

Der Open Skies-Vertrag: Stand und Perspektiven

Ernst Britting und Hartwig Spitzer

1 Vertragskonzept und Mitgliedsstaaten

Der Vertrag über den Offenen Himmel öffnet den gesamten Luftraum seiner Mitgliedsstaaten von „Vancouver bis Wladiwostok“ für kooperative Beobachtungsüberflüge.¹ Er erschließt damit die weiten Gebiete von Nordamerika und Sibirien, die sonst für Inspektionen unter dem KSE-Vertrag und dem Wiener Dokument unzugänglich sind.

Bei seiner Unterzeichnung im Jahre 1992 lag noch ein Hauptinteresse darin, den Abbau von offensivfähigen Truppenmassierungen und von militärischem Großgerät flankierend zu begleiten und überprüfen. Dementsprechend wurde auch die Sensorausstattung festgelegt: Photographische Kameras mit einer Bodenauflösung von 30 cm, nachtsichtfähige Wärmebildkameras mit einer Auflösung von 50 cm und Radargeräte mit einer Auflösung von drei Metern.

Der Vertrag enthielt damals aber schon mehrere zukunftsweisende Qualitäten und Merkmale:

- * Festlegung der Rechte und Pflichten der Vertragsstaaten unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu bestehenden oder ehemaligen Militärorganisationen;
- * Gleichberechtigter Zugang zu den gewonnenen Bilddaten für alle Vertragsstaaten;
- * Kooperation bei der Planung und Durchführung der Beobachtungsflüge.

Der Vertrag wurde im März 1992 von allen 16 damaligen Mitgliedsstaaten der NATO sowie von zahlreichen Transformationsländern und Nachfolgestaaten der Sowjetunion unterzeichnet (Bulgarien, Georgien, Kirgisien, Polen, Rumänien, Russland, Tschechoslowakei, Ungarn, Ukraine, Weißrussland). Alle Staaten außer Kirgisien haben den Vertrag ratifiziert.

¹ Zu einer ausführlichen Erläuterung der Vertragsverhandlungen sowie zu Aufbau und Struktur des Vertrages vgl.: Rüdiger Hartmann und Wolfgang Heydrich, Der Vertrag über den Offenen Himmel. Entwicklung und Inhalt des Vertragswerks, Kommentar, Dokumentation, Baden-Baden 2000, 694 S.. Pal Dunay, Marton Krásznai, Hartwig Spitzer, Rafael Wiemker, William Wynne, Open Skies. A cooperative approach to military transparency and confidence-building, UN Institute for Disarmament Research, Geneva 2004, 318 S..

Jeder Staat hat eine bestimmte Zahl von Überflügen pro Jahr hinzunehmen (passive Quote) und kann eine – in der Regel gleich große – Zahl von Flügen über anderen Staaten durchführen (aktive Quote). Beispielsweise haben Russland mit Weißrussland und die USA eine passive Quote von 42 Flügen. Kleinere Länder haben passive Quoten zwischen zwei und zwölf Flügen. Die Aufteilung der passiven Quoten auf die an einem Überflug interessierten Länder wird jährlich von einer *Beratungskommission* (Open Skies Consultative Commission, OSCC) neu festgelegt.²

Der Vertrag ist – nach einem lange verzögerten Ratifizierungsprozess in Russland und der Ukraine – am 1.1.2002 in Kraft getreten. Dem ging eine fast zehnjährige Probeimplementierung im Rahmen der *Einstweiligen Anwendung* des Vertrages³ voraus, bei der die erforderlichen Prozeduren in fast 400 Testflügen und mehreren Testzertifizierungen erprobt und optimiert wurden. Bemerkenswert ist dabei, dass der Vertrag gemäß Artikel XVIII immer wieder Übergangsphasen vorsieht, um allen die Chance einzuräumen, sich in angemessener Zeit auf einen neuen Abschnitt vorzubereiten. So befindet sich der Vertrag derzeit (vom Inkrafttreten bis zum Ende des dritten Jahres der Anwendung am 31.12.2005) in der sogenannten Phase der „Ersten Fähigkeit“, in der im Prinzip nur optische Sensoren zum Einsatz kommen und auch in Bezug auf die operationelle Leistungsfähigkeit der Beobachtungsflugzeuge noch Ausnahmen gelten. Die uneingeschränkte Nutzung aller vertragskonformen Sensoren kommt erst in der Phase des „Realen Konzeptes“ zum Tragen ab 01.01.2006. Allerdings muss die OSCC zwischenzeitlich noch die bis zum 31.12.2005 befristeten Entscheidungen Nummer 14 (Methode zur Kalkulation der Minimumhöhe von Radarsensoren) und Nummer 15 (Methode zur Kalkulation der Minimumhöhe von Infrarotsensoren) erneuern. Sollte die OSCC einmal in der Zukunft über neue Sensorkategorien entscheiden, was jederzeit gemäß Artikel X Absatz 5 möglich ist, so legt der Vertrag auch dann eine Übergangsphase bis zur vollen Nutzung nahe (Artikel XVIII Abschnitt II Absatz 7).

Obwohl der Vertrag insgesamt nicht im Rampenlicht der öffentlichen Wahrnehmung und des politischen Interesses steht, haben neun weitere Länder seit 2002 den Beitritt beantragt (Bosnien und Herzegowina, Estland, Finnland, Kroatien, Lettland, Litauen, Schweden, Slowenien und Zypern). Bosnien und Herzegowina, Finnland, Lettland und Schweden haben inzwischen ratifiziert und sind damit Mitglieder. Der Antrag von Zypern scheiterte an einem Veto der Türkei. Die Ratifizierung in den übrigen Ländern steht noch aus.

