonzept und ausgewählte wichtige Regelungen vorstellen, um Ihnen dann das Verifikationspotential des OH-Vertrages aufzuzeigen. Die Vertragsstaaten haben inzwischen in eine umfangreiche Spezialausrüstung und die Ausbildung zahlreicher Spezialisten investiert. Somit sind eigentlich gute Voraussetzungen für eine intensive Nutzung gegeben.

### Das Konzept des OH-Vertrages

Folie 2

Die Präambel des Vertrages definiert drei Vertragsziele:

- \* die Überwachung der Einhaltung bestehender und zukünftiger Rüstungskontrollvereinbarungen;
- \* die Stärkung der Fähigkeit zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und anderer internationaler Einrichtungen; sowie
- \* die mögliche Ausdehnung auf weitere Bereiche, wie den Umweltschutz.

Die im selben Kontext aufgeführte "Verbesserung von Offenheit und Transparenz" sollte man wohl besser als ein durchgängiges Prinzip in der Verfolgung der vorgenannten materiellen Ziele verstehen. Andernfalls könnte das OH-Regime sehr leicht zu einer rein akademischen Übung verkümmern, ohne praktische sicherheitspolitische Relevanz.

Der OH-Vertrag folgt in seinem inneren Aufbau dem bewährten Muster anderer Rüstungskontrollverträge, d. h. streng genommen deren Verifikationsregime. Das Regelwerk basiert auf einem Quotensystem, formatierten Notifikationen und sehr detaillierten Bestimmungen für die Durchführung von Inspektionen, d. h. in unserem Fall von Beobachtungsflügen. Es liegt in der Natur der Sache von Beobachtungsflügen, dass es sehr umfangreicher Bestimmungen zur Flugdurchführung bedarf - also der Umsetzung des Rechtsanspruches, einen Beobachtungsflug durchzuführen, sowie sehr präziser Spezifikationen für wichtige technische Parameter, speziell in Bezug auf die vertragskonforme Sensorik und die Behandlung des Filmmaterials.

Bitte behalten Sie dabei immer einen fundamentalen Aspekt im Auge: Alle Aktionen im Rahmen der Vertragsumsetzung unterliegen der kontinuierlichen Überwachung durch beide Vertragsparteien. Alles ist offen, überprüfbar und nachvollziehbar. Eine Manipulation von Ergebnissen ist mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen. Dies stellt hohe Ansprüche an alle Beteiligten. Aber dafür bekommt man völlig transparente und damit zweifelsfreie Ergebnisse, von denen man sonst im internationalen Geschehen meist nur träumen kann.

### **Doch nun zu einigen wichtigen Vertragsbestimmungen:**

Der OH-Vertrag definiert im Artikel III die *Passivquote*, d. h. die Zahl von Beobachtungsflügen, die ein Staat akzeptieren muss. Diese Quote korrespondiert im Prinzip mit der geographischen Größe eines Staates, die sich zudem in einer maximalen Flugdistanz widerspiegelt. Die passive Quote konstituiert automatisch die aktive Quote, d. h. die Anzahl der Beobachtungsflüge, die ein Staat insgesamt durchführen darf.

Während die Erstverteilung der aktiven Quoten für das erste Jahr der Vertragsanwendung bereits in der Anlage A des Vertrages fixiert war, werden die aktiven Quoten für 2004 und die Folgejahre jährlich in Wien neu abgestimmt. Obwohl die Forderungen nach aktiven Quoten die Passivquote einzelner Staaten übersteigen, konnten die Vertragsstaaten durch eine enge internationale Kooperation in Form von Quotenteilungen bzw. gemeinsamer Durchführung von Quotenflügen die Verteilungskämpfe schnell regeln und somit faktisch eine neue beispielgebende Implementierungskultur entwickeln.

Folie 3  
Quoten

Die Quotenverteilung für 2005 möge Ihnen das anschaulich verdeutlichen. Der Einfachheit halber will ich nur kurz Georgien als Beispiel herausgreifen:

- \* Sie sehen in der "orange" unterlegten Spalte ganz rechts die 100% Passivquote eines Staates und links davon ("rot" markiert) die derzeit gültigen 75% daraus. Hintergrund ist, dass Russland bei den Vertragsverhandlungen etliche Bestimmungen nur akzeptierte, nachdem man sich auf eine phasenweise Anwendung wichtiger Bestimmungen nach Inkrafttreten des Vertrages geeinigt hatte. Seit Inkrafttreten am 01.01.2002 bis Ende 2005 befinden wir uns in der Phase der *Ersten Fähigkeit*. In der Praxis kommt es nur zum Einsatz der optischen Sensoren. Mit Beginn der Phase des *Realen Konzeptes* ab 01.01.2006 können alle Sensoren genutzt werden. In der "rosa" unterlegten Spalte mit dem Summenzeichen sehen Sie die tatsächlichen passiven Quoten in 2005.

