

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Klaus Arnhold

Der Vertrag über den Offenen Himmel

Ein Konzept zur Aktualisierung des Vertrages

S 21
Juni 2002
Berlin

**Nachweis in öffentlich
zugänglichen Datenbanken
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2002

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Gestaltungskonzept
Gorbach Büro für
Gestaltung und Realisierung
Buchendorf

Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen 5

Einführung 7

Der Vertrag aus heutiger Sicht 8

Aufklärung mit dem Ziel der Vertrauensbildung 8

Vertrauensbildung statt Aufklärung 8

Zukunftsfähigkeit 12

Das deutsche Dilemma 15

Vorbereitungen für das Inkrafttreten 15

Nach dem Absturz 15

Deutsche Beobachtungsflüge

über anderen Vertragsstaaten 16

Beobachtungsflüge über Deutschland 17

Europa ist unvorbereitet 18

Keine politische Diskussion 18

Unzureichende Beobachtungsflugzeuge und

Mangel an Sensoren 18

Konsequenzen 19

Die Konkurrenz: Satelliten 20

Offener Weltraum statt Offener Himmel 20

Auflösungsvermögen 20

Datenmenge 21

Aufklärungsintensität 21

Zeitablauf 22

Zugang 22

Ein Konzept zur Aktualisierung 23

Zusammenfassende Bewertung des Vertrages

über den Offenen Himmel 23

Form und Vorgehensweise 23

Vertragszweck 24

Einrichtung eines internationalen Pools

von OH-Beobachtungsflugzeugen 24

Sensoren 25

Taxioption 26

Quoten 26

Zeitabläufe 26

Perspektiven 26

Abkürzungen 27

**Der Vertrag über den Offenen Himmel.
Ein Konzept zur Aktualisierung des Vertrages**

Noch 1992 erschien der Vertrag über den Offenen Himmel revolutionär – heute ist er in Vergessenheit geraten. Daran haben auch die jahrelang von der NATO geforderte Ratifikation Rußlands, im März 2001 endlich durchgeführt, und das Inkrafttreten am 1. Januar 2002 wenig geändert. Dieser Vertrag, der Bestimmungen über die Beobachtung aus der Luft durch militärische Aufklärungsflugzeuge zwischen Vancouver und Wladiwostok enthält, war vor zehn Jahren noch ein Signal für den politischen Umbruch, für die Bereitschaft zu kooperativer Sicherheitspolitik, Offenheit und Transparenz.

Das sicherheitspolitische Umfeld in Europa hat sich während des letzten Jahrzehnts durch Krisen, Kriege, Partnerschaften und Kooperation, Überwindung alter Blockgegensätze und Ausbildung neuer Interessensphären mit großer Geschwindigkeit weiterentwickelt. In diese veränderte Welt gelangt nun, nach seinem Inkrafttreten, ein Vertrag, dessen Leitgedanke – Vertrauensbildung zwischen antagonistisch ausgerichteten Streitkräften – sowie seine Einzelbestimmungen aus der frostigsten Periode des Kalten Krieges stammen.

Der Begriff ›Offener Himmel‹ verspricht uneingeschränkte Aufklärung aus der Luft, ein Versprechen, das der Vertrag nicht halten kann. Geprägt von der Furcht vor Spionage, ist er entsprechend einschränkend, bürokratisch und ineffizient. Zudem ist während des letzten Jahrzehnts mit der kommerziellen Satellitenindustrie eine überzeugende Konkurrenz herangewachsen, die Bilder von allen Teilen der Erde verkauft, von deren Güte man vor einem Jahrzehnt noch nicht zu träumen wagte. Vertrauensbildung in der vorgesehenen Form ist nicht mehr erforderlich, effektive Aufklärung nicht möglich, der ›Offene Himmel‹ durch viele Satelliten ohnehin garantiert – was soll mit diesem Vertrag geschehen?

Wäre er nicht erst vor kurzem in Kraft getreten, würden nicht eine Reihe von Staaten sich um Mitgliedschaft bewerben, hätte Europa nicht gerade die Bush-Administration dafür getadelt, den Vertrag zur Begrenzung der strategischen Raketenabwehr zwischen den USA und der Sowjetunion von 1972 (ABM-Vertrag) in das Archiv verbannt zu haben – dieser Vertrag würde als unzeitgemäß, unbrauchbar

und überholt in der Schublade mit der Aufschrift »Nachlaß des Kalten Krieges« verschwinden. Es ist mühsam genug, zu einem derartigen Vertrag Konsens herzustellen. Unmöglich ist es jedoch, ihn im Konsens von mehr als 26 Vertragsstaaten, zumal kurz nach seinem Inkrafttreten, offiziell zu beenden.

Das wäre hinzunehmen, wenn die Umsetzung des Vertrages ruhen, auf die richtige Gelegenheit warten und kein aktives Handeln erfordern würde. Der OH-Vertrag verlangt jedoch nationales und internationales Engagement, er verlangt den Einsatz von Soldaten und Flugzeugen mit kostspieliger Sonderausstattung, den Austausch von Informationen und die gemeinsame Verhandlung politischer und technischer Vorschriften zwischen den Vertragsstaaten. Das alles kostet viel Geld, insbesondere für einen Vertragsstaat wie Deutschland, der nicht einmal mehr ein Beobachtungsflugzeug besitzt, um damit, wie im Vertrag vereinbart, ein Beobachtungsteam bis Wladiwostok fliegen zu lassen. Neubeschaffung eines nationalen Beobachtungsflugzeugs oder Gemeinschaftsprojekt mit einem oder mehreren Staaten oder nur die gelegentliche Anmietung eines geeigneten Flugzeugs – alle Aufwendungen müssen sicherheitspolitisch Sinn ergeben und auch in einer Zeit der knappen Kasse für den Verteidigungshaushalt vertretbar sein.

Was ist jedoch zu tun, wenn die Analyse zu dem Schluß führt, daß das Ziel des OH-Vertrages nicht mehr zeitgemäß ist? Ein neues Vertragsziel ist zu entwickeln, das diese Bedingung erfüllt. Der Vertrag muß aktualisiert und entbürokratisiert werden, auf die Themen ausgerichtet, die Sicherheitspolitik heute bestimmen: regionale bewaffnete Konflikte, das Verhindern der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und die Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Kooperative Beobachtungsflüge von Vancouver bis Wladiwostok sind heute nur noch sicherheitspolitisch attraktiv, wenn sie relevante und aktuelle Fragestellungen beantworten und nicht nur der Einübung einer Routine dienen.

Die deutsche Bundesregierung hat gute Gründe, in diesem Bereich aktiv zu werden: Sie war eine der treibenden Kräfte für das Zustandekommen des OH-Vertrages Anfang der 90er Jahre. Das Zentrum für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr hat über viele Jahre vertragsrelevante Expertise erworben und international zu deren Verbreitung beigetragen. Auch muß für die unvermeidlichen Kosten der Vertragsumsetzung eine glaubwürdige sicherheitspolitische Begründung gefunden werden. Letztlich sind Deutschland und einige andere europäische Staaten den USA den

Beweis schuldig, daß es möglich und nützlich ist, einen Rüstungskontroll-Vertrag, der noch im Geiste des Kalten Krieges entstanden ist, zu modernisieren und ihn den Bedürfnissen einer Sicherheitspolitik nach dem 11. September 2001 anzupassen.

Diese Studie schlägt ein Konzept zur Aktualisierung des OH-Vertrages vor. Sie empfiehlt zudem der Bundesregierung, in der Europäischen Union einen gemeinsamen Standpunkt im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik für die Modernisierung des OH-Vertrages herbeizuführen. Ziel sollte sein, intensive Verhandlungen dazu in der Beratungskommission »Offener Himmel« in Wien zu führen.

Einführung

Vertrag über den Offenen Himmel – der Name weckt Assoziationen mit grenzenloser Freiheit und läßt hoffen, sie erfüllen zu können. Wird die Erläuterung ›Beobachtung aus der Luft zwischen Vancouver und Wladiwostok‹ hinzugefügt, entsteht der Eindruck, daß Landesgrenzen und die aus Furcht vor Spionage entstehende Behinderung politischer und militärischer Neugier mit diesem Vertrag endgültig der Vergangenheit angehören würden. Die Idee wurde vor beinahe einem halben Jahrhundert geboren, vor zehn Jahren gelang es, Rechte und Pflichten vertraglich festzuhalten, und nun endlich, am 1. Januar 2002, trat der Vertrag über den Offenen Himmel (OH-Vertrag) in Kraft.

Ein historischer Augenblick – so scheint es. Dennoch nahm die deutsche Bundesregierung offiziell keine Notiz von diesem Ereignis. Nicht einmal eine Presseerklärung war ihr das Inkrafttreten wert. Der Bericht zur Rüstungskontrolle und Abrüstung der Bundesregierung des Jahres 1992 qualifizierte den Vertrag unter anderem noch wie folgt: »Nach Überwindung der Teilung Europas ist er das erste Vertragsergebnis eines neu entwickelten kooperativen Sicherheitsverständnisses der Vertragsstaaten und zugleich Ausdruck eines Sicherheitsverbundes, der über Europa hinausreicht, indem er auch das gesamte Gebiet Rußlands und Nordamerikas erfaßt.«

Der damals mit einer gewissen Euphorie bereits als existierend unterstellte Sicherheitsverbund wird seitdem in kleinen Schritten aufgebaut – allerdings anders, als 1992 vorgesehen. Balkankrise und Tschechenienkrieg, der Krieg gegen die Bundesrepublik Jugoslawien wegen Kosovo, der NATO- und EU-Erweiterungsprozeß, Truppenabbau, Streitkräfte-reform, internationale Friedensmissionen, NATO-Rußland-Rat, Europäisch-Atlantische Partnerschaft sowie nicht zuletzt der 11. September 2001 und der Kampf gegen den internationalen Terrorismus haben ein sicherheitspolitisches Umfeld geschaffen, das mit der Welt des OH-Vertrages nichts mehr gemein hat.

Auch heute noch beschreibt die Bundesregierung den OH-Vertrag auf der Internetseite des Auswärtigen Amtes als »die weitreichendste vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahme im Rahmen der Rüstungskontrolle«. Dennoch geriet der Vertrag in Vergessen-

heit. Gibt es für diesen Widerspruch zwischen deklaratorischer Politik und tatsächlichem Handeln eine Rechtfertigung? Trägt der Vertrag vielleicht gar nicht mehr zum Aufbau des Sicherheitsverbunds bei? Ist er nicht die weitreichende vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahme, für die er ausgegeben wird? War er es jemals? Welchen Wert hat der OH-Vertrag aus heutiger Sicht?

Deutschland war bei den Verhandlungen 1991/92 ein eifriger Förderer des Vertrages. Heute jedoch steckt die deutsche Umsetzung des Vertrages in einer tiefen Verlegenheit: Das deutsche OH-Beobachtungsflugzeug ging 1997 bei einem Unfall verloren. Was bedeutet dies für die Umsetzung des Vertrages durch Deutschland?

Das Thema OH-Vertrag sucht man vergebens auf der Agenda der Begegnungen von Regierungschefs oder Außenministern. Liegt das nur daran, daß die aktuellen Ereignisse alles überlagern, oder gibt es eine mit der deutschen vergleichbaren Verlegenheit auch bei anderen Staaten? Wie haben sich die Vertragsstaaten des OH-Vertrages auf die Umsetzung vorbereitet, und welche Perspektiven gibt es für die Zukunft?

Es ist grundsätzlich unstrittig, daß auch ein Vertrag in die Jahre kommen kann, selbst wenn er noch nicht in Kraft war. Diese Vermutung liegt um so näher, wenn sich, wie im Falle des OH-Vertrages, in dem Zeitraum zwischen Zeichnung und Inkrafttreten die sicherheitspolitische Lage in Europa grundlegend verändert hat. Daher bedarf es einer nüchternen Bilanz: Was leistet der Vertrag heute, und besteht dafür noch Bedarf? Was müßte bei Aktualisierungsbedarf verändert werden, wie und mit welchem Ziel? Sollte der Vertrag unter Berücksichtigung der heutigen politischen Realitäten umgesetzt werden? Oder sollte man den Vertrag ›auslaufen‹ lassen, auch wenn man damit die amerikanische Regierung in der Ansicht unterstützt, multilaterale Rüstungskontrolle sei ein überholtes Produkt des Kalten Krieges?

Der Vertrag aus heutiger Sicht

Aufklärung mit dem Ziel der Vertrauensbildung

Als Präsident Eisenhower am 21. Juni 1955 in Genf der Sowjetunion erstmals das Konzept ›Offener Himmel‹ vorschlug, stand der neuartige amerikanische Höhenaufklärer U-2 kurz vor der Einsatzreife. Präsident Eisenhower erläuterte seinen Vorschlag in der Öffentlichkeit folgendermaßen: Im Nuklear- und Raketenzeitalter sollten potentielle Kontrahenten so viele Kenntnisse wie möglich über die militärischen Fähigkeiten der anderen Seite besitzen; dazu sollte man sich auf gegenseitige umfassende Aufklärung verständigen. Dies würde Vertrauen schaffen und zur Friedenssicherung beitragen. Die sowjetische Regierung lehnte den ›Offenen Himmel‹ ab, weil sie fürchtete, daß das Regime dazu dienen könnte, die Überwachung des sowjetischen Territoriums durch strategische Aufklärungsflugzeuge zu einem Zeitpunkt zu legalisieren, als die Sowjetunion keine vergleichbaren Aufklärungsmittel besaß.