² Für das erste Jahr der Anwendung des Vertrages war die Verteilung bereits bei Unterzeichnung verhandelt und in Anlage A des Vertrages festgelegt. Für das Kalenderjahr 2004 entschied die OSCC im Oktober 2003 erstmals nach Anlage L Abschnitt II des Vertrages über eine angepasste Verteilung der aktiven Quoten.

³ Vgl. Artikel XXVIII Abschnitt I

2 Stand der Implementierung

Vom 14. – 16. Februar 2005 wird in Wien unter deutscher Präsidentschaft die erste Überprüfungskonferenz gemäß Artikel XVI stattfinden. Eine wesentliche Aufgabe der Konferenz wird es sein, eine Bilanz der bisherigen Implementierung zu ziehen. Dabei kann eine Reihe von erfolgreichen Schritten bilanziert werden.

- * Während der *Periode der ersten Zertifizierung (initial certification period)* von Januar bis Juli 2002 konnten die Flugzeuge von 16 Staaten recht zügig für Flüge im Rahmen der Ersten Fähigkeit zertifiziert werden.
- * Die *Quotenflüge* begannen am 1. August 2002 gemäß der bei Vertragunterzeichnung bereits verhandelten Erstverteilung der Quoten. Die vorgesehenen Flüge wurden im Zeitraum bis 31.12.2003 bis auf wenige wetterbedingte Ausnahmen durchgeführt.
- * Für das Jahr 2004 wurde die *Verteilung der aktiven Quoten* erstmals neu ausgehandelt. Wegen starker Nachfrage nach Überflügen verständigten sich einige Staaten darauf, ihre aktiven Quotenflüge gemeinsam durchzuführen.⁴ Die Durchführung der Beobachtungsmissionen hat sich als Routinevorgang eingespielt.
- * Im Mai 2004 wurden mit der russischen TU-154 M, der schwedischen Saab 340/OS-100 und der türkischen CN-235 Casa drei weitere Flugzeugtypen in einer gemeinsamen Zertifizierung international bestätigt.⁵

Insgesamt verlief die Implementierung reibungslos und trug nachhaltig zur Verwirklichung der Vertragsziele bei. Die erfliegenen Bilddaten wurden überwiegend zur Verifikation des KSE-Vertrages und des Wiener Dokumentes verwendet, vereinzelt auch zur Unterstützung der Verifikation anderer Rüstungskontrollverträge (wie das Abkommen zum Verbot von Chemiewaffen) sowie allgemein zur Erhöhung der Transparenz und gegenseitigen Kenntnis von Militärpotentialen.

⁴ So sind beispielsweise vier von den insgesamt sechs aktiven Quotenflügen Deutschlands im Jahr 2004 gemeinsame Flüge mit Frankreich über der Ukraine, mit Ungarn über der Staatengruppe Russland/ Weissrussland und mit der Türkei über Bosnien-Herzegowina und Georgien.

⁵ Bemerkenswert ist dabei, dass mit der TU-154 M die Russische Föderation nunmehr über ein zertifiziertes Langstreckenbeobachtungsflugzeug verfügt, mit dem sie ihre Vertragsrechte über Nordamerika wahrnehmen kann. Die Casa der Türkei ist wohl das derzeit operationell bestausgestattete Flugzeug. Es verfügt neben den optischen Sensoren für Vertikal- und Seitensicht bereits über ein eingebautes Infrarotzeilenabtastgerät AAD-5 und ein sehr vielseitiges Missionskontrollsystem.

In der OSCC konnten viele technische und administrative Probleme einvernehmlich gelöst werden, wenn auch manchmal mit sehr großem Verhandlungsaufwand. Dennoch kann man die zahlreichen OSCC-Entscheidungen als klaren Beleg für eine gut funktionierende Vertragsstaatengemeinschaft werten. Voreiligen Kritikern⁶, die dem Vertrag pauschal technische Komplexität und übertriebene Bürokratie vorwerfen, sei entgegnet, dass gerade das oftmals komplizierte Regelwerk dafür sorgt, den vielen Facetten der Implementierung in der Praxis angemessen Rechnung tragen zu können. Der Vertrag beinhaltet zudem zahlreiche Flexibilitätsmechanismen, die ein pragmatisches Handeln sehr stark fördern und damit die Umsetzung des Vertrages wesentlich erleichtern, z.B. dass man in vielen Fällen im gegenseitigen Einvernehmen auch anderweitig verfahren kann.

Jenseits aller juristischen Klauseln des Vertrages sollte man nicht übersehen, dass die Zusammenarbeit unter den internationalen Akteuren eine entscheidende Rolle in der Praxis spielt. Viele der hochspezialisierten Experten der nationalen Open Skies-Teams verfügen über eine umfangreiche Erfahrung in der internationalen Zusammenarbeit durch ihre Teilnahme an vielen multinationalen Aktivitäten. Drei erfolgreiche multinationale Zertifizierungen sind wohl der beste Beweis für den ausgeprägten Gemeinschaftsgeist und die kooperative Praxis in der „Familie des Offenen Himmels“. So greift auch mehr und mehr die Einsicht, dass man für viele Probleme, die oftmals nur zwei oder einige wenige Vertragsstaaten betreffen, nicht unbedingt eine formelle Lösung in der OSCC in Wien suchen muss, sondern sich unter den Betroffenen pragmatisch einigt.⁷

Die Vertragspraxis liefert somit ein schönes Beispiel dafür, wie klug gewählte *strukturelle Grundprinzipien* einer Vereinbarung – hier Kooperation und Offenheit – das Verhalten der beteiligten Menschen verändern können. Unter den an der Umsetzung beteiligten Militärs ist eine Kultur der Offenheit und Kooperation – unabhängig von politischen Grenzen entstanden – für viele eine neue Erfahrung. Der Vertrag stellt so eine gelungenen Balance von Vertrauensbildung und Kontrolle her.