- \* In der grün unterlegten senkrechten Spalte Georgiens sehen Sie seine aktive Quote in 2005. Georgien teilt sich einen gemeinsamen Quotenflug mit Frankreich und Portugal über Russland. Derartige gemeinsamen Quotenflüge werden gemeinsam geplant und durchgeführt.
- \* In der waagrechten Spalte sehen Sie die passiven Quoten über Georgien. Wie Sie un-  
schwer erkennen können, sind es alle gemeinsame Quoten.
- \* Durch das Prinzip der Quotenteilung partizipieren also jeweils mehrere Staaten an den  
begrenzt verfügbaren passiven Quoten. In den unteren beiden Summenzeilen sehen Sie  
die arithmetischen aktiven Quoten und die faktischen.

Beim Beitritt neuer Mitglieder zum OH-Vertrag hat sich die Festlegung einer Passivquote in Verbindung mit einer maximalen Flugdistanz als ein hochpolitischer Prozess erwiesen. Viele Staaten betrachten die Passivquote als eine besondere Belastung. Dies hält in Bezug auf die materiellen Belastungen jedoch einer objektiven Überprüfung nicht stand. Auf den beobachteten Staat kommen lediglich geringfügige Kosten für Unterkunft und Verpflegung seines Begleitteams zu. Alle anderen Kosten hat der beobachtende Staat zu tragen. Also hat man es wohl gemeinhin mit subjektiven Empfindlichkeiten zu tun. Die Vertreter der meisten Vertragsstaaten sind mental noch nicht bereit, Verifikationen als eine Positiv-Überprüfung zu verstehen, die einem Staat vertragskonformes Handeln testiert, etwa so wie der TÜV die Verkehrssicherheit eines Autos.

Würde sich diese Auffassung über den Sinn und Zweck von Verifikationsmaßnahmen durchsetzen, ließe sich womöglich auch die traditionelle Praxis der NATO-Staaten überwinden, sich nicht gegenseitig zu inspizieren. Leider resultiert diese Rüstungskontrollpraxis immer mehr in einer Inspektionspraxis alle gegen einen - NATO gegen Russland. Dadurch konterkariert man durch faktisches Handeln alle Sonntagsreden über eine neue politische Kultur der Zusammenarbeit in Europa.

Professor Hartwig Spitzer hat schon seit geraumer Zeit den Vorschlag unterbreitet, eine Mindestpassivquote einzuführen. Dies würde bedeuten, dass über allen Staaten eine Mindestanzahl an Quoten geflogen werden muss. Es dürfte unstrittig sein, dass sich über kurz oder lang eine neue Verifikationsphilosophie durchsetzen muss. Andernfalls würden die NATO-Staaten gerade im Bereich der Rüstungskontrolle tradiertes konfrontatives Handeln fortführen.

Das wohl entscheidende Recht, das der OH-Vertrag einem beobachtenden Staat einräumt, ist gemäß Artikel VI Abschnitt II Ziffer 2 die **ungehinderte Beobachtung jedweden Punktes** im gesamten Hoheitsgebiet des beobachteten Vertragsstaates, einschließlich der Gebiete, die als gefährlicher Luftraum gekennzeichnet sind. Dies bedeutet in der Praxis, dass OH-Flüge Vorrang im Luftverkehr haben und beispielsweise beim Überflug über Truppenübungsplätzen der Schießbetrieb unterbrochen wird.

In Krisengebieten entziehen sich weite Gebiete eines Staates oftmals der Kontrolle der Regierung; sie kann also nicht für die Sicherheit eines Inspektionsteams die Verantwortung übernehmen. Beobachtungsflüge können - abgesehen von geophysikalischen Gegebenheiten (also Wetter) ohne weiteres in einer sicheren Höhe von 5.000 m über Grund erfolgen. Ein besonderer Vorteil eines luftgestützten Beobachtungssystems liegt eben darin, dass man von den vielen Einschränkungen einer Bodeninspektion nicht berührt ist.