Im August 1956 begann die CIA die ersten geheimen U-2-Flüge über der Sowjetunion, die von der Türkei, später auch von Pakistan aus durchgeführt wurden. Vier Jahre später, am 1. Mai 1960, gelang der sowjetischen Flugabwehr der Abschluß einer U-2 über Swerdlowsk. Die USA stellten die U-2-Flüge über der Sowjetunion ein, und Generalsekretär Chruschtschow nahm den U-2-Zwischenfall zum Anlaß, die Viermächtekonferenz in Paris am 18. Mai 1960 scheitern zu lassen. Ab August 1960 fand die U-2 im ersten amerikanischen Aufklärungssatelliten einen abschußsicheren Ersatz.

Erst im Mai 1989 erneuerte Präsident Bush Senior das amerikanische Angebot eines ›Offenen Himmels‹, um die Ankündigungen Präsident Gorbatschows zu Glasnost auf die Probe zu stellen.¹ Ab Verhandlungsbeginn im Februar 1990 setzte der Westen mit seiner

¹ Eine umfassende Darstellung des OH-Vertrages findet sich in: Rüdiger Hartmann/Wolfgang Heydrich, Der Vertrag über den Offenen Himmel. Entwicklung und Inhalt des Vertrags, Kommentar, Dokumentation, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000 (Stiftung Wissenschaft und Politik, Internationale Politik und Sicherheit, Bd. 51) Vertragstext auch unter www.osce.org.

Forderung nach neun Sensortypen² pro Beobachtungsflugzeug zunächst erneut auf größtmögliche Aufklärungsleistung des Regimes. Damit gab es vorübergehend die Aussicht auf ein Konzept der Friedenssicherung durch weitgehende Transparenz, wie es Präsident Eisenhower gefordert hatte, unter Mitwirkung und zum Nutzen aller europäischen Staaten.

Die Sowjetunion reagierte mit dem Vorschlag, einen gemeinsamen Pool von Beobachtungsflugzeugen aller Vertragsstaaten mit internationalen Besatzungen einzurichten. Nur zwei Sensortypen (optische und Radarsensoren) sollten erlaubt werden. Es bestand kein Zweifel, daß die sowjetische Regierung damit, wie bereits 1955, ein effektives Luftbeobachtungsregime erneut ablehnte. Vielmehr setzte sich das traditionelle Verständnis vom Zweck der Aufklärung, nämlich Informationsbeschaffung mit dem Ziel, zur eigenen Handlungsfreiheit, Stärke oder sogar Überlegenheit beizutragen, durch. Folglich sah Moskau in dem westlichen Vorschlag eher eine Bedrohung als ein Entgegenkommen. Im übrigen dominiert diese traditionelle Auffassung vom Sinn der Aufklärung bis heute, wie auch aus dem aktuellen Streben der USA nach Überlegenheit bei der Informationsgewinnung zu ersehen ist. Das Eisenhower-Konzept – Aufklärung mit dem Ziel der Vertrauensbildung – wurde bisher nicht erprobt.

Vertrauensbildung statt Aufklärung

Taxioption

Mit dem Ende der Sowjetunion und des Warschauer Vertrages rückte das westliche Interesse nach zusätzlicher Aufklärungskapazität weiter in den Hintergrund. Um die Verhandlungen in Gang zu bringen, kam die NATO der Sowjetunion in einer Weise entgegen, die den Charakter des ursprünglichen Vorschlags grundlegend änderte: Zwischen den

² Im einzelnen: Luftsammler, elektro-optische Kamera, optische Kamera, Schwerkraftmeßgerät, IR-Zeilenabtastgerät, Magnetometer, Multispektral-Zeilenabtastgerät, Spektrometer, Radargerät mit synthetischer Apertur.

Außenministern Baker und Schewardnadse wurde am 2. August 1990 in Irkutsk vereinbart, daß die Sowjetunion ihr gesamtes Territorium der Beobachtung öffnet und dafür als Gegenleistung die ›Taxioption‹ in den Vertrag aufgenommen wird: Jeder Vertragsstaat hat nach Artikel VI des Vertrages das Recht, bei Beobachtungsflügen über seinem Territorium eigene Flugzeuge bereitzustellen. Nur wenn er darauf verzichtet oder dazu nicht in der Lage ist, darf der die Beobachtung beantragende Staat sein eigenes Flugzeug benutzen. Damit ließen sich die USA und mit ihr alle NATO-Partner auf das Risiko ein, niemals eigene Flugzeuge mit westlichen Sensoren über Rußland einsetzen zu dürfen.

Sensoren

Auch lenkte der Westen bei den Sensoren ein: Man war bereit, sich mit nur drei Sensortypen, deren Auflösungsvermögen zudem begrenzt wurde, zufriedenzugeben.³ Außerdem sollten die zu verwendenden Sensoren für jeden Vertragsstaat kommerziell erhältlich sein. Selbst wenn also ein NATO-Flugzeug über Rußland zur Beobachtung eingesetzt werden sollte, dürfte westliche Sensortechnologie nur benutzt werden, wenn Rußland sie auch erwerben und in seine Flugzeuge einbauen könnte. Die NATO-Staaten verzichteten damit auf Vorteile, die sie mit Hilfe ihrer überlegenen Sensortechnik hätten erzielen können.

Phasenkonzept

Eine Besonderheit des OH-Vertrages ist seine zeitlich gestaffelte Umsetzung nach der Zeichnung, die am 24. März 1992 erfolgte.

Die ersten vertraglichen Aktivitäten, in der Phase der einstweiligen Anwendung, begannen bereits unmittelbar nach der Zeichnung und dauerten bis zum Inkrafttreten am 1. Januar 2002. Die 27 Zeichner-

³ Artikel IV des Vertrages erlaubt als optische Sensoren optische Panoramakameras, Einzelbildkameras und Videokameras; als Infrarot(IR)-Sensor sind Infrarot-Zeilenabtastergeräte sowie als Radarsensor ein seitwärts gerichtetes Radar mit synthetischer Apertur gestattet. Das Auflösungsvermögen wurde für optische Sensoren auf 30 cm, für IR-Sensoren auf 50 cm und für Radarsensoren auf 3 m bei jeweils der niedrigsten erlaubten Flughöhe begrenzt.

staaten⁴ beachteten in diesen zehn Jahren das im Vertrag festgelegte ständige Berichts- und Notifizierungssystem, richteten bereits 1992 die Beratungskommission ›Offener Himmel‹ (Open Skies Consultative Commission, OSCC) in Wien ein und entwickelten dort technische Regelungen zur Umsetzung des Vertrages. Durch die vorvertraglichen Tätigkeiten wurden zusätzliche freiwillige Tests anderer Regelungen gefördert, bis hin zu Testbeobachtungen aus der Luft und Testzulassungsprüfungen für Beobachtungsflugzeuge. So haben die Zeichnerstaaten sich bereits vor seinem Inkrafttreten mit den Regelungen in einer beispiellosen Intensität vertraut gemacht. Auf der Durchführungsebene bildete sich eine Sicherheit im Umgang mit den Details des Vertrages und zwischen OH-Einrichtungen und -Personal verschiedener Vertragsstaaten heraus, die eine reibungslose Umsetzung des Vertrages nach seinem Inkrafttreten garantieren sollte.

Eine derartige Entwicklung war während der Verhandlungen nicht vorhersehbar. Insbesondere Rußland setzte Regelungen durch, die das volle Spektrum der Beobachtungsflüge erst allmählich erlauben. So wurde für die Zeit nach dem Inkrafttreten noch eine ›Phase der ersten Fähigkeit‹, die nun vom 1. Januar 2002 bis zum 31. Dezember 2005 dauern wird, hinzugefügt. Hier wird die vollständige Umsetzung der Vertragsbestimmungen eingeschränkt: IR-Sensoren dürfen nicht benutzt werden, ein bereitgestelltes Beobachtungsflugzeug ist nur mit optischen Sensoren auszustatten und muß nicht die Forderungen des Vertrages hinsichtlich der Reichweite der Beobachtungsflugzeuge erfüllen. Die wichtigste Einschränkung betrifft die Quoten für Beobachtungsflüge: Sie werden in der ›Phase der ersten Fähigkeit‹ auf 75% der endgültigen Quoten gesenkt. Erst ab 1. Januar 2006, also vier Jahre nach Inkrafttreten, werden alle Vertragsbestimmungen ohne Einschränkungen gelten.

Quoten für Beobachtungsflüge

Grundsätzlich bestimmt, neben der Sensorausstattung und einigen Verfahrensregelungen, die Häufigkeit der Beobachtungsflüge die tatsächliche Qualität des OH-

⁴ Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Großbritannien, Island, Italien, Kanada, Kirgistan, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, Rußland, Slowakei, Spanien, Tschechien, Türkei, Ukraine, Ungarn, Vereinigte Staaten von Amerika, Weißrußland.

Vertrages. Hier konnten sich die Vertragsstaaten nur auf ein niedriges Niveau verständigen.

Hatten westliche Staaten zu Verhandlungsbeginn noch 100 Überflüge über der Sowjetunion pro Jahr gefordert, so müssen nach dem OH-Vertrag Rußland und Weißrußland⁵ sowie die USA nur je 42, Kanada, Frankreich, Großbritannien, Italien, Türkei, Ukraine und Deutschland nur je 12 und kleinere Staaten nur 7, 6, 4 bzw. 2 Überflüge pro Jahr hinnehmen. Im Rahmen dieser unveränderbaren Gesamtpassivquote werden die aktiven Beobachtungsflüge auf die Vertragsstaaten aufgeteilt.

Die erste Verteilung für die beiden Jahre nach dem Inkrafttreten⁶ wurde in den Vertrag aufgenommen. Sie orientiert sich an der Regelung, daß in der ersten Phase nach dem Inkrafttreten, also bis 31. Dezember 2005, nur 75% der Gesamtpassivquote an Beobachtungsflügen erlaubt sind. Auf dieser Grundlage legte man für Rußland 26 aktive Beobachtungsflüge fest, für die USA 9, für die Ukraine 7, für die Türkei und Kanada je 5, für Deutschland, Frankreich, Großbritannien je 4 sowie für andere Staaten 1 bis 4 Beobachtungsflüge. Die scheinbar unverhältnismäßige Verteilung (Rußland 26 Beobachtungsflüge, die USA nur 9) ist das Ergebnis einer internen NATO-Regelung, nach der NATO-Staaten untereinander keine Beobachtungsflüge durchführen.

Im übrigen ist ungewiß, wie viele Beobachtungsflüge ab 2004 jeder Vertragsstaat jährlich durchführen darf. Rußland hat um eine Absenkung der Quoten gebeten, worüber 2003 verhandelt werden muß. Sollte man sich nicht einvernehmlich auf eine neue Gesamtaktivquote für Rußland einigen, so bleibt, laut Vertrag, die Quote des vorangegangenen Jahres bestehen. Das würde für 2004 eine Weiterführung der Quote des Zeitraums 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2003 bedeuten, also für Rußland 26 Flüge. Bestünde der Dissens auch 2004 fort, käme diese Regelung ebenso für 2005 zur Geltung. Rußland könnte es so gelingen, seine Quote dauerhaft von 42 auf 26 abzusenken. Es

⁵ Rußland und Weißrußland bilden eine Gruppe mit einer gemeinsamen Quote und werden den Vertrag gemeinsam umsetzen.

⁶ Nach dem Vertragstext (Anlage A, Abschnitt II, Absatz 1) gilt diese Festlegung vom »Tag des Inkrafttretens des Vertrages bis zum 31. Dezember des darauffolgenden Jahres«, das heißt vom 1. Januar 2002 bis zum 31. Dezember 2003. Tatsächlich hat man sich jedoch für den Beginn der Beobachtungsflüge ab 1. August 2002 verständigt. Die erste Quote gilt daher für 17 Monate. Für die Jahre 2004 und 2005 gilt die 75%-Quote für das jeweilige Kalenderjahr.

wäre anzunehmen, daß dann auch die Quoten der anderen Vertragsstaaten auf dem niedrigen Niveau der Eingangsjahre bleiben würden. Die Anzahl der aktiven Beobachtungsflüge pro Jahr wäre dann dauerhaft geringer, für die USA 9 und für Deutschland lediglich 4, davon 3 über Rußland.