Gleichwohl bedeutet die Stärke des Vertrages, die Selbstverständlichkeit der Kooperation, in der Praxis auch eine Schwäche. Die Vertragsumsetzung ist zu einer Expertensache geworden, abseits von den großen sicherheitspolitischen Auseinandersetzungen. Es muss zudem kritisch hinterfragt werden, inwieweit der Vertrag heutige und künftige

⁶ Vgl. Klaus Arnold, Der Vertrag über den Offenen Himmel. Ein Konzept zur Aktualisierung des Vertrages, SWP-Studie S 21, Berlin 2002.

⁷ Als konkretes Beispiel mögen hierfür die Preisfestsetzungsregeln bei Filmankauf dienen. Auf Grund einer deutschen Initiative wurde die generelle Vorgabe der OSCC-Entscheidung Nummer 1 über einen „fairen Preis“ in einem multilateralen Abkommen außerhalb der OSCC-Verfahren präzisiert. Viele Vertragsstaaten haben sich diesen Preisfestsetzungsregeln angeschlossen, einige bewusst nicht, z.B. UK.

Sicherheitsanforderungen wirksam unterstützen kann und inwieweit er der Konkurrenz durch neue kommerzielle Beobachtungssatelliten standhält.

3 Perspektiven

Heute – zwölf Jahre nach der Unterzeichnung befinden sich die Vertragsstaaten in einem stark veränderten sicherheitspolitischen Umfeld:

- * Die Bedrohungspotentiale innerhalb von Europa wurden stark abgebaut.
- * Die Gefahr einer möglichen Destabilisierung der meisten Transformationsländer wurde durch ihre Integration in die NATO und die Europäische Union gebannt.

Gleichzeitig verlagert sich die Bedrohungswahrnehmung auf Entwicklungen außerhalb des OSZE-Gebiets mit Auswirkungen auf Europa, wie Destabilisierung von Staaten in Afrika und im Nahen und Mittleren Osten, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Terrorismus und Ressourcenkonflikte. Im OSZE-Gebiet selbst bleiben Spannungsherde im südlichen Balkan, im Kaukasus, in Zentralasien sowie Ungewissheiten über die politische Entwicklung der russischen Föderation.

Hinterfragt man die *Positionen wichtiger Akteure*, so lässt sich vereinfacht folgendes Bild skizzieren:

- * Die **USA** verfügen zweifellos über das dichteste Netz verschiedener Systeme zur Informationsgewinnung. Sie sind auf zusätzliche Informationen durch Open Skies nicht angewiesen. Im Gegenteil, Informationsgewinnung durch Open Skies kann das Informationsmonopol der USA in zweierlei Hinsicht unterlaufen. Zum einen gelangen alle Vertragsstaaten in den Besitz von Luftbildern, die annähernd die Qualität der Bilder von nationalen amerikanischen Satelliten erreichen. Zum anderen erschließen die Infrarotsensoren eine neue Informationsqualität für alle, die durch satellitengestützte Systeme auch nicht annähernd erreicht werden kann. Trotz der derzeit generell ablehnenden Haltung der USA gegenüber neuen kooperativen rüstungskontrollpolitischen Ansätzen bietet der Open Skies-Vertrag die Möglichkeit zu umfangreichen Luftbeobachtungen über dem gesamten amerikanischen Territorium. Dies könnte in den USA als eine unerwünschte Umkehr ihrer ursprünglichen Vertragsabsicht gesehen werden, nämlich der Herstellung von Transparenz im Bereich der ehemaligen Sowjetunion. Auffällig ist auch die ablehnende Haltung der USA gegenüber dem vom Vertragstext her möglichen Beitritt von

Staaten von außerhalb der OSZE, z.B. Japan, wodurch automatisch Ansprüche auf Quotenflüge über den USA erwachsen würden. Der jetzigen US-Administration kommt es drauf an, die Wirkung von Open Skies auf den OSZE Raum zu begrenzen.

- * **Russland** bemüht sich weiterhin um Weltmachtstatus auf Augenhöhe mit den USA. Hierzu ist es auf funktionierende Informationssysteme angewiesen, sieht sich jedoch zunehmend mit dem Verfall seiner Satellitenkapazitäten konfrontiert. Die Vermutung liegt nahe, dass der russische Entschluss zur Vertragsratifizierung im Frühjahr 2001 auch durch die Erkenntnis beeinflusst wurde, dass man künftig auf die Informationsgewinnung durch Open Skies angewiesen sein würde, insbesondere zur Abdeckung von Nordamerika.⁸ Daneben würden umfangreiche Open Skies-Kapazitäten Russland in die Lage versetzen, substantielle Beiträge zu internationalen Verifikationseinsätzen leisten zu können. Russland wird auf absehbare Zeit nicht in der Lage sein, eigenständige militärische Operationen außerhalb seines Territoriums durchzuführen. Umso mehr muss ihm daran gelegen sein, sich sichtbar und in angemessener Position an internationalen Einsätzen zu beteiligen.⁹
- * Für die meisten **europäischen Vertragsstaaten** außer Frankreich bedeutet das Informationsaufkommen durch Open Skies zur Zeit das einzige Originalmaterial derartiger Qualität, für das sie nicht auf das Wohlwollen der USA angewiesen sind. Die entscheidende Frage dürfte allerdings sein, inwieweit sie an der Unterstützung anderer Verifikations- und Informationsgewinnungsaufgaben durch Open Skies überhaupt interessiert sind.¹⁰ Angesichts der seit Vertragsunterzeichnung stark veränderten sicherheitspolitischen Situation stellt sich für sie die Frage nach dem Sinn und Zweck der Rüstungskontrolle in einem umfassenden (fundamentalen) Sinn. Diese überfällige rüstungskontrollpolitische Positionsbestimmung kann der Diskurs zum Open Skies-Vertrag nicht ersetzen, er macht jedoch das derzeitige konzeptionelle Defizit offenkundig und deutlich.
- * Die **Türkei** befindet sich nach wie vor in einer exponierten geostrategischen Position. Sie ist umgeben von instabilen Staaten und bildet gleichzeitig einen Brückenkopf der westlichen Staatengemeinschaft in einer der brisantesten Krisengebiete der Welt. Eine umfassende Open Skies-Befähigung bietet somit für die Türkei die

⁸ Der russische Testbeobachtungsflug im Sommer 2000 mit einer TU-154M über den USA war von Anfang an darauf angelegt, wichtige Objekte auf den Aleuten (Aufbau der Infrastruktur für Raketenabwehrsysteme der USA) zu fotografieren.