Man benötigt also ein geeignetes **Beobachtungsflugzeug** mit einer vertragskonformen Sensorik. Artikel V räumt jedem Vertragsstaat das Recht ein, Flugzeuge unterschiedlichen Typs

und Modells zu benennen. Diese Flugzeuge müssen jedoch neben der Besatzung auch hinreichend Platz für die vertraglich definierte Anzahl an Flugbeobachtern und Sensorbedienern bieten. Die Flugzeuge müssen unbewaffnet sein und frei von jedweder geheimen Sonderausstattung. Im Rahmen einer internationalen Zulassungsprüfung - der Zertifizierung - werden die Sensorik und alle weiteren Bestimmungen von allen daran teilnehmenden Vertragsstaaten als vertragskonform testiert. Ein zertifiziertes OH-Beobachtungsflugzeug ist somit ein Verifikationsinstrument, das von allen Vertragsstaaten dieses völkerrechtlich verbindlichen Vertrages akzeptiert ist. Die OH-Flugzeuge sind damit die einzigen international verfügbaren Beobachtungsflugzeuge, die speziell für internationale Verifikationsmissionen ausgerüstet und überprüft sind. Sie unterscheiden sich damit fundamental von allen sonstigen Aufklärungsflugzeugen oder auch Satelliten.

Einem Vertragsstaat steht es prinzipiell frei, sein eigenes Flugzeug zu nutzen oder ein zertifiziertes Flugzeug eines anderen Vertragsstaates anzumieten. Auf Grund russischer Forderungen bei den Vertragsverhandlungen bietet der OH-Vertrag auch noch die Möglichkeit, für Beobachtungsflüge über dem eigenen Territorium ein eigenes vertragskonformes Flugzeug für die sogenannte "Taxioption" zur Verfügung zu stellen, das der beobachtende Staat dann nutzen muss. Dies stellt nun wirklich ein teures Unterfangen dar, weshalb Russland derzeit dieses Vertragsrecht selbst nicht wahrnimmt.

Folie 6

Der OH-Vertrag erlaubt den Gebrauch von **optischen und Videokameras**, von **Wärmebildkameras** und **seitwärtsgerichtetem synthetischen Radar**. Allerdings dürfen die Auflösungen nicht besser sein als 30 cm für die optischen Sensoren, 50 cm für Infrarot und 3 m für das Radar. Die Einhaltung der vorgegebenen Begrenzungen erreicht man dadurch, dass man für eine genau definierte Sensorkategorie eine bestimmte Mindesthöhe über Grund nicht unterschreitet. Der Hintergrund für diese Begrenzungen erschließt sich aus der Kohärenz des OH mit dem KSE-Vertrag. Es ging den Vertragsvätern in erster Linie darum, die im KSE-Vertrag definierten Hauptwaffensysteme mit hinlänglicher Zuverlässigkeit erkennen und diskriminieren zu können (also Panzer versus Schützenpanzer oder Artillerie), ohne dabei weitergehende technische Detailinformationen preiszugeben, wie etwa die Diskriminierung verschiedener Versionen eines Typs.

Maßstab für die Leistungsfähigkeit der OH-Sensoren sind kommerzielle Satelliten, denn die Ergebnisse militärischer Satelliten sind streng geheim und damit für die Zwecke kooperativer Rüstungskontrolle nicht nutzbar. Bitte bedenken Sie auch, dass bei Preisgabe von sensitiven Informationen, die aus Sicherheitskreisen stammen, eine Manipulation nicht ausgeschlossen werden kann. Derzeit sind die optischen Sensoren von OH denen kommerzieller Satelliten deutlich überlegen. Im Bereich Infrarot ist OH aus physikalischen Gründen praktisch konkurrenzlos. Hingegen werden kommerzielle Radarsatelliten in Kürze weitaus bessere Aufnahmen erbringen. Deshalb ist auch derzeit die Frage noch offen, ob sich die Investitionen in eine umfangreiche Radarausstattung rechnen.

Folie 7

Lassen Sie mich aber an dieser Stelle Ihr Augenmerk auf die Bedeutung der **Entwicklung** und **Auswertung** jedweden Sensormaterials lenken. Wer nutzt kommerziell erhältliches Bildmaterial oder anders herum gefragt: wem nutzt es? Ich befürchte, dass frei erhältliche und bezahlbare Satellitenbilder gar nicht genutzt werden, schlichtweg weil es keine eigenständigen Auswertekapazitäten bei den Rüstungskontrollorganisationen gibt. Nach meiner Kenntnis stützen sich alle Verifikationsorganisationen auf die Luftbildauswertekapazitäten der militärischen Nachrichtendienste. Der OH-Vertrag böte die Chance zu neuen Kooperationsformen gerade auch bei der Aufbereitung, Auswertung und Archivierung der offiziellen Informatio-

nen, denn das gesamte bei Beobachtungsflügen gewonnene Sensormaterial steht allen Vertragsparteien zum Ankauf von Duplikaten für einen fairen Preis zur Verfügung. Somit ist das gesamte Informationsaufkommen unter den Vertragsstaaten als "regierungs-offene Informationen" zu sehen, allerdings nicht für jedermann frei zugänglich. Eine Freigabe über den Bereich der staatlich autorisierten Stellen hinaus bedarf immer der Zustimmung beider Vertragsparteien, z. B. eine Weitergabe an internationale Einrichtungen wie die OSZE.