Verfahrensvorschriften

Ob ein Staat, der eine Beobachtung beantragt, auch erkunden oder aufklären kann, was er sich vorgenommen hat, hängt unter anderem von den Verfahrensvorschriften ab. Entscheidend ist beispielsweise, wie schnell ein OH-Beobachtungsflugzeug Aufnahmen eines Objektes machen kann, nachdem dies von einem Vertragsstaat beantragt wurde. Dem OH-Vertrag zufolge darf ein Beobachtungsflug frühestens 96 Stunden (4 Tage!)⁷ nach der Übergabe des Beobachtungsersuchens beginnen. In diesem Zeitraum hat der beobachtete Staat in der Regel ausreichend Zeit, kritische Objekte zu tarnen oder zu verlegen. Nur wenn er etwas zeigen will oder wenn er in Kauf nimmt, daß Aufnahmen mit einem der Sensoren des Beobachtungsflugzeuges gemacht werden, kann der beobachtende Staat erfolgreich aufklären. Im Ausnahmefall können 4 Tage für Tarnung oder Verlegung nicht ausreichen. Auch lassen eine Vielzahl von Objekten dies nicht erfolversprechend zu. Die jenseits des Ural abgestellten Kettenfahrzeuge der russischen Streitkräfte, die von einem deutschen Beobachtungsflugzeug aus im Jahre 1995 aufgenommen wurden, hätten kaum »unsichtbar« gemacht werden können.⁸ Daraus

⁷ Die Notifizierung eines Beobachtungsfluges muß gemäß Artikel VI, Abschnitt I, Absatz 5, spätestens 72 Stunden vor dem Eintreffen des Beobachtungsteams am Einreisepunkt erfolgen. Nach Abschnitt II, Absatz 1, desselben Artikels übergibt das Beobachtungsteam den Missionsplan nach der Ankunft am Flugplatz »Offener Himmel«; gemäß Absatz 4 (E) liegt der Flugbeginn frühestens 24 Stunden nach Einreichen des Missionsplanes. Da Einreisepunkt und Flugplatz »Offener Himmel« oft getrennt voneinander liegen, sind der Zeitbedarf für die Aktivitäten am Einreisepunkt sowie für den Transfer vom Einreisepunkt zum Flugplatz »Offener Himmel« den erwähnten 72 + 24 Stunden hinzuzurechnen. Wenn zwischen den Vertragsstaaten nicht anders vereinbart, vergehen also mindestens 96 Stunden, oft mehr, zwischen Notifizierung und Flugbeginn.

⁸ Die Testbeobachtung 1995 diente vor allem der Überprüfung des auf die andere Seite des Ural verlegten militärischen Großgeräts, das Rußland nach dem KSE-Vertrag entweder unbrauchbar zu machen hatte oder aus dem Reduzierungsraum entfernen mußte.

folgt: Aufklärung nach dem OH-Vertrag setzt in der Regel die Kooperationsbereitschaft des beobachteten Staates voraus. Diese dokumentiert sich nicht nur darin, den Beobachtungsflug zu gestatten, sondern auch in der Bereitschaft, auf Verschleierungs- und Schutzmaßnahmen gegen die Sensoraufklärung zu verzichten. Überraschende Aufklärung oder Aufklärungserfolge gegen den Willen des beobachteten Staates sind mit dem Regime des OH-Vertrages nicht möglich.

Vertragsziel

Taxioption, Sensorausstattung und -begrenzungen, Phasenkonzept, Quotenregelung und Verfahrensvorschriften – die Liste der Schutzvorkehrungen gegen eine effiziente und ergebnisorientierte Beobachtung aus der Luft ist lang. Zweifel- und mangelhafte sowie unvollständige Aufklärungsergebnisse, denn mehr läßt der Vertrag häufig nicht zu, werfen oft neue Fragen auf. Die Anwendung des Vertrages verspricht daher weder einen verlässlichen, dauerhaft abrufbaren Beitrag zur militärischen Lagebeurteilung noch zur gegenseitigen Vertrauensbildung. Letztere setzte die Bereitschaft zur uneingeschränkten und kontinuierlichen Transparenz voraus.

Diese Einschätzung bestimmte bereits die Anhörungen im US-Kongreß anlässlich der Ratifizierung im Jahre 1993: Der OH-Vertrag gefährdete keine amerikanischen Interessen, bot allerdings auch keine Vorteile. Er würde weder den USA noch Rußland Erkenntnisse über Streitkräfte und militärische Aktivitäten des jeweils anderen Staates bringen, die sie mit Hilfe der Satellitenaufklärung nicht ohnehin erwerben könnten. Die Einstufung des Vertrages als harmlos war eine wichtige Voraussetzung für die amerikanische Ratifikation, ihre im Vergleich zu anderen Verträgen reibungslose Annahme im Kongreß ein Beitrag zum politischen Entspannungsprozeß nach dem Zerfall der Sowjetunion.

Was ist nun das Ziel des OH-Vertrages, wenn militärische Aufklärung und gegenseitige Vertrauensbildung nicht im Mittelpunkt stehen? Das erste Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen in Europa, das Stockholmer Dokument von 1986, sah die gegenseitige Beobachtung und Inspizierung von Manövern der Landstreitkräfte vor. Aufklärung der beobachteten und inspizierten Streitkräfte des anderen Bündnisses war jedoch nicht im nachrichtendienstlich relevanten

Umfang möglich. Dazu war die Tätigkeit der Beobachter und Inspektoren viel zu eingeschränkt. Statt dessen stand die reibungslose Durchführung der Manöverbeobachtungen und Inspektionen im Mittelpunkt der Vertragserfüllung. Sie dokumentierte, daß das politische Klima es erlaubte, Offizieren des Feindes die Besichtigung von Manövern zu gestatten. Wurden diese entsprechend den Regelungen behandelt und verhielten sie sich selbst danach, hatten beide Seiten kooperatives Verhalten demonstriert. Das Vertragsziel war damit bereits erfüllt.

Der OH-Vertrag hat ein vergleichbares Ziel: Nach einer Ankündigung des Fluges drei Tage im voraus, genauer Kontrolle des ohnehin vorab international typgeprüften Beobachtungsflugzeugs, ausreichender Zeit zur Verlegung bzw. Tarnung von schützenswerten Objekten, ausgerüstet mit technisch zweitklassigen Sensoren und einem vorab genehmigten, nicht mehr änderbaren Missionsplan, gewährt der beobachtete Staat dem sich vorschrittmäßig verhaltenden Flugzeug mit seinem Team die Beobachtung. Das Vertragsziel ist nicht Offenheit und Transparenz mit nachvollziehbarem, sicherheitspolitischen Fortschritt, wie es die Präambel vollmundig verspricht,⁹ sondern die vorschrittmäßige und bürokratisch aufwendige Abwicklung weniger räumlich und zeitlich begrenzter Beobachtungsflüge. Gelingt es dem Beobachtungsteam dabei, einige für die Aufklärung wichtige Informationen zu sammeln, so ist dies entweder ein Zufallsprodukt oder wurde vom beobachteten Staat vorab einkalkuliert. Zudem hat der beobachtete Staat keine Verpflichtung, bestimmte Informationslücken des beobachtenden Staates zu füllen – sonst würde der OH-Vertrag doch noch zur Vertrauensbildung beitragen. Vielmehr verhält sich der beobachtete Staat bereits vertragskonform und kooperativ, wenn er die Verfahrensvorschriften für den Beobachtungsflug einhält. Umgekehrt zeigt sich das Beobachtungsteam kooperativ, wenn es keinen Versuch unternimmt, die vereinbarten Regelungen zu umgehen oder zu durchbrechen.

⁹ Beispielsweise: »... In Anbetracht der Möglichkeit, ein solches Regime zur Verbesserung der Offenheit und Transparenz, zur Erleichterung der Überwachung der Einhaltung bestehender und zukünftiger Rüstungskontrollvereinbarungen und zur Stärkung der Fähigkeit zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und anderer einschlägiger internationaler Einrichtungen anzuwenden.« Vgl. *Hartmann/Heydrich*, Der Vertrag über den Offenen Himmel [Anm. 1], S. 145. Vertragstext auch unter www.osce.org.

Ziel des OH-Vertrages ist die beiderseitige Einhaltung von Prozeduren bei der Beobachtung aus der Luft. Der rüstungskontrollpolitische Fortschritt besteht darin, daß diese überhaupt gestattet wird. Ein politischer Nutzen der reglementierten Beobachtung aus der Luft entsteht hingegen erst, wenn die Reibungslosigkeit bzw. die Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Vertrages als Indikator für den Stand der politischen Beziehungen der Vertragsstaaten zueinander dienen.

Bilanz

Obwohl bereits nach Ende des Kalten Krieges entstanden, basiert der OH-Vertrag noch auf den politischen Einschränkungen und den rüstungskontrollpolitischen Vorstellungen dieser Periode. Nach den Veränderungen des letzten Jahrzehnts besteht für einen Vertrag mit dem oben beschriebenen Ziel im OSZE-Raum jedoch kein politischer Bedarf mehr. Indikatoren über den Stand der Beziehungen zwischen den Vertragsstaaten gibt es angesichts der vielfältigen Zusammenarbeit hinreichend – ohne den hohen Kostenaufwand eines Beobachtungsregimes aus der Luft.

Die OH-Vertragsstaaten sind seit Jahren in einem Geflecht sicherheitspolitischer Foren miteinander verbunden: im Europäisch-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPC), bei den Aktivitäten im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (PfP) oder bei den Friedensmissionen auf dem Balkan und in dem Gebiet um Afghanistan. Diese Zusammenarbeit erfolgt nicht mehr um ihrer selbst willen, wie noch im OH-Vertrag konzipiert, sondern um bestimmte politische Ziele zu erreichen. Stand noch Anfang der 90er Jahre Förderung des Demokratieverständnisses, Einüben kooperativer Verhaltensweisen und Streitkräfte reform im Mittelpunkt, geht es heute um die Lösung konkreter sicherheitspolitischer Probleme: um den Frieden im Nahen Osten, die Stabilisierung des Balkan und des Kaukasus sowie um die Bekämpfung des Terrorismus in Zentralasien. Inwieweit dabei das Regime des OH-Vertrages nützlich sein kann, wurde bisher nicht umfassend untersucht.

Die Erweiterungsprozesse von NATO und EU liefern das augenfälligste Indiz dafür, daß der OH-Vertrag in wichtigen Teilen überarbeitet werden muß, wenn er überhaupt noch eine politische Rolle spielen soll. Die NATO nahm im Jahre 1999 drei frühere Staaten des

Warschauer Vertrages – Polen, die Tschechische Republik und Ungarn – als Mitglieder auf. Neun weitere Staaten, davon sieben, deren Territorien früher zum Warschauer Vertrag gehörten,¹⁰ haben sich um die NATO-Mitgliedschaft beworben. Zusätzlich zu den neun NATO-Kandidaten hoffen die drei neuen NATO-Staaten sowie die Türkei auf eine EU-Mitgliedschaft, die ebenfalls seit 1999 mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) eine konkrete, gemeinsame sicherheitspolitische Perspektive besitzt. Sobald in absehbarer Zeit die Erweiterungsprozesse von NATO und EU abgeschlossen sind, werden, wie in der NATO bereits jetzt üblich, voraussichtlich 32 Staaten auf gegenseitige Beobachtungsflüge nach dem OH-Vertrag verzichten. Folglich müssen dann die Quoten für aktive Beobachtungsflüge über Rußland und der Ukraine unter ihnen aufgeteilt werden. Umgekehrt würden Rußland und die Ukraine ihre Gesamtaktivquote, also maximal 42 bzw. 12 Beobachtungsflüge, auf diese etwa 32 Staaten und mögliche zusätzliche OH-Mitgliedstaaten verteilen müssen. Allein dieses Mißverhältnis zeigt, daß der OH-Vertrag grundlegend reformiert werden muß.

Zukunftsfähigkeit

Die bisherige Analyse führt zu dem Schluß, daß der OH-Vertrag in seiner bisherigen Form ein Relikt des Kalten Krieges ist, keinem politisch notwendigen Ziel mehr dient und daher aufgegeben werden könnte. Dennoch sprechen auch heute noch eine Reihe von Gründen gegen eine Aufkündigung des OH-Vertrages:

Das grundlegende Konzept des OH-Vertrages, vereinbarte Beobachtungsflüge zwischen Vancouver und Wladiwostok durchzuführen, bleibt grundsätzlich attraktiv. Es wird immer wieder Situationen geben, in denen ein Staat dieses Raumes sich ein Bild machen möchte, was auf dem Territorium eines anderen Staates stattfindet. Kooperative Aufklärung kann dazu unter Umständen besser beitragen und politisch wünschenswerter sein als nachrichtendienstlich betriebene Informationsbeschaffung. Eine auf dem Prinzip von Gegenseitigkeit aufbauende Transparenz, die politisch bewußt instrumentalisiert wird, kann eine bessere Basis für gegenseitiges Vertrauen herstellen als unilaterale Vorgehensweise. Diese in der Zeit des Kalten Krieges entstandene Erkenntnis gilt

¹⁰ Drei davon, Bulgarien, Rumänien und die Slowakei, sind bereits OH-Vertragsstaaten.

auch dann weiterhin, solange die Gefahr militärischer Auseinandersetzungen nicht gebannt ist. Angesichts der Vielzahl militärischer Konflikte während des letzten Jahrzehnts kann davon auch im OSZE-Raum und in den Nachbarregionen nicht die Rede sein.