⁹ Vgl. Fußnote 23, S. 12.

¹⁰ Es besteht generell eine institutionelle Diskrepanz zwischen den Verifikationsorganisationen und den militärischen Nachrichtendiensten. Im traditionellen Denken werden die streng geheimen Aufklärungskapazitäten stärker wertgeschätzt und gefördert als halboffene Ressourcen wie Open Skies.

Chance zur Informationsgewinnung für ein konkretes Krisenmanagement. Darüber hinaus könnte sich die Türkei als einflussreicher Akteur einer kooperativen Sicherheitspolitik in den sie umgebenden Krisenregionen profilieren. Ungeachtet der bis auf weiteres inkonklusiven Diskussionen über einen EU-Beitritt böte sich für die Türkei die einmalige Chance, im Bereich kooperativer Rüstungskontrolle und speziell durch Open Skies gemeinsam mit den Staaten der EU neue pragmatische politische Handlungsalternativen zu entwickeln und auch konkret umzusetzen.

So ist daher zu fragen, welche Rolle der Open Skies-Vertrag in diesem veränderten Umfeld spielen kann, und welche Entwicklung er nehmen könnte bzw. sollte.

3.1 Neufassung der OSCC-Entscheidungen Nummer 14 und 15

Technische Voraussetzung für eine effektive Nutzung des Vertrages, insbesondere der dafür bereitgestellten Ressourcen, ist die operationelle Verfügbarkeit des *kompletten Sensorspektrums* mit Beginn der Phase des Realen Konzeptes. Entscheidende Bedeutung kommt hierbei dem *Infrarotsensor* zu, der im Gegensatz zum Radar nicht durch satellitengestützte Systeme kompensiert werden kann. Dank deutscher Initiative fanden bereits gemeinsam mit den USA, der Russischen Föderation, der Ukraine und der Türkei umfangreiche empirische Vorarbeiten zur Bestimmung der Minimumhöhe über einem Infrarot-Kalibrierziel statt.¹¹ Eine zügige Behandlung dieser wissenschaftlich-technisch schwierigen Materie im kommenden Winterhalbjahr vorausgesetzt, könnte ein neugefasster Beschluss Nummer 15 im Frühjahr 2005 die Grundlage für Datenflüge und eine Zertifizierung Ende 2005/ Anfang 2006 bilden.

Im Hinblick auf die beabsichtigte Nutzung von *Radarsensoren* sind derzeit keine Aktivitäten seitens der in Frage kommenden Vertragsstaaten USA oder Russische Föderation zu erkennen. Beide Seiten hatten ursprünglich entsprechende Systeme vorbereitet. Allerdings dürften sich die Investitionen in Radarsensoren nur dann rentieren, wenn man in der OSCC bereit ist, die Auflösung von derzeit 3 m auf 1m analog der Auflösung künftiger kommerzieller Satelliten zu verbessern.

3.2 Überarbeitung der derzeitigen Rüstungskontrollkonzepte

¹¹ Die technische Herausforderung liegt darin, ein Kalibrierziel zu bauen, dessen Balken auch bei wechselnder Witterung (Temperatur, Bewölkung) einen konstanten Temperaturunterschied von 3° C zum benachbarten Untergrund aufweisen.

Die Staaten der OSZE rühmen sich wohl zu Recht einer hohen Rüstungskontrollkultur. Das Wiener Dokument und der KSE-Vertrag haben zur rechten Zeit die epochalen Umbrüche in Europa unterstützt. Der Open Skies-Vertrag als dezidierter Verifikationsvertrag ergänzt neben weiteren rüstungskontrollpolitischen Abkommen und Verträgen dieses für die innere Stabilität in Europa wichtige sicherheitspolitische System. Allerdings liegt den meisten Verträgen die frühere waffenstarrende Ausgangslage zwischen USA und Sowjetunion bzw. NATO und WP zu Grunde.¹² An der seit 1991 eingeübten Implementierungspraxis, d.h. der „freie Westen“ gegen den immer kleineren Rest (Russische Föderation, Weissrussland und Ukraine) sowie der Grundhaltung, dass Rüstungskontrolle ein nationales Vorrecht ist und weitgehend national betrieben wird, hat sich kaum etwas verändert.

Leider wird Verifikation noch immer nicht als eine Chance wahrgenommen, Überprüfungen, die nichts Auffälliges ergeben, als positiv zu bewerten. Wir sind alle vom Nutzen medizinischer Vorsorgeuntersuchungen zu unseren eigenen Sicherheit überzeugt oder von den Überprüfungen des Technischen Überwachungsvereins (TÜV), der die Sicherheit aller betrifft. Könnte man nicht auch dasselbe Denkmuster auf die Rüstungskontrolle übertragen und Verifikation als eine *positive Vorsorgeüberprüfung* verstehen? Eine Bodeninspektion oder ein Beobachtungsflug testieren die Übereinstimmung mit internationalen Verträgen bzw. deren Regularien. Die derzeitigen Verifikationssysteme, die auf dem traditionellen Recht von Gegnern beruhen, könnten in Verifikationssysteme transponiert werden, die eine multinationale Überprüfung in regelmäßigen Intervallen sicherstellen.