Folie 8

In der Literatur findet man den kritischen Vorwurf, die Implementierung des Vertrages sei zu kompliziert und erfordere einen unvermeidbaren bürokratischen Aufwand. Die meisten Kritiker übersehen aber die zahlreichen **Flexibilitätsmechanismen**, die wir der Weitsicht der Vertragsväter verdanken. Die wichtigsten möchte ich kurz beleuchten:

- \* An vielen Stellen des Vertrages findet sich die Generalklausel "falls nicht etwas anderes vereinbart wird", so z. B. im Artikel VI, der die Bestimmungen für die *Missionsplanung und -durchführung* beinhaltet. Dadurch kann man in der Praxis pragmatisch auf die aktuelle Situation reagieren.
- \* Zwei oder mehrere Staaten können nach Artikel IV Abschnitt II eine *Gruppe von Vertragsstaaten* bilden und behalten dabei alle ihre Vertragsrechte. Sie können sich für eine gemeinsame Passivquote entscheiden, wie z. B. die Staatengruppe Russische Föderation und Weißrussland, oder ihre individuellen Passivquoten beibehalten, wie z. B. die Staaten der WEU. Erlauben Sie mir an dieser Stelle den Hinweis, dass die WEU zumindest im Zusammenhang mit dem OH-Vertrag noch nicht ganz tot ist, wenngleich keiner so richtig weiß, ob sie wohl noch lebt.
- \* Der Artikel X definiert die Aufgaben und Rechte der *Gemeinsamen Beratungskommission* in Wien. Ihre Entscheidungen sind rechtlich bindend. In der Ziffer 5 des Artikels X finden sich zahlreiche Verbesserungsmöglichkeiten und Modifikationen, die per Definitionem keine substantiellen Vertragsänderungen darstellen und somit auch keine Neuratifizierung gemäß Artikel XVI nach sich ziehen. Aus praktischer Sicht betreffen diese Änderungsmöglichkeiten jedoch essentielle Gebiete, wie z. B. die Verteilung der aktiven Quoten oder die Einführung zusätzlicher Sensorkategorien bzw. die Änderung bestehender Sensorparameter.  
Im Laufe der Jahre haben viele Beschlüsse der Gemeinsamen Beratungskommission ihre Konzeption und ihre Arbeitsweise bestätigt. Man kann sich natürlich fragen, ob diese vielen Entscheidungen - und es wird noch weitere geben - ein Beleg für eine ausufernde Bürokratie sind, oder darin vielmehr der gute Geist einer pragmatischen Zusammenarbeit zum Ausdruck kommt. Die meisten Beschlüsse bedeuten eine echte Verbesserung für die praktische Vertragsarbeit. Zusätzlich greift auch mehr und mehr die Erkenntnis, dass man nicht jedes Problem formell der Gemeinsamen Beratungsgruppe vorlegen muss, sondern eine Lösung auf bi- oder multinationaler Ebene unter denjenigen sucht, die von dem Problem tatsächlich betroffen sind.
- \* Der beobachtende Staat hat einen *Leitenden Flugvertreter* zu bestimmen, der seine Staatsangehörigkeit besitzt. Alle anderen Missionsmitglieder können Vertreter anderer Vertragsstaaten sein, solange sie auf den nationalen Listen der notifizierten Inspektoren gemeldet sind. Dies ermöglicht es, echte *multinationale Mannschaften* zu bilden und somit die Kosten für das hochspezialisierte Personal zu reduzieren. Viele der OH-Spezialisten verfügen über eine sehr große Erfahrung in der internationalen Zusammenarbeit durch ihre Teilnahme an zahlreichen Missionen, Zertifizierungen, Workshops etc.