Im einzelnen sind eine Vielzahl von Situationen vorstellbar, in denen vereinbarte Beobachtungsflüge zur Stabilisierung von Krisenregionen beitragen können. Zum Beispiel können Waffenstillstandsvereinbarungen überwacht, Ruhezone für Flüchtlinge oder befriedete Gebiete beobachtet und die Entmilitarisierung eines Raumes überprüft werden. Aber auch die zeitlich befristete oder regelmäßige Luftüberwachung von stationären Einrichtungen wie Kasernen und Depots, militärischen Ausbildungseinrichtungen, Transportumschlagpunkten für militärische Ausrüstung wie Flughäfen, Landepisten, Häfen und Anlandeplätze kann in diesem Sinne von Nutzen sein.

Ein OH-Regime kann auch zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und zur Eindämmung der weiteren Verbreitung von Massenvernichtungswaffen beitragen, also zu den Fragen, die derzeit im Mittelpunkt sicherheitspolitischer Interessen stehen. Rückzugsgebiete terroristischer Gruppierungen könnten aus der Luft überwacht, bei durch Terroristen gefährdeten Objekten die Sicherheitsmaßnahmen verifiziert werden. Lagerstätten von Massenvernichtungswaffen stellen in diesem Zusammenhang ein besonderes Gefahrenpotential dar. Hier ist Rußland wegen seiner riesigen Bestände an Nuklearwaffen, waffenfähigem Spaltmaterial und Chemiewaffen, verbunden mit einer weiterhin unzureichenden Absicherung vieler Lagerorte, das größte Risiko.¹¹

¹¹ Rußland hat 123 Lagerstätten für Nuklearwaffen. Für etwa 50 von ihnen haben die USA bisher Material wie Zäune, optische und elektronische Einrichtungen zur äußeren Absicherung geliefert. Auch besitzt Rußland zusätzlich 603 Tonnen waffenfähiges Spaltmaterial (Plutonium und hochangereichertes Uran). Auch hier haben die USA für eine Teilmenge von 190 Tonnen Material zur Absicherung geliefert. Ob dieses Material je eingebaut wurde und wie die Einrichtungen der äußeren Sicherheit bei den Lagerstätten überhaupt beschaffen sind, ist nicht bekannt. Nicht einmal den USA hat Rußland bisher eine Vor-Ort-Besichtigung gestattet. Ähnlich unbefriedigend ist die Situation für die 40 000 Tonnen chemische Waffen in Rußland. Nach westlichen Maßstäben ist die Sicherheitslage in den Lagerorten unbefriedigend, gegen einen gezielten Diebstahlversuch gibt es keine ausreichenden Vorkehrungen. Über eventuelle zusätzliche russische Sicherheitsmaßnahmen ist nichts bekannt, auch westliche Hilfe ist in diesem Bereich bisher nicht vorgesehen. Angesichts der bisher noch nicht einmal begonnenen Zerstörung von chemischen Waffen werden die

Regelmäßige OH-Überwachungsflüge würden sowohl Rußland bei der Absicherung unterstützen als auch den übrigen Staaten mehr Sicherheit geben und zur Abwehr terroristisch motivierter Diebstahlversuche beitragen.

Die Bereitschaft weiterer Staaten, dem Vertrag beizutreten, dokumentiert die Hoffnung auf eine bedeutende Rolle des OH-Vertrages auch zehn Jahre nach Ende des Kalten Krieges: Unmittelbar nach Inkrafttreten am 1. Januar 2002 stellten Finnland und Schweden einen Aufnahmeantrag und sind inzwischen Vertragsstaaten. OSZE-Staaten räumt der Vertrag bis zum 30. Juni 2002 ein Sonderbeitrittsrecht ein. Unter anderem werden Österreich, Zypern, Slowenien und die baltischen Staaten davon Gebrauch machen.

Neue Perspektiven für den OH-Vertrag wurden in den letzten zehn Jahren auch im Rahmen der vorvertraglichen Erprobung der Vertragsbestimmungen ausgelotet. 420 Testbeobachtungsflüge zwischen 1994 und 2001 sowie die damit verbundenen Aktivitäten befaßten sich nicht nur mit der Erprobung des Vertragswortlauts. Vielmehr wurde bei Beobachtungsmissionen über dem früheren Jugoslawien 1997/98 in freier Vereinbarung zwischen den Parteien das Regime zur Beobachtung aus der Luft den Erfordernissen der regionalen Krisenbewältigung angepaßt. Kennzeichnend ist jedoch, daß diese ›moderne‹ Nutzung des OH-Regimes nur außerhalb der Vertragsbestimmungen möglich war. Diese Erfahrung läßt hoffen, daß die Vertragsstaaten für eine Reform des OH-Vertrages eine ausreichende Bereitschaft aufbringen werden.

Einer Aktualisierung des OH-Vertrages sind grundsätzlich Bedingungen und Grenzen gesetzt: Der OH-Vertrag wird nur dann eine Zukunft haben, wenn durch seine Anwendung ein erkennbarer und anders nicht zu erreichender Nutzen für die Sicherheit im Vertragsgebiet entsteht. Das schließt nicht aus, daß ein reformierter Vertrag auch außerhalb des Vertragsgebietes – auf Anforderung oder gemäß Mandat des VN-Sicherheitsrates – eingesetzt werden könnte.

Die Anwendung des Regimes muß kosteneffektiv sein, das heißt der Aufwand für Beobachtungsflugzeuge und Beobachtungsflüge muß in einem angemessenen Verhältnis zu dem erreichbaren Ergebnis stehen. Der OH-Vertrag wird auch nach seiner Aktualisierung nur ein sicherheitspolitisches Instrument

russischen Bestände noch über viele Jahre diebstahlgefährdet sein. Zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen sind erforderlich, für die Überwachung der aus der Luft erkennbaren Einrichtungen könnte ein modifiziertes OH-Regime herangezogen werden.

unter vielen darstellen. Folglich dürfen die Kosten nicht dazu führen, daß nationale Prioritäten bei der sicherheitspolitische Aufgabenwahrnehmung verschoben werden müssen.

Die Grenzen einer Aktualisierung werden durch die Notwendigkeit vorgegeben, im Rahmen des vorhandenen Vertragstextes zu bleiben. Ein Konzept, das die Ratifizierung beispielsweise eines ergänzenden Protokolls erforderte, liefe Gefahr, daß nicht alle Vertragsstaaten sich daran beteiligen würden. Damit wäre der OH-Vertrag insgesamt beschädigt.

Das deutsche Dilemma

Vorbereitungen für das Inkrafttreten

Noch vor Zeichnung des OH-Vertrages am 24. März 1992 hatte das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) entschieden, sich an den OH-Beobachtungsflügen aktiv zu beteiligen. Eine der beiden von der Nationalen Volksarmee der DDR übernommenen Tupolev TU-154M wurde von der Firma Elbe Flugzeugwerke Dresden mit je drei Einzelbild- und Videokameras ausgerüstet. Das entsprach der erlaubten Sensorausstattung sowohl für Testbeobachtungsflüge vor Inkrafttreten des OH-Vertrages und während der Phase der einstweiligen Anwendung als auch für die nach Inkrafttreten einsetzende, maximal vierjährige ›Phase der ersten Fähigkeit‹. Gleichzeitig wurde die erforderliche Bodenausrüstung bereitgestellt, einschließlich des ›Kalibrierziels‹ für die technische Überprüfung der Sensorausstattung. Mit der so umgerüsteten deutschen TU-154M flog die Bundeswehr 1995 in einem Testflug in Rußland bis über den Ural hinaus. Die russische Regierung hatte bei dieser Gelegenheit – bisher einmalig – auf ihr Recht verzichtet, ein russisches Beobachtungsflugzeug bei einem Beobachtungsflug über eigenem Territorium bereitzustellen. Im Jahre 1997 durchlief die deutsche TU-154M erfolgreich eine Test-Zulassungsprüfung, die nach Inkrafttreten des Vertrages für alle Beobachtungsflugzeuge als Voraussetzung für ihre Verwendung im Rahmen des OH-Vertrages durchzuführen ist.

Ab 1995 begannen die materiellen Vorbereitungen für die vollständige Vertragsdurchführung, das heißt für die zusätzliche Nutzung von Infrarot- und Radarsensoren. Als Infrarot-Zeilenabtastgerät war das in der Bundeswehr eingeführte Gerät AN/AAD 5 der amerikanischen Firma Honeywell vorgesehen. Gemeinsam mit Rußland begann die weitere Entwicklung¹² und Beschaffung des ›Russian Open Skies Synthetic Aperture Radar‹ (ROSSAR), die bis 1998 abgeschlossen sein sollte.

Aber auch in der Einübung der Verfahren des OH-Vertrages ging das BMVg mit dem Zentrum für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr voran. Bereits 1993

fand – noch mit einem russischen Beobachtungsflugzeug – der erste deutsche Testflug über Rußland statt. Immer wieder wurden Testflüge unternommen, das Zulassungsverfahren für Beobachtungsflugzeuge entwickelt, Ausbildungsunterstützung insbesondere für osteuropäische Staaten geleistet, eng mit Rußland zusammengearbeitet sowie mit der TU-154M im Jahre 1997 Flüge zur Krisennachsorge über Bosnien-Herzegowina, als Maßnahme zur Vertrauensbildung zwischen den Konfliktparteien, durchgeführt.

Nach dem Absturz

Am 13. September 1997 ging das deutsche OH-Beobachtungsflugzeug bei einem tragischen Unfall mit einem amerikanischen Transportflugzeug vor der Küste Namibias verloren. Nach dem Verlust der für den OH-Vertrag umgerüsteten TU-154M stritt man im BMVg, ob nun das letzte deutsche Flugzeug gleichen Typs für OH-Aufgaben umgebaut werden sollte.

Für diese Lösung sprachen die positiven Erfahrungen, die man bei OH-Testflügen mit diesem Flugzeug gemacht hatte. Flugleistungen, Reichweite und Kapazität entsprachen den spezifischen OH-Anforderungen. Alle Sensoren waren problemlos unterzubringen; optische Sensoren hätten neu beschafft werden müssen, da die alten beim Absturz verloren gegangen waren; die IR-Geräte waren noch vorhanden. Zugleich war zu berücksichtigen, daß die Kooperation mit Rußland zur Beschaffung des Radarsensors ROSSAR sich ausschließlich auf die TU-154M bezog. Nur mit diesem Flugzeugtyp und ROSSAR bestand die Aussicht, daß Rußland bei Deutschland, als wahrscheinlich einzigem westlichen Staat, auf die Bereitstellung eines russischen Flugzeugs bei Beobachtungen über russischem Territorium verzichten würde.

Gegen die TU-154M sprach in erster Linie, daß damit über viele Jahre ein einzelnes Flugzeug dieses Typs im Bestand der Luftwaffe gehalten werden mußte. Die Kosten für Pilotenausbildung und ihre Inübnunghaltung, für Wartung, Instandsetzung und Lebensverlängerung eines einzelnen Flugzeugs wären unverhältnismäßig hoch gewesen. Verteidigungsminister Scharping entschied sich 1999 daher aus Kosten-

¹² Rußland hatte mit der Entwicklung für seine eigenen TU-154M bereits begonnen.

gründen gegen die rüstungskontrollpolitisch erwünschte TU-154M-Umrüstung und ordnete den Verkauf dieses Flugzeugs an.¹³ Diese Entscheidung wurde mit der Auflage verbunden, daß keine weiteren Investitionen in ein OH-Beobachtungsflugzeug erfolgen sollten. Damit schied sowohl die Beschaffung eines zusätzlichen Airbus A-310, wie er bei der Flugbereitschaft des BMVg geflogen wurde, als auch die Umrüstung einer vorhandenen A-310 aus. Für die Umsetzung des OH-Vertrages muß Deutschland seitdem ohne eigenes Flugzeug auskommen.

Deutsche Beobachtungsflüge über anderen Vertragsstaaten

Für eigene Beobachtungsflüge muß die Bundeswehr sich ein geeignetes und nach den OH-Richtlinien zugelassenes Flugzeug beschaffen. Anmietung bei einem anderen Staat oder einer Privatfirma oder eine ständige Kooperationsvereinbarung mit einem Partnerstaat können dabei zum Ziel führen.

Für Beobachtungsflüge über Rußland und Weißrußland gilt vorerst, daß beide Staaten von der Taxioption Gebrauch machen: Deutschland müßte – wie alle anderen Staaten auch – auf jeden Fall ein russisches Flugzeug benutzen, selbst wenn ein eigenes Beobachtungsflugzeug zur Verfügung stünde.

Daß Rußland und Weißrußland eines Tages auch fremde Beobachtungsflugzeuge akzeptieren könnten, sollte nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. Wenn Moskau, wie bei der Zulassung der deutschen TU-154M im Jahre 1995 zum Flug über Rußland, darauf achten würde, daß es sich um ein Flugzeug russischer Bauart handelt, hätten die NATO-Staaten Tschechien und Ungarn mit ihren Beobachtungsflugzeugen Antonov 30 bzw. 26 eine Chance, eigenes Fluggerät benutzen zu dürfen. Mit dem Verkauf der zweiten TU-154M hat Deutschland diese Option jedoch verloren. Sollte die russische Entscheidung als ein politischer Vertrauensbeweis erfolgen, wäre Deutschland angesichts der positiven Entwicklung der bilateralen Beziehungen und der besonders guten Zusammenarbeit auf Expertenebene hier wahrscheinlich ein sehr aussichtsreicher Kandidat. Da ein deutsches Beobachtungsflugzeug fehlt, erübrigt sich diese Spekulation. Ob Rußland gegenüber anderen euro-

päischen Staaten oder den USA eines Tages einen derartigen Vertrauensbeweis demonstrieren wird, bleibt hingegen abzuwarten.