Ein konkreter Ansatz hierzu wäre die Festlegung einer *Mindest-Passivquote*, die über jedem Vertragsstaat geflogen werden muss unter Einbeziehung von gegenseitigen Überflügen zwischen Mitgliedsstaaten der NATO.¹³ Dies könnte man in den ohnehin stattfindenden Prozess der jährlichen Überprüfung und Neuverteilung der Quoten mit integrieren. In Verbindung mit einem konsequenten multinationalen Ansatz durch die gemeinsame Wahrnehmung von Quoten (quota sharing) könnte man hierdurch zu einer neuen Quotenphilosophie gelangen.

Das vom Verständnis einer *Sicherheitspartnerschaft* geprägte Innenverhältnis der meisten OSZE-Staaten sowie eine weitaus vielschichtigere Bedrohungssituation entlang deren südlicher Peripherie bedingen ohnehin ein stärker an Kooperation und Multinationalität ausgerichtetes Rüstungskontrollverhalten untereinander. Dadurch könnte man die derzeit noch überwiegend nach rein nationalen Vorstellungen durchgeführten Quotenflüge nicht nur terminlich, sondern auch konzeptionell bzw. inhaltlich abstimmen. Kooperative Rüstungskontrolle im Sinne einer positiven

¹² Vgl. Götz Neuneck, Christian Mölling, Rüstungskontrolle – veraltet, überflüssig, tot? in: Sicherheit und Frieden 3-4/2003, S. 135-140.

¹³ Vgl. Hartwig Spitzer, Prospects for Extensions of the Multilateral Open Skies-Treaty, in: Pal Dunay et al., a.a.O. chap 7, S. 143.

Bestätigung würde durch faktisches Handeln noch an Glaubwürdigkeit gewinnen.

3.3 Der Open Skies-Vertrag als Modell

Ein umfassender weltweiter Ansatz für eine neue Rüstungskontrollpolitik würde wahrscheinlich wie so viele globale Ansätze nicht sehr weit gedeihen. Deshalb bietet sich ein Vorgehen in kleinen und dabei überschau- und machbaren Schritten an.

Der Open Skies-Vertrag könnte dabei nicht nur als Modell für eine Reorganisation rüstungskontrollpolitischen Handelns im OSZE-Raum dienen, sondern auch als Modellvertrag für regionale Open Skies-Regime außerhalb von Europa herangezogen werden. Komplementär dazu sind bilaterale Open Skies-Abkommen denkbar nach dem Vorbild des – technisch einfacheren – rumänisch/ungarischen Open Skies-Abkommens.

In den meisten Konfliktsituationen kommt immer wieder das gleiche Verhaltensmuster zum Vorschein. Jede Konfliktpartei brüstet sich ihres absoluten Friedenswillens und spricht ihn der Gegenseite rundweg ab. Durch den Vorschlag zur gegenseitigen Luftbeobachtung à la Open Skies¹⁴ unter tatkräftiger Mitwirkung der internationalen Staatengemeinschaft (VN, OSZE) könnte man den erklärten Friedenswillen der Konfliktparteien somit einem ernsthaften und sehr realen Test unterziehen.

3.4 Europäische Kooperation bei der Implementierung

Vornehmlich für die kleinen und mittleren Staaten würde sich im Bereich der Rüstungskontrolle ein *europäischer Lösungsansatz* anbieten, der Open Skies-Vertrag wäre hierbei ein erster konkreter und überschaubarer Anwendungsfall. Die Europäische Union (EU) könnte bei einem derartigen rüstungskontrollpolitischen Transformationsprozess eine entscheidende Rolle spielen. Die Regierungen der EU-Staaten müssten sich dieser Aufgabe stellen wollen und die Konsequenz daraus ziehen, dass die frühere Rolle und Bedeutung der NATO¹⁵ für eine aktive Rüstungskontrollpolitik inzwischen geschwächt ist und sich die dafür vorgehaltenen Strukturen und Ressourcen leicht auf die europäische Institutionen übertragen ließen.¹⁶

¹⁴ Dieses Konzept wurde 1997/98 in mehreren Missionen auf dem Balkan bereits erfolgreich umgesetzt.

¹⁵ Nur noch im derzeit gültigen KSE-Vertrag ist das aus NATO-versus-WP stammende Gruppenprinzip mit entsprechenden Gruppenverpflichtungen verankert. Mit Inkrafttreten des adaptierten KSE-Vertrages wird diese Gruppenverpflichtung obsolet. Die NATO ist dann nur noch indirekt betroffen, z.B. durch Verifikation ihrer Einsatzkontingente im Rahmen des Wiener Dokumentes. Die eigentlichen Vertragsverpflichtungen sind ohnehin durch die nationalen Kontingentführer und den Gastgeberstaat wahrzunehmen.

¹⁶ Vgl. Götz Neuneck, a.a.O., S. 140.

Derzeit unterhalten alle OS-Vertragsstaaten auch OS-Einheiten in ihren Verifikationsorganisationen. Dies bindet erhebliche personelle, infrastrukturelle und finanzielle Mittel für meist nur ein bis zwei Quotenflüge über wenigen Staaten. Bei einer kooperativen europäischen Lösung im Sinne der Bündelung von Ressourcen könnte mittel-/langfristig ein deutlicher Einsparungseffekt erreicht werden bei gleichzeitig gesteigerter Effizienz.