Diejenigen Staaten, die mit einem Beitritt zum OH-Vertrag noch zögern, begründen ihre abwartende Haltung u. a. mit den hohen **Kosten**, die mit der Vertragsimplementierung verbunden sind. Leider ist dieses Argument schlichtweg falsch. Zunächst gilt es zu beachten, dass

man nur Verpflichtungen erfüllen muss, in der Wahrnehmung seiner Rechte jedoch völlig frei ist. Ein beobachteter Staat hat deshalb zunächst nur die Kosten für Unterkunft und Verpflegung für seine Begleitmannschaft zu tragen - in etwa 5.000 Euro pro Mission. Bei Anmietung eines zertifizierten Beobachtungsflugzeuges ist mit ca. 30.-40.000 Euro pro Mission zu rechnen. Die einmalige Anschaffung für PCs, Laptops, GPS und die Missionsplanungssoftware beläuft sich auf ca. 80-100.000 Euro. Wenn man dies mit dem Nutzen von ca. 30 verifizierten Objekten pro Mission vergleicht handelt es sich um einen geringen Aufwand für einen relativ hohen sicherheitspolitischen Nutzen. Ein erhebliches Kostenreduzierungspotential liegt in einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit. Dafür müsste man nur von der bisher in der Rüstungskontrolle praktizierten nationalen Autokratie konsequent abrücken.

In zwei Wochen - vom 14.-16. Februar - werden die Vertreter der Vertragsstaaten sich zur ersten **Überprüfungskonferenz** in Wien versammeln. Diese Überprüfungskonferenz bietet die Chance, bisher Erreichtes zu würdigen und den Blick in die Zukunft zu richten. Im Lichte der derzeitigen indifferenten Haltung der meisten Regierungen und insbesondere der Abneigung der USA gegenüber kooperativer Rüstungskontrolle ist wohl kaum mit spektakulären Ergebnissen zu rechnen.

### **Die Nutzung des OH-Vertrages bei der Verifikation**

Lassen Sie mich aber nach diesem kurzen Überblick über den OH-Vertrag nunmehr sein Potential für die Unterstützung anderer Verifikationsregimes beleuchten. Ich wiederhole meine Eingangsbehauptung, dass die Verifikation mit bzw. durch den OH-Vertrag kein Selbstzweck ist, vielmehr erst in der Unterstützung anderer Verifikationsregimes einen Sinn ergibt.

Eine Beobachtung aus der Luft hat Vorzüge, aber auch klare Begrenzungen gegenüber einer Inspektion am Boden. Beide - die Vor wie auch die Nachteile - sollte man tunlichst berücksichtigen, um gute Ergebnisse zu erzielen. Deshalb ist die Ausgangsfrage, ob sich das Verifikationsobjekt oder eine bestimmte Aktivität in einem Gebiet für eine Beobachtung aus der Luft mit den erlaubten bzw. verfügbaren Sensoren effektiv abbilden lassen. Zwei Beispiele möge Ihnen dies verdeutlichen:

Folie 9	* Das Luftbild (F 9) zeigt einen Flugplatz mit Transportfliegern. Hier könnten auch Truppenkontingente für Verlegungen bereitgestellt werden.
Folie 10	* Sie sehen auf diesem Luftbild (F 10) Aufnahmen unterschiedlicher Hauptwaffensysteme, die z. B. unter die Begrenzungen des KSE-Vertrages fallen.

Bei der Analyse geeigneter Objekte für die Verifikation aus der Luft wird ein einfaches "geeignet" oder "ungeeignet" keine zufriedenstellende Antwort liefern. Anhand der aufgezeigten Beispiele stellen wir sehr schnell fest, dass eine differenzierte Analyse gleich weitere Fragen hervorruft.

- \* Ist die Lage des Interessenobjektes bekannt, z. B. aus dem Informationsaustausch eines anderen Vertrages, oder suchen wir nach Kasernen, um vermutete Stationierungen zu verifizieren, oder nach Heerlagern, um Truppenmassierungen zu erkennen?
- \* Falls man den Informationsaustausch eines anderen Vertrages zu Grunde legt, ist die Lage bekannt und das Missionsziel ist wahrscheinlich die Verifikation anhand der Bestimmungen dieses Vertrages. Im Falle des KSE-Vertrages könnte eine weiterführende Frage sein, ob man ein Gebiet ablichten will, um den Lageplan eines Verifikationsobjektes zu überprüfen, oder die Anzahl vertragsbegrenzter Hauptwaffensysteme. Letzteres setzt voraus, dass diese Hauptwaffensysteme im Freien abgestellt sind.