Bietet die Verwendung eines deutschen Flugzeugs technische oder operative Vorteile? Die einschränkenden Vertragsbestimmungen, einschließlich der Begrenzungen für das Auflösungsvermögen von Sensoren, gelten für alle OH-Staaten gleichermaßen. Deutschland könnte sie mit einem eigenen Flugzeug nicht umgehen. Handhabung des Flugzeugs und der Sensoren sowie die Qualität des bereitgestellten Filmmaterials und seine Entwicklung könnten jedoch beeinflussen, ob die einzuhaltenden Grenzen des Auflösungsvermögens optimal genutzt oder – zum Nachteil des beobachtenden Staates – überschritten werden. Legt man bei OH-Flügen Wert auf optimale Ergebnisse, ist ein eigenes Flugzeug unerlässlich. Deutschland muß somit bis auf weiteres auf diesen operativen Vorteil verzichten.

Rußland und Weißrußland werden voraussichtlich nach dem 31. Dezember 2005 in der Lage sein, dem OH-Vertrag entsprechend, Beobachtungsflugzeuge mit allen drei zulässigen Sensortypen einzusetzen. Davon werden auch alle ausländischen Nutzer, unter anderem Deutschland, bei Flügen über Rußland und Weißrußland profitieren.¹⁴

Für alle übrigen zu beobachtenden Staaten gilt, daß Deutschland ein nach den Regeln des OH-Vertrages zugelassenes OH-Beobachtungsflugzeug mieten müßte. Die Möglichkeiten dafür sind begrenzt, und diese Lösung ist keineswegs billig, da es auf dem zivilen Markt, wenn überhaupt, nur Flugzeuge mit optischen Sensoren geben wird. Von den OH-Vertragsstaaten werden voraussichtlich nur die USA und Rußland über Flugzeuge mit allen drei Sensortypen verfügen. Ob sich im Rahmen einer Kooperation Deutschlands mit einem westlichen Partnerstaat doch noch eine dauerhafte und kostengünstigere Lösung finden ließe, bleibt offen.

Auch die Beobachtungsflüge außerhalb des OH-Regimes, wie über Bosnien-Herzegowina 1997 im Rahmen der Krisenbewältigung praktiziert, werden immer wichtiger werden. Deutschland wird im Rahmen dieses Konfliktmanagements nur mit einem eigenen OH-Beobachtungsflugzeug eine Rolle spielen

¹³ Die beiden gemeinsam mit Rußland beschafften Radarsensoren ROSSAR wurden der russischen Regierung im Jahre 2000 kostenfrei überlassen.

¹⁴ Für Rußland bedeutet das Beharren auf der Taxioption jedoch zusätzliche Kosten, da die beobachtenden Staaten, die ein russisches Flugzeug nutzen, nur die Kosten der Verbrauchsstoffe erstatten.

können. Ob ein normales Aufklärungsflugzeug,¹⁵ das ja hinsichtlich Geschwindigkeit, Flughöhe und Sensorausstattung für ein völlig anderes Aufklärungsprofil ausgelegt ist, technisch den Anforderungen in einer Konfliktmanagement-Situation entspricht und zugleich von den Konfliktparteien akzeptiert wird, ist zweifelhaft. Wenn gleichzeitig OH-Beobachtungsflugzeuge und normale Aufklärungsflugzeuge angeboten werden, wird oft ersteren der Vorzug gegeben. Nur dann können Vertreter der Konfliktparteien die Beobachtungsflüge begleiten.

kleinere und finanzschwache Staaten, die dennoch über eigene OH-Beobachtungskapazitäten verfügen, könnten in einem Reformprozeß eine deutlich kompetentere Rolle übernehmen.

Beobachtungsflüge über Deutschland

Ohne eigenes OH-Beobachtungsflugzeug muß Deutschland hinnehmen, daß Beobachtungsflüge über Deutschland ausschließlich mit ausländischen Flugzeugen durchgeführt werden.

Die damit verbundenen Optionen, wie beispielsweise die Qualität des Aufklärungsergebnisses eines anderen Vertragsstaates bei dem Flug über eigenem Territorium mit beeinflussen zu können, bleiben Deutschland verschlossen. Dabei ginge es auch darum, durch eine vorbildliche Flugzeug- und Sensorhandhabung sowie durch die Entwicklung des Filmmaterials beispielgebend auf die Staaten einzuwirken, die selbst, bei Flügen über ihrem Territorium im Rahmen der Taxioption, durch bewußte Manipulation das Aufklärungsergebnis zu verschlechtern suchen.

Gleichzeitig führt das Fehlen eines eigenen OH-Beobachtungsflugzeugs dazu, daß Deutschland im Kreise der OH-Staaten dauerhaft nur eine nachgeordnete Rolle spielen kann. Sollte sich die Taxioption bei den meisten Staaten, die die materiellen Voraussetzungen dafür erfüllen, durchsetzen, bliebe Deutschland auch weiterhin der Beobachtung durch ausländische OH-Flugzeuge ausgesetzt, was auch als politische Diskriminierung Deutschlands erscheinen könnte. Auch bei einer Weiterentwicklung des OH-Regimes müßte Deutschland eine eher passive Rolle spielen, da die Erfahrungen durch den Umgang mit einem eigenen OH-Flugzeug fehlen würden.¹⁶ Selbst viel

¹⁵ Die Bundesluftwaffe wird im Aufklärungsgeschwader 51 voraussichtlich noch bis 2025 über eine Tornado-Version zur taktischen Luftaufklärung verfügen. Dieses Aufklärungsflugzeug ist mit einem Behälter für optische und Infrarot-Aufklärungssensoren ausgerüstet.

¹⁶ Die derzeit noch vorhandene deutsche Expertise wird sehr schnell ihren internationalen Vorzeigewert verlieren, wenn deutsche Beobachtungsteams nach der Vertragsumsetzung,

die noch in diesem Jahr erfolgen soll, nur auf Mitflüge und Anmietung angewiesen sind.

Europa ist unvorbereitet

Die russische Ratifikation des OH-Vertrages im März 2001 hat die meisten OH-Vertragsstaaten überrascht; vielerorts hatte man damit nicht mehr gerechnet.¹⁷ Folglich war der Vertrag aus dem politischen Bewußtsein verschwunden und zur Angelegenheit weniger technischer Experten geworden. Diese waren in den letzten Jahren kaum in der Lage, die finanziellen und technischen Vorbereitungen für eine vertragsgerechte Umsetzung, insbesondere für die Zeit der umfassenden Vertragsumsetzung (ab 1. Januar 2006), zu treffen. Die politisch Verantwortlichen versäumten zudem, den OH-Vertrag darauf zu prüfen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang er noch zur europäischen Sicherheit beitragen kann, sowie daran zu arbeiten, ihn den politischen Verhältnissen und neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen anzupassen.

Keine politische Diskussion

Die NATO, deren Mitgliedstaaten im Februar 1990 in Ottawa die erste Phase der Verhandlungen mit den Staaten des Warschauer Vertrages begonnen hatten, zog sich bereits im November 1991 aus dem Projekt zurück. Ein Instrument, mit dem mehr Transparenz, Offenheit und Vertrauen geschaffen werden sollte, paßte ohnehin besser unter die Obhut der KSZE/OSZE. Außerdem wurden die OH-Verhandlungen mit dem damals in Wien entstehenden KSE-Vertrag in Verbindung gebracht.¹⁸ Nach der Zeichnung des OH-Vertrages wurde die Beratungskommission OSCC ebenfalls in Wien, und damit in der Nähe der OSZE, angesiedelt. Dennoch übernahm die OSZE nicht die politische Verantwortung für den OH-Vertrag. Dazu

¹⁷ Über die Motive der russischen Regierung kann nur spekuliert werden. In Zeitschriftenartikeln vor der Ratifikation wurde von russischen Experten die Auffassung verbreitet, der OH-Vertrag stelle angesichts der anhaltenden Reduzierung russischer Satellitenfähigkeiten einen Gewinn für die militärische Aufklärung dar. Diese Begründung steht nicht im Einklang mit dem expandierenden kommerziellen Satellitenprogramm Rußlands.

¹⁸ Der KSE-Vertrag enthält in Artikel XIV den Hinweis auf Inspektionen aus der Luft, aber keine Durchführungsbestimmungen dazu. Sie entstanden faktisch mit dem OH-Vertrag.

waren nur die 27 Zeichnerstaaten berufen, deren Delegationen in der OSCC seit 1992 nur technische und organisatorische Fragen der Vertragsumsetzung verhandelten. Ob die OSCC in nächster Zeit von sich aus die politische Neuinterpretation des Vertrages in Angriff nehmen wird, muß angesichts des Umfangs der noch zu lösenden technischen Fragen bezweifelt werden.¹⁹

Die Europäische Union hat den OH-Vertrag in ihren sicherheitspolitischen Überlegungen bisher nicht berücksichtigt. Das Aufgabenspektrum der ESVP umfaßt zwar seit dem Europäischen Rat von Köln 1999 die Petersberg-Aufgaben, das heißt friedenserhaltende und friedensschaffende Maßnahmen sowie humanitäre und Rettungsaufgaben; ob dazu im Einzelfall auf die Möglichkeiten des OH-Vertrages zurückgegriffen werden könnte, wurde jedoch nicht untersucht.

Unzureichende Beobachtungsflugzeuge und Mangel an Sensoren

Im technischen Bereich haben die Europäer es bisher versäumt, für Flugzeuge und Sensoren zu sorgen, die allen Anforderungen des OH-Vertrages, auch nach dem 1. Januar 2006, genügen. Bis zum 31. Dezember 2005 genügt die Ausstattung mit optischen Sensoren, wenn ein Flugzeug im Rahmen der Taxioption zur Verfügung gestellt werden soll; bei der Eigennutzung darf zusätzlich ein Radarsensor eingesetzt werden. Ein IR-Sensor bedarf der Billigung des beobachteten Staates. Ab 2006 dürfen optische, Radar- und IR-Sensoren genutzt werden.

Die gegenwärtige Ausstattung sieht folgendermaßen aus: Benelux, Frankreich, Griechenland, Italien,

¹⁹ Derzeit gibt es drei informelle Arbeitsgruppen zu den Themen Zulassungsprüfung für Beobachtungsflugzeuge, Sensoren sowie Regeln und Verfahren. Folgende weiteren technischen und organisatorischen Themen bedürfen noch der Beratung und Entscheidung: Festlegung der Quoten, Mindestflughöhen über Kernkraftwerken, Transitregelung für Kaliningrad, Umgang mit den Beobachtungsergebnissen gegenüber der Presse, technische Dokumente für die ab 2006 einsetzbaren Radar- und IR-Sensoren.

Kanada, Norwegen, Portugal und Spanien sind in der Lage, an eine Transportmaschine vom Typ C-130 Hercules einen Außenbehälter für optische Sensoren anzuhängen. Auch wenn diese Ausrüstung sowohl hinsichtlich Flugleistungen, Reichweite und Transportvolumen typische OH-Anforderungen²⁰ erfüllen sollte, können weder IR- noch Radarsensoren verwendet werden. Damit entspricht diese Lösung nicht einmal den Erfordernissen bis zum Ende der ›Phase der ersten Fähigkeit‹ im Jahre 2005. Bisher sind keine Planungen bekannt, wie das Fehlen bei Radar- und IR-Sensoren ausgeglichen werden soll.

Großbritannien setzte in der Testphase bisher sein Beobachtungsflugzeug Andover ein, das jedoch ebenfalls nur mit optischen Sensoren ausgestattet ist. Aus London wurde bekannt, daß man aus Kostengründen auf Andover zugunsten einer Leasing-Lösung verzichten will. Sollte ein Leasing-Beobachtungsflugzeug genutzt werden, so wird auch dies wahrscheinlich nur mit optischen Sensoren ausgestattet sein.

Die Türkei kündigt seit Jahren die Umrüstung zweier Flugzeuge vom Typ CN 235 zu OH-Beobachtungsflugzeugen an. Über Fortschritte bei der Umsetzung dieser Planung ist jedoch nichts bekannt.

Von den früheren Mitgliedsstaaten des Warschauer Vertrages verfügen Bulgarien, Rumänien, Tschechien und die Ukraine über je eine Antonov 30, Ungarn über eine Antonov 26, die jeweils mit optischen Sensoren ausgestattet sind. Keiner dieser Staaten wird voraussichtlich die Sensorausstattung um IR- oder Radarsensoren erweitern. Zusammenfassend ist festzustellen, daß eine Reihe von Flugzeugen der europäischen Staaten einige der typischen OH-Anforderungen nicht erfüllen.

Konsequenzen

Was bedeutet dies für die Umsetzung des OH-Vertrages in Europa?

Fünfzehn europäische Staaten können bis zum 31. Dezember 2005 nur Beobachtungsflugzeuge mit optischen Sensoren nutzen, obwohl ein Radarsensor bereits erlaubt wäre.