Für viele Staaten, die – wenn überhaupt – nur über Teilkomponenten einer umfassenden OS-Befähigung verfügen, wäre es daher sehr attraktiv, sich an einem konkreten und in überschaubarer Zeit zu verwirklichenden bilateralen, später multinationalen, Kooperationsmodell zu beteiligen, das mehrere Optionen des weiteren Ausbaus offen hält und eine hohe und umfassende Einsatzeffektivität erwarten lässt. Dazu zählen:

- * Zusammenfassung aller OS-Funktionalitäten
- * Gemeinsam genutzte Flugzeuge und Sensorik mit hinlänglicher Leistungsfähigkeit
- * Prozessierung und Auswertung des Bildmaterials in einer gemeinsamen Auswerteabteilung¹⁷
- * ggf. Ergänzung des Datenaufkommens durch Erwerb kommerziell erhältlicher Satellitenbilddaten
- * direkte Unterstützung europäischer Institutionen

Gemeinhin konzentriert sich die Diskussion von Rüstungskontrollabkommen auf vertragsrechtliche Aspekte, speziell das Anrecht auf Inspektionsquoten und deren Wahrnehmung. Die meisten kleineren Staaten verfügen dann über Informationen aus einer oder zwei Inspektionen am Boden pro Jahr. Open Skies liefert demgegenüber eine Fülle an Informationen. Bei Nutzung des vollen Sensorspektrums dürfte das Beherrschen der dann zu erwartenden Informationsflut zu einem organisatorischen Problem werden.

Derzeit findet in nahezu allen Vertragsstaaten die Bearbeitung des durch Open Skies gewonnen Bildmaterials im militärischen Nachrichtenwesen statt. Internationalen Organisationen haben derzeit praktisch keinen Zugriff.¹⁸ Bei einem EU-Ansatz böte sich die Chance, in der Datenaufbereitung und -haltung völlig neue Wege zu gehen. Das umfangreiche Datenaufkommen aus dem Open Skies-Vertrag würde völlig unabhängig von den rein national betriebenen Auswerteabteilungen der militärischen Nachrichtendienste in einer eigenständigen gemeinsamen Auswerteabteilung bearbeitet und verwaltet. Die Bestimmungen des Open Skies-Vertrages sollten einem derartigen kooperativen Ansatz nicht im Wege stehen, zumal das Prinzip der Bildung von Staatengruppen im Vertrag bereits angelegt ist (Artikel III,

¹⁷ Das gemeinsam betriebene Satellitenzentrum in Torrejon/Spanien erscheint für die Bearbeitung von OS-Bildern wenig geeignet, da es primär der Auswertung sensitiven Satellitenmaterials unter sehr restriktiven Geheimhaltungsregeln dient.

¹⁸ Vgl. Hartwig Spitzer, a.a. O., S. 141f und 146.

Abschnitt II). In einer derartigen multinationalen Kooperation ließen sich dann auch die Möglichkeiten zum Ankauf und zur Aufbereitung von kommerziellem Satellitenmaterial effektiv nutzen.¹⁹

Ein EU-Ansatz würde die meisten in ihr vereinigten europäischen Staaten in die Lage versetzen, ihre Rüstungskontrollkultur eigenständig weiter zu entwickeln und die für ihre Implementierung vorgehaltenen Ressourcen global zu nutzen.²⁰ Die Verifikationsorganisationen der europäischen Nationen könnten dann auf das gemeinsame Open Skies-Zentrum zugreifen und es in bewährter Weise durch ein gemeinsames Kontrollgremium (steering committee) steuern.

3.5 Luftbeobachtungseinsätze zur Unterstützung bei Umweltkatastrophen und beim Krisenmanagement

Die sich aus dem Open Skies-Vertrag ergebenden Rechte zur Durchführung eines Quotenfluges können natürlich nur im Vertragsgebiet wahrgenommen werden. Aber völlig unabhängig davon können die Vertragsstaaten ihre spezialisierten Kräfte und Fähigkeiten in *frei vereinbarten bi- bzw. multilateralen Beobachtungseinsätzen* aus der Luft nutzen. Dies kann grundsätzlich bei Umweltkatastrophen, über Krisenregionen oder zur Unterstützung anderer Verifikationsregime zum Tragen kommen und ist auch in Anlage L Abschnitte III und IV des Vertrages bereits vorgezeichnet:

- * Der Open Skies-Vertrag beinhaltet umfangreiche *Verfahrensbestimmungen* zur Luftbeobachtung. Bereits während der Phase der „einstweiligen Anwendung“ des Vertrages (vor 2002) konnte die Schlüssigkeit des Konzeptes erfolgreich getestet werden. Zwischenzeitlich hat die OSCC viele Erfahrungen in OSCC-Entscheidungen umgesetzt, welche die Anwendung des Vertrages in seinem gesamten Spektrum verbessern. Dieses Regelwerk des Open Skies-Vertrages kann bei multilateral vereinbarten Missionen ganz oder in Teilen Anwendung finden.
- * Der Open Skies-Vertrag ist ein inzwischen von 30 Vertragsstaaten ratifizierter *völkerrechtlich verbindlicher Vertrag* und damit von anderer Qualität als ein bilaterales Abkommen. Solange man keine besseren Lösungsansätze hat, bietet er ein klar strukturiertes und definiertes Regelwerk in der Sprache des Völkerrechts. Seine Parameter für die

¹⁹ Die EU-Kommission würde damit über ein weiteres eigenes Informationsaufkommen verfügen, unabhängig von der selektiven und fallweisen Informationsversorgung durch die nationalen Geheimdienste.

²⁰ Ein vertragsübergreifender Ansatz, der alle Vertragsstaaten einbindet, dürfte wohl zu weit führen, da jedwede amerikanische Administration auch weiterhin auf völlige amerikanische Unabhängigkeit bedacht sein und sich folglich an keiner *Zusammenarbeit* beteiligen wird, die ihre Selbstständigkeit gefährden könnte (vgl.: Götz Neuneck, a.a.O., S. 140).

Anwendung, speziell für die Ausstattung und Nutzung der Beobachtungsflugzeuge und die Durchführung der Beobachtungsmissionen, folgen einem transparenten und logischen Konzept. Alle Aktionen einschließlich der Filmentwicklung finden unter der Kontrolle der an einem Flug beteiligten Vertragsparteien statt.