- \* Bedenkt man die Begrenzung optischer Sensoren durch schlechtes Wetter oder unzureichende Lichtverhältnisse gerade im Winter in nördlichen Breiten, so ist festzustellen, dass sich weite Gebiete über Monate hinweg einer Verifikation durch optische Sensoren entziehen, auch derer von Satelliten. Infrarotsensoren hingegen können auch im Winter wertvolle Informationen liefern.
- \* Sucht man jedoch nach nicht genau bekannten Objekten in einem großen Gebiet, so dürfte es ratsam sein, zunächst weitflächig zu suchen. In einem solchen Fall bietet sich der Einsatz von Radar oder der von Weitwinkel-Panoramakameras an. Sobald das Objekt lokalisiert ist, wird man es in einem zweiten oder womöglich dritten Anlauf genauer erkunden wollen. Man kann leicht erkennen, dass zwei oder mehr Missionen erforderlich werden können, um ein bestimmtes Verifikationsobjekt hinlänglich zu erfassen.

Die aufgeworfenen Fragestellungen zeigen uns, dass die Qualität von Verifikationseinsätzen entscheidend von einer präzisen Frage- bzw. Aufgabenstellung abhängt.

Ein entscheidender Vorteil eines Beobachtungsfluges versus einer Inspektion am Boden begründet sich aus der Tatsache, dass man in einem Flug 20 bis 100 Objekte abdecken kann, abhängig natürlich von ihrer geographischen Lage und der maximalen Flugdistanz. Bitte vergleichen sie dies mit der passiven Quote anderer Verträge. Bei Bodeninspektionen kann in der Regel nur ein Verifikationsobjekt pro Mission inspiziert werden. Inspektionen am Boden mögen in Bezug auf das eine Verifikationsobjekt mehr und genauere Informationen liefern. Aber was ist mit den 50 anderen Objekten? Mittels OH erzielt man zusätzliche Informationen - zugegeben unterschiedlicher Qualität. Ohne OH erzielt man nichts, außer bei dem einen Objekt.

Sofern ein Staat über eine aktive Quote über einem anderen Vertragsstaat verfügt, kann er von seinem Recht zur Durchführung eines Beobachtungsfluges Gebrauch machen ohne jedwede weitere Rechtfertigung.

Folie 11

Im allgemeinen beruht die Planung von OH-Missionen auf der Aus- und Bewertung anderer Rüstungskontrollverträge. Maßgebliche Beweggründe für die Missionsplanung oder für die Zielauswahl könnten sein:

- \* Verifizierung von militärischem Gerät im Freien, das unter die Bestimmungen des KSE-Vertrages oder des Wiener Dokumentes fällt.
- \* Beobachtung von Seestreitkräften, die vom KSE-Vertrag und dem Wiener Dokument nicht erfasst werden, lediglich vom weltweiten Austausch militärischer Informationen. Allerdings gibt es hierfür kein Verifikationsregime.
- \* Die Auswertung der jährlichen Informationsaustausche enthüllt, dass viele frühere Verifikationsobjekte nicht mehr enthalten sind, z. B. durch die Auflösung von Truppenteilen. Mit Luftbeobachtung kann man oft hinlänglich genau überprüfen, dass die einschlägigen Bestimmungen der anderen Verträge zutreffen und eingehalten werden.
- \* Eine der Kernbestimmungen des Wiener Dokumentes beinhaltet die Größe bzw. den Umfang von Truppenübungen einschließlich der Schwellenwerte zu deren Notifikation und der Einladung von Manöverbeobachtern. Mit Beobachtungsflügen kann man große Gebiete überwachen. Gerade Infrarotsensoren würden sich als sehr effektiv erweisen, größere Bewegungen und Ansammlungen von Truppenteilen zu erkennen, auch bei Dunkelheit.
- \* Innerhalb der OSZE gibt es etliche Gebiete, die nicht von der offiziell anerkannten Regierung kontrolliert werden. Der zu inspizierende Staat kann oftmals die Sicherheit der In-

spektoren am Boden nicht gewährleisten und verweigert sich deshalb glaubwürdig einem Ersuchen auf Inspektion mit dem Hinweis auf "höhere Gewalt". Beobachtungsflugzeuge können derartige Gebiete in einer angemessenen Sicherheitshöhe überfliegen und dabei dennoch gute Ergebnisse erzielen.

- \* Gerade mit Infrarotsensoren lässt sich verifizieren, ob offiziell stillgelegte Nuklear- oder sonstige große Produktionsanlagen tatsächlich keine Aktivitäten mehr aufweisen.
- \* In Gebieten, in denen man größere Umweltschäden vermutet, z. B. durch radioaktiven Müll bzw. Verseuchung, könnte man Aufschlüsse für weitergehende Untersuchungen erhalten.