Ab dem 1. Januar 2006 würden russische TU-154 und amerikanische OC-135, jeweils mit drei Sensor-

typen ausgerüstet, den europäischen und russischen OH-Luftraum allein beobachten. Europäischen Beobachtungsflugzeugen fehlt die Sensorausstattung, um im Rahmen der Taxioption zur Beobachtung über eigenem Territorium eingesetzt werden zu können. Bei Beobachtungen in Rußland und Weißrußland sind europäische Staaten gut beraten, die besser ausgestatteten russischen Beobachtungsflugzeuge zu nutzen. Europa wird sich dann aus der aktiven Beobachtung im Rahmen des OH-Vertrages verabschieden müssen.

²⁰ Dazu gehören eine Reichweite von etwa 4000 km im Tiefflug, die Aufnahme von optischen, IR- und Radarsensoren, ausreichend Platz für etwa 20 Personen Begleitpersonal. Es bestehen Zweifel, ob die C-130 bei bestimmten Flugprofilen die Reichweitenforderung erfüllt.

Die Konkurrenz: Satelliten

Offener Weltraum statt Offener Himmel

Das Konzept ›Offener Himmel‹ wurde ohne jegliche vertragliche Vereinbarung ab 1960 bzw. 1962 bereits mit Satelliten realisiert. Zunächst plazierten die USA, danach die Sowjetunion unter strenger Geheimhaltung ihren ersten Aufklärungssatelliten auf einer Umlaufbahn um die Erde. Bereits der erste Satellit brachte den USA eine größere Informationsmenge als alle vorangegangenen U-2-Flüge. War man anfangs in Washington noch unsicher, ob Aufklärung aus dem Weltraum nicht ebenso die Souveränität des beobachteten Staates verletzt wie die U-2-Flüge, so setzte sich bald die Auffassung durch, daß der Weltraum für diese Aktivitäten uneingeschränkt genutzt werden sollte.²¹

Der Weltraumvertrag von 1967, der die Nutzung des Weltraums ausschließlich für friedliche Zwecke gestattet, bestätigte implizit, daß Aufklärung aus dem Weltraum zu diesen friedlichen Aktivitäten zählt. Präsident Eisenhowers Konzept ›space for peace‹ führte letztlich zur völkerrechtlichen Legitimation der Aufklärung aus dem Weltraum.

War während des Kalten Krieges der Weltraum im wesentlichen nur für die USA und die Sowjetunion offen, so startete Frankreich im Jahre 1986 mit SPOT-1 das Zeitalter der abbildenden Satellitenaufklärung auch für andere Staaten. Innerhalb des letzten Jahrzehnts, also nach Zeichnung des OH-Vertrages, kamen 1995 Indien und Kanada, 1996 Japan, 1999 China und Brasilien sowie 2000 Israel hinzu. Mit der Vermarktung von Satellitenbildern, die insbesondere Frankreich und Rußland vorantrieben, öffnete sich der

²¹ Die Eisenhower-Administration diskutierte diese Frage Ende der 50er Jahre und entschied sich dafür, daß der Weltraum, ebenso wie die Hohe See, jeder Nation für friedliche Aktivitäten, wie optische Aufklärung, zur Verfügung stehen sollte. Im Mai 1960 wurde diese Auffassung bei der Gipfelkonferenz in Paris auch von Generalsekretär Chruschtschow zunächst bestätigt. Im Oktober desselben Jahres bezeichnete Marschall Schukow dies jedoch als Verstoß gegen internationales Recht. Nachdem die Sowjetunion selbst über Aufklärungssatelliten verfügte, schloß sie sich allmählich der US-Auffassung an. Vgl. hierzu John Baker/Kevin M. O'Connell/Ray A. Williamson (Hg.), *Commercial Observation Satellites*, Santa Monica: Rand and ASPRS, 2001, S. 24ff.

Weltraum nicht nur für die Satellitenbetreiber, sondern für alle Staaten, die sich den Erwerb von Satellitenbildern leisten konnten und wollten. Satellitenaufklärung ist damit dank des weltweiten Vertriebs von Satellitenbildern durch mehrere Betreiber²² grundsätzlich für alle Staaten möglich, unabhängig davon, ob sie einem Bündnis angehören oder Mitglied eines bestimmten Vertrages sind.

Die Beobachtung aus dem Weltraum hat gegenüber der Beobachtung vom Flugzeug aus entscheidende Verfahrensvorteile: Man ist völlig unabhängig vom beobachteten Staat, der nicht weiß, wann, was und mit welcher Präzision aufgeklärt wird. Es gibt keine Option auf Widerspruch oder Behinderung der Beobachtung. Selbst auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges wurden letztlich Anti-Satellitenwaffen oder Störmöglichkeiten nicht genutzt, da mit Vergeltung gerechnet werden mußte. Der beobachtete Staat muß erwarten, daß alles aufgeklärt werden kann, was wegen der physikalischen Umstände (Bewölkung und Nacht, vor Beobachtung schützendes Material) oder der technischen Grenzen der Beobachtungssensoren nicht erkannt wird. Angesichts von Umlaufbahnen, die stets den gesamten Globus abdecken, und der Ungewißheit für jeden Staat, ob und wann ein Satellit Aufnahmen macht, gibt es tatsächlich keinen Ort der Erde mehr, der frei von Satellitenbeobachtung ist. Der offene Weltraum ist dem offenen Himmel prinzipiell überlegen.

Auflösungsvermögen

Offener Weltraum wie offener Himmel profitierten in den letzten 40 Jahren gleichermaßen von der Weiterentwicklung der Sensoren. Für optische Sensoren²³ in

²² Besonders hervorzuheben sind Frankreich (www.spotimage.com), USA (www.spaceimage.com, www.orbimage.com, www.spin-2.com, www.digitalglobe.com), Rußland (www.sovinformspuutnik.ru), Kanada (www.rsi.ca) und Israel (www.imagesatintl.com).

²³ Zunächst gab es nur Satelliten mit optischer Kamera, deren Film mit Kapseln abgeworfen wurde. Dieses Verfahren wird von Rußland heute noch für einige Satelliten praktiziert. Später scannte man den Film im Satelliten, und die

militärischen Aufklärungssatelliten verbesserte man das Auflösungsvermögen von etwa 10 m noch in den 60er Jahren auf heute etwa 10 cm. Bei kommerziellen Satelliten gibt es bereits jetzt Satelliten mit 1 m Auflösung (Kometa, OrbView 3, Ikonos-1), der amerikanische Satellit Quickbird-3 von Digital Globe liegt bereits bei 0,6 m. Die amerikanische Regierung vergab Lizenzen für Satelliten mit optischen Sensoren für kommerzielle Zwecke mit einer Auflösung von 0,5 m.²⁴ In diesem Auflösungsbereich soll auch der für den deutsch-französischen Aufklärungsverbund ab 2005 vorgesehene französische Helios-2 liegen, dessen Ergebnisse jedoch nicht kommerziell vermarktet werden.

Mit der Einführung von Radarsatelliten²⁵ wurde der wichtigste Nachteil optischer Satelliten überwunden, ihre Blindheit bei Nacht und Bewölkung. Das Auflösungsvermögen erreicht beim kanadischen kommerziellen Satelliten Radarsat-1 maximal 8 m, bei dem 2003 zu startenden Radarsat-2 werden es 3 m sein. Bei militärischen Aufklärungssatelliten unterschreitet das Auflösungsvermögen bereits jetzt die Grenze von 1 m, so auch bei den für die Bundeswehr vorgesehenen Radarsatelliten SAR-Lupe.

Im Vergleich zu den Begrenzungen der Auflösung durch den OH-Vertrag wird deutlich, daß das Auflösungsvermögen kommerzieller Satelliten mit optischen und Radar-Sensoren nur um ein wenig die Grenzen überschreitet, die der OH-Vertrag für diese Sensoren vorschreibt (0,3 m bzw. 3 m). In wenigen Jahren werden OH-Flugzeuge, als Folge der Sensorbeschränkungen, daher kaum bessere Bilder liefern können als kommerzielle Satelliten, deren Produkte von jedermann erworben werden können. Militärische Aufklärungssatelliten sind bereits heute deutlich besser.

Über den Einbau von Infrarot-Sensoren in Aufklärungssatelliten wird in der offenen Literatur wenig berichtet. Allerdings werden sie in Satelliten eingesetzt, die vor allem wirtschaftlichen und wissenschaft-

Signale wurden zum Boden übermittelt. Die USA brachten 1976 mit dem KH-11 erstmals einen Satelliten mit elektrooptischem Sensor in Umlauf, dessen digitale Signale auf der Erde aufgefangen wurden. Die Sowjetunion zog 1982 in dieser Technologie nach, die heute allgemeiner Standard ist.
24 Dieses Auflösungsvermögen bezieht sich auf panchromatische (schwarz-weiß) Abbildung. Für multispektrale (farbige) Abbildung liegen die dem 1- bzw. 0,5-Meter-Bereich entsprechenden Auflösungsvermögen bei 4 m bzw. 2 m.

25 Die USA beförderten im Dezember 1988 ihren ersten Radarsatelliten Lacrosse 1 mit dem Space Shuttle in den Weltraum.

lichen Zwecken dienen. Mit ihnen können Temperaturdifferenzen, beispielsweise für Zwecke der Ozeanographie, der Meteorologie, der Landwirtschaft und der Förderung von Erdöl und Erdgas, bestimmt werden. In diesen Anwendungen steht das Auflösungsvermögen nicht im Mittelpunkt. Angesichts der großen Flughöhen von Satelliten (teilweise etwa 700 km) und der Energieverluste von Wärmestrahlung über diese Entfernung ist naturgemäß kein Auflösungsvermögen von IR-Sensoren in Satelliten zu erwarten, das den Anforderungen militärischer Detail-Aufklärung genügt. Hier haben OH-Sensoren für Beobachtungsflugzeuge mit 0,5 m Auflösungsvermögen einen wichtigen Vorteil.

Datenmenge

Im technischen Vergleich von OH-Regime und Satelliten ist auch die Frage nach der lieferbaren Datenmenge zu beantworten: Im OH-Regime wird die Größe des aufgeklärten Gebiets durch die Länge der Flugstrecke, die Breite des mit den Sensoren erfassbaren Geländestreifens und die verfügbare Filmmenge begrenzt. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß innerhalb von 96 Stunden nur ein Flug in einem Staat stattfinden darf und die Gesamtzahl pro Jahr durch die Gesamtpassivquote begrenzt wird.

Die Breite des beobachteten Streifens liegt bei OH-Flugzeugen zwischen 3 und 28 km, bei Satelliten zwischen 8 und mehreren 100 km. Satellitenaufklärung erlaubt daher grundsätzlich die Abdeckung eines breiteren Geländestreifens, wobei die Auflösung jedoch mit zunehmender Breite abnimmt.

Aufklärungsintensität

Die Satellitenbeobachtung bietet eine deutlich größere Aufklärungsintensität. Ein in 700 km Höhe fliegender Satellit benötigt für einen Erdumlauf etwa 100 Minuten. Als Folge der Neigung der Umlaufbahn und der Erddrehung kann es 1 bis 3, aber auch mehr als 14 Tage dauern, bis derselbe Punkt wieder überflogen werden kann. Pro Jahr kann es daher 25 bis 120 Überflüge geben, wenn man eine konstante Auflösung voraussetzt. Bei geringerem Auflösungsvermögen können es wesentlich mehr sein. Beim OH-Regime kann dasselbe Gebiet höchstens x Mal pro Jahr überflogen werden, wobei x für die Gesamtpassivquote – Rußland derzeit 26 – steht und der unwahrscheinliche

Fall unterstellt wird, daß alle Staaten dasselbe Gebiet in dem beobachteten Staat abfliegen. Tatsächlich ist das OH-Regime der Satellitenaufklärung in diesem Bereich hoffnungslos unterlegen.

Witterungseinflüsse beeinträchtigen die Aufklärungsergebnisse von optischen Sensoren in Satelliten und OH-Flugzeugen gleichermaßen. Auch wenn beispielsweise über Teilen Rußlands die Beobachtung mit optischen Sensoren wegen der Wolkendecke oft unmöglich ist, stehen dennoch die Ergebnisse der Radaraufklärung zur Verfügung. Beim OH-Regime ist man vor witterungsbedingten Einbußen auch nicht durch die freie Wahl des Aufklärungszeitpunktes geschützt. Bei einer Vorbereitungszeit von mehreren Tagen kann die freie Sicht auf das aufzuklärende Gebiet nicht garantiert werden.

Zeitablauf

Ein wichtiges Beurteilungskriterium ist auch der Zeitablauf: Wie schnell kann ein Aufklärungssensor vor Ort sein, und wie lange dauert es, bis die Ergebnisse vorliegen?

Für das OH-Regime wurde bereits festgestellt, daß mindestens vier Tage von der Einreise des Beobachtungsteams bis zum Flugbeginn vergehen. Wenn dazu noch die Vorbereitung des Beobachtungsteams (etwa zwei Tage), Aufenthaltsdauer im beobachteten Staat (zwei Tage), Rückreise (ein Tag) und die Entwicklung des Filmmaterials (ein Tag) hinzugerechnet werden, so summiert sich die Zeit zwischen Entschluß zur Aufklärung und Vorliegen der Ergebnisse auf mindestens zehn Tage.