- * Die Beobachtungsflugzeuge sind *unbewaffnet* und verfügen nur über vertragskonforme Komponenten. Sie sind nicht für Kampf- oder Kampfunterstützungseinsätze geeignet. Sie wurden im Rahmen einer internationalen Zulassungsprüfung eingehend überprüft. Im Rahmen einer Vorfluginspektion kann kontrolliert werden, dass das jeweilige Flugzeug noch immer allen Vertragsbestimmungen entspricht, d.h. dass nachträglich keine Einbauten zur Nachrichtengewinnung ergänzt oder manipuliert wurden.
- * Die OSCC könnte *umgehend* auf Anforderungen z.B. von der OSZE reagieren.²¹ Die Vertreter der Vertragsstaaten in der OSCC sind mit allen Aspekten des Open Skies-Vertrages vertraut. Man würde wertvolle Zeit sparen, die man wohl sonst bräuchte, um sich über den Rahmen und die Ausgestaltung eines derartigen Luftbeobachtungssystems zu verständigen. Zudem ist man in der OSCC mit administrativen Problemstellungen vertraut, nicht zuletzt mit der Regulierung finanzieller Fragen.
- * Die Vertragsstaaten haben in eine *umfangreiche Ausrüstung* investiert, z. B. Beobachtungsflugzeuge, Kalibrierziele, spezielle Laborausrüstung einschließlich erforderlicher Messgeräte, GPS, mobile Computer mit spezieller Software.
- * Die Vertragsexperten sind eingeübt und praxiserfahren in internationaler *Teamarbeit*.

Bei seiner Präsentation vor den Vereinten Nationen im Februar 2003 bot der amerikanische Außenminister, Colin Powell, den Einsatz von U-2 Aufklärungsflugzeugen zur Unterstützung der UNMOVIC Verifikationsmission an.²² Die irakische Regierung lehnte dieses Ansinnen ab. Ebenso kam ein Angebot der französischen Regierung zum Einsatz von Mirage Aufklärungsflugzeugen nicht zum Tragen.²³ Man kann mit Recht annehmen, dass ein Angebot der EU-Staaten zur Unterstützung einer VN-

²¹ Voraussetzung dabei ist zunächst einmal eine Willensbildung innerhalb der OSZE zur potentiellen Inanspruchnahme von OS-Kapazitäten sowie eine Klärung, wer eine solche Anfrage aussprechen kann (z.B. Vorsitzender des Ministerrates, Generalsekretär, Direktor des Konfliktverhütungszentrums). In der Regel wird auch die Zustimmung des überflogenen Staates und seine Einwilligung zur Weitergabe der Bilddaten erforderlich sein.

²² Vgl. www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030205-1.html

²³ Ebenso hat Russland Anfang 2003 eines seiner OS-Flugzeuge vom Typ AN-30 für eine Verlegung in den Irak vorbereitet. Der Einsatz unterblieb jedoch auf Grund einer US Intervention.

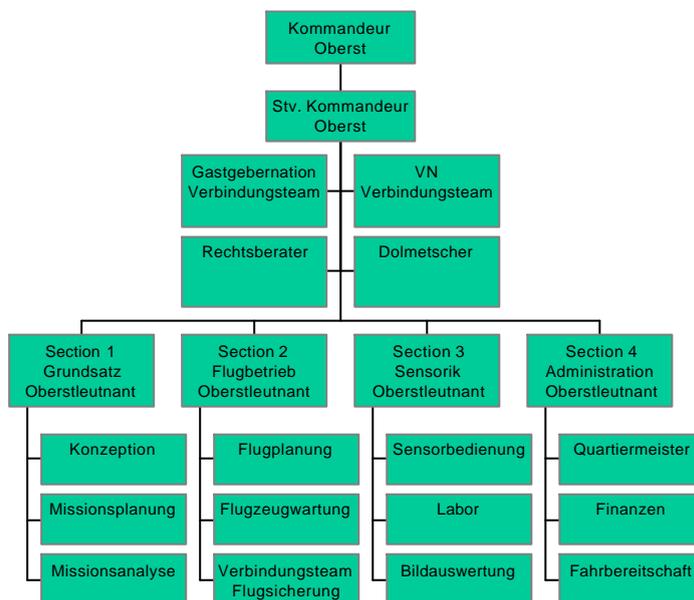
Mission mit ihren OS-Kapazitäten und –Fähigkeiten nicht so ohne weiteres zurückgewiesen würde.

Eine *Einsatzgruppe Luftbeobachtung* zur Unterstützung einer VN-Mission ließe sich relativ leicht zusammenstellen:

- * Ein oder mehrere OS-Flugzeuge,
- * professionelles OS-Personal,
- * ein mobiles Labor²⁴,
- * mobile Auswerteanlagen (als Minimum Leuchttische und Auswerterlupen)
- * klare Strukturen und Verfahren (Standing Operating Procedures/ SOP)
- * angemessene administrative und logistische Unterstützung

Um einen längeren Einsatz mit ein oder zwei OS-Flugzeugen bei Tag- und Nachtflügen sowie sofortiger Filmentwicklung und -auswertung durchzuführen, wäre ein Personalansatz von ca. 20 bis 50 Personen erforderlich. Die Struktur einer solchen Einsatzgruppe ist im folgenden Organigramm dargestellt.

Struktur einer Einsatzgruppe Luftbeobachtung



²⁴ Bei den gemeinsamen Zertifizierungen in 2002 und 2004 auf dem Marinefliegerhorst Nordholz wurde u.a. auch ein mobiles Labor genutzt. Es ist in einem Container eingebaut, der auf LKW transportiert wird, aber auch in C-160 luftverlastbar ist.