Der Beitrag von OH zu vorgenannten Verifikationsbeispielen mag manchmal größer, aber auch kleiner sein. Aber in den meisten Fällen wird die Korrelation aller verfügbaren Informationen das Lagebild verbessern. Dabei wird es oft einen Informationsgewinn geben, den man ursächlich auf OH zurückführen kann

Aus der Übersicht über die Verteilung der aktiven Quoten in diesem Jahr konnten Sie un schwer erkennen, dass die meisten Staaten nur über sehr wenige Quoten insgesamt verfügen, davon meist nur eine oder zwei über einem Staat. Was kann man damit anfangen? Was kann also ein durchschnittlicher Staat in einem unilateralen Rüstungskontrollansatz effektiv erreichen? Lediglich für die USA und die Russische Föderation dürfte diese Fragestellung weniger relevant sein. Sie verfügen über deutlich höhere Quoten als alle anderen. Zudem ist alleine auf Grund ihrer Größe und Macht ein gewisser Unilateralismus Teil ihrer politischen Kultur.

Die meisten kleineren Staaten - und dazu zähle ich auch Deutschland - haben schlichtweg nicht genügend Quoten und Ressourcen, um über alle relevanten Rüstungskontrollverträge hinweg ein effektives Verifikationsregime zu verfolgen. Wie kann man unvollständige Informationen weiter verifizieren? Werden sie künftig über Infrarot- und Radarsensoren verfügen? Haben sie überhaupt schon eine Position zu diesen Sensorkategorien, d. h. zu diesen erweiterten Möglichkeiten? Haben Sie etwa Alternativkonzepte, wie den Ankauf von Radarbildern kommerzieller Satelliten? Verfügen Sie über die notwendigen Auswertekapazitäten?

Ungeachtet der bisher so erfolgreichen Vertragsimplementierung bei der Nutzung der optischen Sensoren im Rahmen der Ersten Fähigkeit machen diese wenigen kritischen Fragen sehr schnell die offenkundigen Schwächen und Defizite der meisten europäischen Kleinstaaten deutlich. Der derzeit von allen Staaten verfolgte rein nationale Ansatz hinsichtlich der Struktur und Ausrüstung der Verifikationsorganisationen resultiert oftmals in einer Verschwendung der ohnehin äußerst geringen Haushaltsmittel, die für die Rüstungskontrolle aufgebracht werden.

Was läge also für die Staaten der europäischen Union näher als eine Kooperation auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle. Mit dem noch im Aufbau befindlichen OH-Vertrag, der erhebliche Investitionen in Ausrüstung und Fachpersonal erfordert, könnte man in pragmatischer Weise beginnen. Natürlich müsste man auch zügig angemessene Strukturen in der EU Kommission aufbauen. Hier könnte man auf die in der NATO-Organisation, speziell im Hauptquartier in Brüssel gebundenen Ressourcen zurückgreifen. Rüstungskontrolle ist keine originäre NATO-Aufgabe. Allerdings müssten auch alle EU-Staaten den einzelnen Rüstungskontrollverträgen beitreten, z. B. Österreich.

Wer außer den Staaten der EU könnte und wollte neue Initiativen im Bereich der Rüstungskontrolle initiieren und mit politischem und finanziellem Engagement voranbringen?

Mittel- und langfristig würde man dadurch auch die Voraussetzungen schaffen, die OSZE wirkungsvoll im Rahmen der Krisenprävention unterstützen zu können.

Konzepte, Verfahren und Kapazitäten, die der Unterstützung der OSZE dienen können, stünden grundsätzlich auch für eine Unterstützung von Verifikationsmissionen der Vereinten Nationen bereit.

Es fehlt innerhalb der EU-Staaten eigentlich nur an einer entscheidenden Voraussetzung - dem Willen der politisch Verantwortlichen. Wann haben Sie zuletzt eine diesbezügliche Initiative wahrgenommen? Der hoffentlich von Erfolg gekrönte Ansatz der britischen, französischen und deutschen Regierung zur friedlichen Nutzung der Nukleartechnologie durch den Iran ist wohl eher als die Ausnahme zu verstehen, welche die Regel bestätigt.

In den meisten Konfliktsituationen kann man immer die gleiche Verhaltensweise beobachten. Jede Konfliktpartei brüstet sich ihres absoluten Friedenswillens und spricht ihn im gleichen Atemzug der gegnerischen Partei völlig ab. Mit dem Vorschlag zur Durchführung gemeinsamer Verifikationseinsätze aus der Luft, wie dies zwischen 1997 und 2001 über Bosnien-Herzegowina in zahlreichen Einsätzen bereits erfolgreich praktiziert wurde, ließe sich der erklärte Friedenswille aller Konfliktparteien realistisch testen, zumal wenn diese Einsätze unter einem Mandat der OSZE oder der VN stattfinden.