Die Umsetzung einer Aufklärungsweisung durch einen Satelliten hängt von seiner Wiederbesuchszeit ab. Bei mehreren Satelliten auf einer Umlaufbahn, wie bei SAR-Lupe, können nur einige Stunden, bei nur einem Satelliten wenige Tage, aber auch zwei Wochen vergehen, bis der Satellit der Bodenstation die Ergebnisse auf elektronischem Wege übermittelt. Auch wenn dies erst möglich ist, wenn eine Bodenstation sich in Reichweite des Satelliten befindet, vergehen bis zum Übermittlungszeitpunkt nur einige Stunden.

Folglich findet der Wettbewerb zwischen den kommerziellen Anbietern von Satellitenbildern auch im Bereich der Reaktionszeiten statt. Der kanadische Betreiber von Radarsat-1 verspricht seinen Kunden, daß die Daten innerhalb von vier Stunden nach ihrer Gewinnung durch den Satelliten dem Kunden zur Verfügung stehen. Die französische Firma Spotimage

wirbt damit, daß sie in der Lage war, den Helfern bei der Überschwemmung der Maas im Januar 2002 in weniger als 24 Stunden aktuelle Satellitenbilder bereitzustellen. Andererseits gibt die amerikanische Betreiberfirma von Ikonos-1 an, daß bei einer Bildbestellung aus dem Archiv zehn Tage bis Lieferung benötigt werden, für eine Neuaufnahme 60 bis 90 Tage.

Das OH-Regime ist militärischen Aufklärungssatelliten hinsichtlich der Reaktionszeit deutlich unterlegen. Zudem wird der Wettbewerb die kommerziellen Anbieter zwingen, ihre Lieferzeiten noch einmal zu vermindern.

Zugang

Letztlich steht noch ein Vergleich zwischen der Zugangsfreiheit von OH-Flugzeugen und Satelliten zu einem bestimmten Territorium an. Im Rahmen des OH-Regimes darf grundsätzlich jeder Punkt des beobachteten Territoriums – allerdings nur ein Mal (!) pro Mission – überflogen werden. Da nach aller Erfahrung Rüstungskontroll-Regime als ›Schönwetter-Regime‹ angesehen werden müssen, ist nicht auszuschließen, daß ein Staat mit einer Krisenregion (z.B. Rußland/ Tschetschenien) den Überflug über dieses Gebiet aus ›Sicherheitsgründen‹ untersagen wird. Auch wenn Vertrauensbildung in Krisenfällen besonders erforderlich ist, bietet das OH-Regime dafür keine Gewähr.

Bei der Nutzung der Satellitenaufnahmen kommerzieller Anbieter kann es geschehen, daß der Betreiberstaat in Einzelfällen nicht liefert. Amerikanische Betreiberfirmen unterliegen der Weisung der US-Regierung (shutter control). Die Regierungs-Auflagen können dazu führen, daß der Sensor abgeschaltet wird oder über einem bestimmten Gebiet nicht arbeitet oder die Auslieferung von Satellitenbildern beschränkt wird. Da amerikanische Firmen an einer Vielzahl nichtamerikanischer Anbieter beteiligt sind, ist die amerikanische Einflußnahme auf diese denkbar. Nur eine eigene, nationale Satellitenkapazität kann eine ununterbrochene Aufklärung gewährleisten. Sie schließt auch aus, daß man manipulierte Satellitenbilder erhält – eine Gefahr, die grundsätzlich bei jedem kommerziellen Satellitenbetreiber besteht.

Ein Konzept zur Aktualisierung

Zusammenfassende Bewertung des Vertrages über den Offenen Himmel

Das OH-Regime ist mit seinem bisherigen Vertragszweck überholt. Die derzeitige Art und Weise seiner Umsetzung verspricht weder einen signifikanten Beitrag zur Vertrauensbildung noch zur Aufklärung. Für eine Umsetzung des OH-Vertrages, wie ursprünglich vorgesehen, fehlen die politische Notwendigkeit und bei vielen Staaten, auch Deutschland, die materiellen Voraussetzungen. Ein »weiter so« würde zwangsläufig den Vertrag, der gerade erst in Kraft getreten ist, unrühmlich beenden.

Das Prinzip »Offener Himmel« wird dadurch, daß immer mehr Staaten militärische Aufklärungssatelliten einsetzen, aber vor allem auch durch die kommerzielle Verwertung von Satellitenbildern, umfassender umgesetzt, als dies durch einen OH-Vertrag jemals möglich gewesen wäre.

Wenn es nicht gelingt, dem OH-Vertrag eine neue Perspektive zu geben, wird die Glaubwürdigkeit multilateraler Rüstungskontrolle insgesamt beeinträchtigt. Sollte der erst 2002 in Kraft getretene OH-Vertrag auf Dauer keine sicherheitspolitisch erforderliche Aufgabe erfüllen, würde die Auffassung unterstützt, daß rechtlich bindende Rüstungskontrollvereinbarungen, die viele Staaten erfassen, der Vergangenheit angehören. Deutschland und Europa sind daher in der Pflicht, sich selbst und der gegenwärtigen US-Regierung zu beweisen, daß es eine Alternative dazu gibt, Rüstungskontrollverträge aus der Zeit des Kalten Krieges aufzukündigen. Für den OH-Vertrag heißt das: Die Grundidee – Beobachtung aus der Luft von Vancouver bis Wladiwostok – muß in ihrem Anspruch so modifiziert werden, daß heutige sicherheitspolitische Aufgaben damit erfüllt sind. Dabei ist ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis zu berücksichtigen.

Form und Vorgehensweise

Eine Neuverhandlung wesentlicher Teile des OH-Vertrages verlangt eine anschließende Ratifikation der geänderten Vertragsbestimmungen. Es ist zweifelhaft,

ob alle derzeitigen Vertragsstaaten dazu bereit wären; dazu gehören auch die USA mit einem heute gegenüber der Ratifikation multilateraler Rüstungskontrollverträge skeptischen Kongreß. Eine Differenzierung der Vertragsstaaten in jene, die sich einer modernisierten Form des OH-Vertrages verpflichtet fühlen, und in andere, die den OH-Vertrag von 1992 umsetzen wollen, würde das Regime letztlich zerstören. Eine Aktualisierung des OH-Vertrages auf diesem Wege scheidet daher aus.

Erfolgversprechend könnte jedoch die Aktualisierung im Rahmen einer politisch bindenden Erklärung der Regierungen sein. Ein *gemeinsames Verständnis für die Umsetzung des Vertrages über den Offenen Himmel* könnte Vertragsbestimmungen erläutern, ohne sie außer Kraft zu setzen.²⁶ Auf diese Weise würden, wie nachfolgend gezeigt wird, dem OH-Vertrag ein neues Ziel und moderne Durchführungsbestimmungen gegeben werden, die aktuellen sicherheitspolitischen Erfordernissen genügen.

Dieses neue Vertragsverständnis könnte folgendermaßen erreicht werden: Deutschland ergreift in der Europäischen Union, im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die Initiative mit dem Ziel, einen gemeinsamen Standpunkt der EU für Verhandlungen in der OSCC in Wien zu finden. Um in der OSCC genügend Zeit dafür zu gewinnen, sollte die bisher auf der Tagesordnung stehende Erörterung technischer und organisatorischer Verfahrensfragen in der Hinsicht verändert werden, daß vorerst nur noch die für die Umsetzung des Vertrages bis zum 31. Dezember 2005 unerläßlichen Regelungen verhandelt werden; die Aktualisierung des OH-Vertrages sollte im Mittelpunkt stehen. Der Beginn der Umsetzung eines aktualisierten OH-Vertrages könnte je nach Fortschritt der Verhandlungen vereinbart werden, möglichst jedoch vor dem 1. Januar 2006.

²⁶ Für eine derartige Vorgehensweise gibt es Vorläufer, zum Beispiel bei den amerikanisch-sowjetisch/russischen Verhandlungen über nukleare Offensivpotentiale.

Vertragszweck

Der neue Vertragszweck sollte sich an Absatz 6 der Präambel orientieren, der zur »Erleichterung der Überwachung der Einhaltung bestehender und künftiger Rüstungskontrollvereinbarungen und zur Stärkung der Fähigkeit zur Konfliktverhütung und Konfliktbewältigung im Rahmen der KSZE«²⁷ aufruft.

Der bisher im OH-Vertrag enthaltene Anspruch, das gesamte Vertragsgebiet überfliegen zu dürfen, bliebe grundsätzlich bestehen. Allerdings sollte er durch die ausdrückliche Heraushebung akuter Krisenregionen und heute wichtiger Rüstungskontroll-Objekte, wie Lager und Produktionsstätten von Massenvernichtungswaffen, in seinem Charakter verändert werden. Nicht mehr der Überflug an sich als begrenzte und heute nicht mehr erforderliche Maßnahme zur Vertrauensbildung steht im Mittelpunkt, sondern der Beitrag zur Lösung dringender sicherheitspolitischer Probleme.

Das Ziel der Aktualisierung des OH-Vertrages sollte in der Präambel des »Verständnisses« beschrieben werden. Dabei könnten Formulierungen übernommen werden, die im »EU-Programm zur Verhütung gewalttätiger Konflikte«²⁸ im Kreise der Fünfzehn sowie im »EAPC Action Plan 2002–2004«²⁹ unter den 46 Teilnehmerstaaten konsensfähig waren. Folgendes wäre zu verdeutlichen:

- ▶ Das OH-Regime dient der Krisenprävention und der Krisennachsorge im Raum der Vertragsstaaten, bei Mitgliedschaft aller OSZE-Staaten (weiterhin erstrebenswert!) im Raum der OSZE.
- ▶ Das OH-Regime leistet einen Beitrag zur Verhinderung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihren Trägermitteln.
- ▶ Das OH-Regime leistet mit den beiden zuvor beschriebenen Aufgaben auch einen Beitrag zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus.
- ▶ Das OH-Regime wird folglich dort angewendet, wo ein Ausbruch von bewaffneten Konflikten droht, die Beendigung von bewaffneten Konflikten zu überwachen ist sowie Massenvernichtungswaffen

²⁷ Vgl. *Hartmann/Heydrich*, Der Vertrag über den Offenen Himmel [Anm. 1], S. 145. Vertragstext auch unter www.osce.org.

²⁸ Beschlossen beim Europäischen Rat von Göteborg am 15./16.6.2001. Text verfügbar unter www.auswaertiges-amt.de.

²⁹ Aktionsplan des Europäisch-Atlantischen Partnerschaftsrates; verfügbar unter www.nato.int.

und ihre Trägermittel vorhanden sind oder vermutet werden.

Ein derart ausformulierter Vertragszweck macht deutlich, daß der OH-Vertrag nicht mehr der Routinebeobachtung aus der Luft dient, sondern als Instrument aktueller Sicherheitspolitik eingesetzt wird. Dabei wäre hervorzuheben, daß die Vertragsstaaten gemeinsame Ziele verfolgen und die Ergebnisse der von ihnen durchgeführten Beobachtungsflüge sich gegenseitig ergänzen. Zur Zeit ständen OH-Flüge in den Krisenregionen Balkan, Kaukasus und Zentralasien sowie unter anderem in Rußland zur Überwachung von Lager- und Produktionsstätten von Massenvernichtungswaffen im Mittelpunkt.

Einrichtung eines internationalen Pools von OH-Beobachtungsflugzeugen

Kern einer Anpassung des OH-Regimes an die tatsächlichen Verhältnisse sollte die Einrichtung eines gemeinsamen Pools von Beobachtungsflugzeugen der Vertragsstaaten sein. Der zuvor beschriebene neue Vertragszweck erfordert nicht mehr einzelne, nationale Beobachtungsflugzeuge, die ja ein Instrument der Vertrauensbildung waren, sondern eine dem Vertragszweck angepaßte Beobachtungskapazität. Da die Anzahl der Beobachtungsflüge sehr viel geringer sein wird als die bisherige Summe der Gesamtpassivquoten, kann die Anzahl der Beobachtungsflugzeuge in dem Pool auch weit unterhalb der Summe bisher eingeplanter nationaler Beobachtungsflugzeuge liegen.

Damit wird eine Idee wieder aufgegriffen, die in der Vertragsgeschichte – allerdings mit unterschiedlicher Zielsetzung – bereits wiederholt diskutiert wurde. Die Sowjetunion trat zu Beginn der Verhandlungen 1990 dafür ein, einen gemeinsamen Pool mit Beobachtungsflugzeugen der Vertragsstaaten und internationalen Besatzungen einzurichten. Sie wollte damit verhindern, daß der OH-Vertrag als Instrument der Spionage mißbraucht wird. In der WEU wurde – ohne Erfolg – der Gedanke diskutiert, aus Gründen der Kostenersparnis einen WEU-Pool von Beobachtungsflugzeugen einzurichten.