3.6 Luftbeobachtungseinsätze zur Unterstützung anderer Verifikationsregime

Alle diese aufgezeigten Unterstützungseinsätze könnten auch bei der Unterstützung der Verifikationsregime globaler Rüstungskontrollverträge in zweierlei Hinsicht zum Tragen kommen:

- * Innerhalb des Anwendungsgebietes des Open Skies-Vertrages könnte man auf jedweden Antrag im Rahmen einer Quotenmission reagieren.
- * Das Verifikationsregime der anderen Verträge könnte explizit auf die Unterstützung durch Luftbeobachtungseinsätze verweisen.²⁵

Eine entscheidende Voraussetzung für die Unterstützung anderer Verträge ist, dass man voneinander weiss. Was sind die Anforderungen der anderen Verträge und was kann Luftbeobachtung nach den Regularien von Open Skies hierzu beitragen? Ein erster Schritt wäre, sich gegenseitig kennen zu lernen. Ein kleines Beispiel möge dies illustrieren: Das deutsche Open Skies-Team veranstaltete im März dieses Jahres einen Workshop zur Kalibration von Infrarotsensoren in Ingolstadt in Bayern. Ein Vertreter der Comprehensive Test Ban Treaty Organisation (CTBTO) aus Wien nahm daran teil, da die künftige Verfügbarkeit eines Infrarotsensors vielversprechende Möglichkeiten bietet. Ein pragmatischer Ansatz wäre nun, die Unterstützung durch Luftbeobachtung in die nächste große CTBT-Übung zu integrieren, womöglich 2005 in Kasachstan. Eine konkrete Option wäre die Verlegung einer Einsatzgruppe zur Luftbeobachtung. Natürlich müsste der überflogene Staat jeweils zustimmen, sofern der Vertrag keine Überflugrechte vorsieht. Eines der größten Probleme neben vielen anderen dürfte aus der Frage resultieren, wer die Kosten für einen solchen Einsatz trägt. Aber an den sicherlich überschaubaren Kosten sollte eine derartige praktische Übung nicht scheitern, die wertvolle Aufschlüsse über die Einsatzmöglichkeiten und den Nutzen von Luftbeobachtungseinsätzen in einem weiten Einsatzspektrum liefern würde.

Entsprechend könnten auch die Verifikationsregimes anderer Verträge und Abkommen unterstützt werden. Dabei gibt es allerdings keinen Automatismus. Jeder Fall muss individuell darauf hin geprüft werden, ob ein Einsatz sinnvoll und machbar ist.

Die OSCC könnte der Ansprechpartner (point of contact) für derartige internationale Aktivitäten sein und auch bei ihrer Organisation eine wichtige

²⁵ Das ist bisher nur im Vertragstext des Comprehensive Test Ban Treaty vorgesehen, nicht jedoch im Text des Chemiewaffenabkommens. Die IAEA hat ein Zusatzprotokoll verabschiedet, auf Grund dessen Satellitenbilder zur Überprüfung des Nichtverbreitungsvertrages genutzt werden können. Dieses Protokoll ließe sich auf die Nutzung von Luftbildern ausweiten.

Rolle spielen. Bei der bevorstehenden Überprüfungskonferenz könne man sehr wohl darüber diskutieren und eine Erweiterung der Aufgaben der OSCC in Betracht ziehen.

4 Schlussfolgerungen

Obwohl erst im zweiten Jahr seiner Anwendung, verläuft die Implementierung des Open Skies-Vertrages im Rahmen der *Ersten Fähigkeit* weitgehend problemlos. Es stehen genügend zertifizierte Beobachtungsflugzeuge zur Verfügung. Die Vorbereitungen für die Nutzung des vollen Sensorspektrums im Rahmen des Realen Konzeptes ab 2006 verlaufen zumindest auf dem Gebiet Infrarot erfolgversprechend.

Der Open Skies-Vertrag kommt erst in der Unterstützung anderer Verifikationsregime voll zum Tragen. Aber abgesehen von seiner Nutzung zur Unterstützung der Verifikation des KSE-Vertrages und des Wiener Dokumentes ist eine systematische und übergreifende Nutzung für andere Rüstungskontrollabkommen bzw. im Hinblick auf das in der Präambel erwähnte erweiterte Einsatzspektrum bisher kaum zu erkennen. Offensichtlich wird der Open Skies-Vertrag und sein inhärentes Potential für derartige Aufgabenstellungen von den politischen Führungen zu wenig wahrgenommen und aktiv genutzt. Dabei böte dieses Potential konkrete Handlungsalternativen sowohl in der Rüstungskontrolle als auch im Bereich der Krisenvor- und -nachsorge sowie bei Umweltkatastrophen.

Man sollte sich jedoch stets der Grenzen kooperativer Rüstungskontrolle und damit auch der von Open Skies bewusst sein, speziell bei Konflikten mit nicht-staatlichen Akteuren. Sie entziehen sich in der Regel einem kooperativen Verhalten, das auf einem kodifizierten Regelwerk beruht.

Gerade im Lichte der derzeit doch eher skeptischen Haltung der USA hinsichtlich des Nutzens kooperativer Rüstungskontrolle läge es nunmehr an den Regierungen der EU, neue Handlungsoptionen zu entwickeln und vorhandene Ressourcen pragmatisch zu nutzen. Der Open Skies-Vertrag bietet sich hierfür als erstes konkretes Aktionsfeld an.

Auf der Grundlage konkreter Fähigkeiten – gerade durch Open Skies - wäre es dann für die europäischen Staaten naheliegend, den immer wieder propagierten Export von Rüstungskontrolle tatsächlich auch anzupacken.

Bei der inhaltlichen Vorbereitung der Überprüfungskonferenz könnten die EU-Staaten ihre Positionen abstimmen und einen ersten gemeinsamen Ansatz ins Auge fassen.

Für Wissenschaft und Politik ist es sicherlich eine reizvolle und lohnende Aufgabe, das Zusammenspiel von Rüstungskontrollverträgen besser zu verstehen, die synergetischen Effekte heraus zu arbeiten und die vorhandenen Instrumentarien weiter zu entwickeln.