Folie 12

Für Luftbeobachtungseinsätze á la Offener Himmel sprechen vor allem:

- \* Der OH-Vertrag ist ein völkerrechtlich verbindlicher Vertrag, der inzwischen von 30 Nationen ratifiziert wurde. Wenn man denn nichts Besseres hat, bietet er bewährte Bestimmungen und Verfahren in der Sprache des internationalen Rechts.
- \* Seine Parameter für die Vertragsimplementierung folgen einem transparenten und logischen Konzept, speziell in Bezug auf das Flugzeug einschließlich der Regeln für die Flugdurchführung sowie die Sensorik in Verbindung mit den zertifizierten Minimumhöhen.
- \* Alle Aktionen einschließlich der Filmentwicklung und -duplizierung erfolgen unter der Kontrolle aller Parteien.
- \* Die Flugzeuge eignen sich nicht für Kampf- oder Kampfunterstützungseinsätze. Sie sind unbewaffnet und verfügen nur über die erlaubte OH-Ausrüstung. Die Flugzeuge und Sensoren wurden im Rahmen einer Zertifizierung von Inspektoren aller Vertragsstaaten gründlich überprüft. Während einer Vorflugspektion werden sie erneut daraufhin überprüft, dass nachträglich keine unerlaubten Systeme oder Geräte eingebaut wurden.
- \* Hunderte von erfolgreichen OH-Missionen sind ein deutlicher Beweis dafür, dass sich das Konzept, die Regelungen und die angewandten Verfahren in der Praxis bewährt haben. Die Gemeinsame Beratungsgruppe hat viele Verbesserungsvorschläge in konkrete Entscheidungen umgesetzt. Alle diese Bestimmungen können einzeln oder insgesamt übernommen werden.
- \* Die Gemeinsame Beratungskommission könnte als Ansprechpartner für Anfragen zur Unterstützung dienen. Die nationalen Vertreter in der Gemeinsamen Beratungskommission sind mit dem Vertragskonzept und seiner Umsetzung vertraut, nicht zuletzt mit administrativen und finanziellen Aspekten.
- \* Die Vertragsstaaten verfügen über die erforderliche Spezialausrüstung und auch genügend Experten zur Durchführung derartiger Einsätze. Man könnte relativ schnell eine multinationale Einsatzgruppe mit einem oder zwei Beobachtungsflugzeugen zusammenstellen.

Folie 13

Die Struktur einer derartigen Einsatzgruppe, die alle Fachaufgaben wahrnehmen kann, möchte ich Ihnen kurz im folgenden Organigramm darstellen. Um einen Einsatz mit Flügen bei Tag

und Nacht sowie sofortiger Filmentwicklung und -auswertung vor Ort über einen längeren Zeitraum durchhalten zu können, müsste man wohl einen Personalansatz von 20 bis 50 Spezialisten in Erwägung ziehen.

### **Schlussfolgerung**

Lassen Sie mich ein kurzes Facit ziehen:

Folie 14

Die Verfahrensbestimmungen des OH-Vertrages haben sich in der täglichen Implementierung als durchaus sinnvoll und angemessen erwiesen. Der Vertrag räumt darüber hinaus der Gemeinsamen Beratungskommission umfassende Rechte zu substantiellen Vertragsmodifikationen ein.

Die Vertragsstaaten haben in umfangreiche Beobachtungskapazitäten investiert. Bei einer besseren Kooperation williger Staaten könnten diese jedoch rationeller genutzt werden bzw. es können Rationalisierungsgewinne für künftige Investitionen in neue Fähigkeiten genutzt werden.

Der OH-Vertrag hat sich in der Unterstützung anderer Rüstungskontrollverträge bewährt.

Eine umfassende OH-Befähigung verkörpert automatisch eine substantielle Befähigung zu aktivem Krisenmanagement und damit zu konkretem politischen Handeln jenseits rein verbaler Erklärungen.

Was wirklich fehlt ist der politische Wille, weiter in diese Fähigkeiten zu investieren und sie für das gesamte in der Präambel definierte Aufgabenspektrum zu nutzen. Hier sind Wissenschaft und kritische Medien gefordert, Lösungsansätze aufzuzeigen und die Nutzung vorhandener Fähigkeiten anzumahnen.