Wenn hier ein internationaler Pool von OH-Beobachtungsflugzeugen vorgeschlagen wird, so ist dies auch eine Reaktion auf die gegenwärtige materielle Ausstattung: Die europäischen Staaten sind für die vollständige Umsetzung des OH-Vertrages unzureichend ausgerüstet. Rußland und den USA würde

bei der Umsetzung des OH-Vertrages eine Dominanz zufallen, die weder dem ursprünglichem Vertragsziel entspräche, noch der heutigen Erfordernis, den aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen gemeinsam zu begegnen. Zudem steht bei dem veränderten Aufgabenspektrum das bestmögliche Aufklärungsergebnis im Mittelpunkt. Das ist jedoch nur zu erreichen, wenn OH-Flüge nicht mehr in den Verdacht geraten können, als Mittel der Spionage eingesetzt zu werden. Dafür bietet ein multinationaler Pool die beste Garantie.

Der multinationale Pool von OH-Beobachtungsflugzeugen könnte – mit Blick auf potentielle Beobachtungsgebiete – im östlichen Mitteleuropa oder in Südosteuropa eingerichtet werden. Jeder Vertragsstaat erhielte das Recht, eines der OH-Flugzeuge des Pools zu benutzen, so daß ein weiteres Bereithalten von OH-Flugzeugen durch die Vertragsstaaten entfiel. Damit würden die Kosten einer Aktualisierung und aktiven Umsetzung des OH-Vertrages möglichst gering gehalten.

Der OH-Flugzeugpool könnte sich wie folgt zusammensetzen:

- ▶ 1 OC-135 von den USA
- ▶ 1 TU-154 von Rußland
- ▶ 1 TU-154 von der Europäischen Union; das EU-Flugzeug sollte entweder von Rußland dauerhaft angemietet oder gekauft werden.

Der hier vorgeschlagene Umfang ist weniger das Ergebnis einer Bedarfsanalyse als vielmehr die Folge der Gegebenheiten. Das Vorhandensein geeigneter und umfassend ausgestatteter Flugzeuge bei Rußland und den USA sowie der politische Proporz zwischen den USA, Rußland und Europa standen für dieses Modell im Mittelpunkt der Überlegungen.

Die USA, Rußland und die EU sollten das Flugzeug jeweils auf ihre Kosten einbringen; die laufenden Kosten könnten die Vertragsstaaten gemeinsam tragen. Ob die bisherigen Kostenübernahmeregelungen³⁰ wenigstens teilweise aufrechterhalten werden können, sollte untersucht werden.

Die OH-Beobachtungsflugzeuge sollten ständige Besatzungen erhalten, die auch die Sensoren in Abstimmung mit dem Beobachtungsteam des beobachtenden Staates bedienen. Die Bedienung der Sensoren, eventuell sogar die gesamte Flugzeugbesatzung,

sollte sich aus Personal unterschiedlicher Vertragsstaaten zusammensetzen. Der anfordernde Staat würde Beobachter zur Überwachung des von ihm angeforderten Flugs entsenden.

Sensoren

Die Obergrenzen für das Auflösungsvermögen der Sensoren für die neuen Aufgaben des OH-Regimes sollten aufgehoben werden. Artikel IV Absatz 3 des OH-Vertrages bietet dafür einen rechtlichen Anknüpfungspunkt. Durch die Herausstellung der neuen Aufgaben könnte dem Eindruck entgegengewirkt werden, der OH-Vertrag werde durch diesen Vorschlag grundlegend verändert. Bei der Umsetzung dieses Vorschlags sollte sichergestellt werden, daß die Sensor-Leistungsvermögen der OH-Flugzeuge des Pools einander entsprechen. Ob dies nur durch einheitliche Sensoren und durch den Ersatz bisher eingebauter Systeme erreicht werden kann, wäre zu prüfen.

Der Vorschlag, auf die Obergrenzen des Auflösungsvermögens zu verzichten, ist nicht nur eine Folge des neuen Vertragszweckes. Vielmehr ist ein Verzicht auch erforderlich, um das OH-Regime gegenüber den kommerziellen Anbietern von Satellitenbildern wieder konkurrenzfähig und für die Vertragsstaaten attraktiv zu machen. Das so erreichbare Auflösungsvermögen bei optischen und Radarsensoren wird in absehbarer Zeit durch Anbieter kommerzieller Satellitenbilder kaum übertroffen werden, bei den IR-Sensoren ist dies technisch ohnehin nicht zu erwarten. Dennoch ist festzustellen, daß durch ein Ende der Beschränkung des Auflösungsvermögens das OH-Regime nicht zu einem effektiven Aufklärungs- bzw. Spionageinstrument für nationale Zwecke wird. Die Multinationalität der Flugzeugbesatzungen unterstreicht dies ebenso wie die angestrebte Verringerung der Beobachtungsflüge insgesamt und ihre Ausrichtung auf einzelne, thematisch definierte Einrichtungen und Situationen. Im übrigen würde damit ein Anfang der 90er Jahre vertretenes Argument wieder neue Bedeutung erhalten: Der OH-Vertrag kann den Staaten, die nicht über eigene Satelliten verfügen, eine Mitwirkungsmöglichkeit bieten, die von Staaten, die im Besitz von Satelliten sind, in nichts nachsteht.

³⁰ Insbesondere der Beschluß Nr. 1 zum Vertrag über den Offenen Himmel – Aufteilung der Kosten, die sich aus dem Vertrag über den Offenen Himmel ergeben – angenommen von der OSCC am 10. Dezember 1992.

Taxioption

Die Taxioption ist bis heute ein diskriminierendes Element des OH-Vertrages. Sie verleiht dem Staat mit vertragsgerechtem Beobachtungsflugzeug Vorteile gegenüber dem, der sich ein derartiges Flugzeug nicht leisten kann oder will. Dennoch kann sie nicht grundsätzlich außer Kraft gesetzt werden, da sie Bestandteil des Vertragstextes ist. Mit Einrichtung des OH-Flugzeugpools würde sie jedoch an Bedeutung verlieren. Bei einheitlich leistungsfähiger Sensorausstattung und ständigem, multinationalen Personal für die Besetzung des OH-Flugzeugs schwindet die nationale Einflußmöglichkeit auf die Qualität der Aufklärungsergebnisse.

Quoten

Den Gesamtpassivquoten sollte der Charakter von im Einzelfall überschreitbaren Obergrenzen gegeben werden. Dabei muß festgelegt werden, daß Beobachtungsflüge nur in Verbindung mit bestimmten Ereignissen und Zielsetzungen durchgeführt werden dürfen. Das könnte so umgesetzt werden, daß der beobachtende Staat veranlaßt wird, in seine Notifizierung zusätzlich den Beobachtungszweck aufzunehmen und damit den Beobachtungsflug zu rechtfertigen. Im einzelnen sollte beispielsweise die Beobachtung bestimmter Lagerstätten von Massenvernichtungswaffen, von Flüchtlingslagern oder einer bestimmten Konfliktregion angegeben werden. Außerhalb dieser Ziele sollte es weder eine Berechtigung geben, die Sensoren zu nutzen, noch überhaupt Beobachtungsflüge durchzuführen. Als Sicherung gegen Mißbrauch könnte ein auf Antrag des beobachteten Staates einzuleitendes Überprüfungsverfahren im OSCC eingeführt werden.

In der Praxis liefe diese Neuregelung darauf hinaus, daß Staaten ohne Massenvernichtungswaffen oder interne bewaffnete Konflikte, wie Deutschland, von der Beobachtung ausgespart blieben. Andererseits würde bei Staaten mit einem oder sogar beiden Phänomenen, Massenvernichtungswaffen *und* internen bewaffneten Konflikten, die Gesamtpassivquote relativ schnell ausgeschöpft werden. Sollte es bis zu dieser Obergrenze – wie bisher – kein Einspruchsrecht des beobachteten Staates geben, weil die Beobachtung im Interesse aller Vertragsstaaten liegt, könnte eine Regelung eingeführt werden, der zufolge der beobachtete Staat die Obergrenze selbst erhöhen oder aufheben

kann, wenn dies in seinem und im Interesse aller Vertragsstaaten liegt. Darüber wäre ein Beschluß der OSCC herbeizuführen. Auf diese Weise könnte verdeutlicht werden, daß die zentrale Aufgabe des OH-Regimes darin besteht, eine kooperative Lösung des jeweiligen sicherheitspolitischen Problems zu erreichen.

Des weiteren sollten die NATO-Staaten von ihrer Vereinbarung, untereinander keine Beobachtungsflüge durchzuführen, abrücken. Diese NATO-interne Absprache impliziert eine unterschiedliche Qualität der Vertragsstaaten, die mit zunehmender Erweiterung von NATO und EU sowie intensiver Kooperation mit anderen Staaten tatsächlich überholt ist und diskriminierend wirkt. Zudem sollte nicht ausgeschlossen werden, daß Krisen oder bestimmte Objekte auf NATO-Territorium zu sicherheitspolitischen Sorgen von NATO-Partnern werden können. Damit würde der Tatsache entsprochen, daß mit steigender Mitgliederzahl sowohl NATO als auch EU zunehmend eine interne sicherheitspolitische Stabilisierungsfunktion erhalten.

Zeitabläufe

In ein neues Vertragsverständnis sollte eine Aufforderung aufgenommen werden, die Ablauffristen für bestimmte Aktivitäten, wie Notifizierung oder Flugbeginn, als Obergrenzen zu verstehen. Tatsächlich sollte es möglich sein, die Zeitvorgaben deutlich zu unterschreiten. Die im OH-Regime enthaltenen Zeitabläufe dienen ursprünglich dem Ziel, nachrichtendienstliche Aufklärung zu nationalen Zwecken möglichst zu erschweren und schützenswerte Objekte der Beobachtung zu entziehen. Dieser Ansatz wäre durch die Aktualisierung des OH-Regimes überholt.

Perspektiven

Ein neues Konzept für das OH-Regime ist unerlässlich, wenn der OH-Vertrag eine längerfristige Perspektive erhalten soll. Die Mitte 2002 vorgesehenen internationalen Zulassungsprüfungen für Beobachtungsflüge erinnern daran, daß noch in diesem Jahr die Umsetzung eines OH-Vertrages beginnt, der keine sicherheitspolitisch notwendige Funktion mehr erfüllt.

Deutschland steht vor der Wahl: Sollte es in ein überholtes Regime investieren – entweder durch Kooperationsvereinbarungen mit Partnerstaaten,

durch Anmietung von Beobachtungsflugzeugen oder sogar durch die Beschaffung eines eigenen Beobachtungsflugzeugs –, oder sollte es ganz auf eine aktive Rolle im OH-Regime verzichten?

Deutschland stellt seine Außen- und Sicherheitspolitik nach wie vor unverändert unter das Prinzip der kooperativen Sicherheit. Die Aktualisierung des OH-Vertrages bietet, wie hier dargelegt, eine gute Gelegenheit, diesem Prinzip angesichts veränderter Risiken und Bedrohungen erneut Geltung zu verschaffen. Die Zugehörigkeit von 28 Vertragsstaaten zum OH-Regime und die Aussicht auf weitere Zeichnungen und Ratifikationen gibt Anlaß zu der Hoffnung, daß der Anwendungsbereich des OH-Regimes bald auf das gesamte OSZE-Gebiet ausgedehnt werden kann. Damit würden sowohl die Krisenregionen im Kaukasus und in Zentralasien erfaßt, aber auch Rußland, das unverändert das größte Risiko für die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen darstellt. Gleichzeitig gehören die USA zu den Vertragsstaaten, die voraussichtlich auch nach einem Ende der bewaffneten Auseinandersetzungen in Afghanistan in der Region präsent bleiben werden. Das gemeinsame europäisch-amerikanische Interesse an einer Stabilisierung des Kaukasus und Zentralasiens stellt eine gute Voraussetzung dafür dar, das OH-Regime gemeinsam mit den USA zu aktualisieren.

Eine deutsche Initiative im Rahmen der ESVP und ein EU-Beobachtungsflugzeug würde zwei Zielen dienen: Einerseits würde die ESVP um eine weitere gemeinsame Aktivität im Bereich der Rüstungskontrolle erweitert und damit gestärkt werden. Andererseits würde eine gemeinsame Position der EU-Staaten die Erfolgsaussichten der Initiative in der OSCC verbessern. Eine zustimmende Haltung der EU ist wahrscheinlich, da die materiellen Unzulänglichkeiten für die Umsetzung des OH-Regimes offensichtlich sind. Letztlich würde die Bundesregierung auch sich selbst einen Dienst erweisen: Die ohnehin knappen Haushaltsmittel des Verteidigungsetats würden, bei einer anteiligen Kostenübernahme für einen multilateralen Pool von Beobachtungsflugzeugen, nicht nur weniger belastet als mit dem derzeitigen OH-Regime. Die Ausgaben für ein aktualisiertes OH-Regime würden auch den Zielen dienen, die im Mittelpunkt sicherheitspolitischer Vorsorge stehen: der Krisenbewältigung, der Eindämmung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und der Bekämpfung des internationalen Terrorismus.

Abkürzungen

ABM	Anti-Ballistic Missile
EAPC	Euro-Atlantic Partnership Council (Europäisch-Atlantischer Partnerschaftsrat)
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
IR	Infrarot
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OH	Offener Himmel
OSCC	Open Skies Consultative Commission
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PfP	Partnership for Peace (Partnerschaft für den Frieden)
ROSSAR	Russian Open Skies Synthetic Aperture Radar
WEU	Westeuropäische Union