

Hartwig Spitzer

Der Vertrag über den Offenen Himmel – Stand und Perspektiven

Übersicht

Der Vertrag über den Offenen Himmel ist das weitreichendste und modernste Instrument der militärischen und sicherheitspolitischen Vertrauensbildung im OSZE-Gebiet. Er öffnet den gesamten Luftraum seiner Mitgliedstaaten 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 ein Hauptinteresse noch darin, den Abbau von offensivfähigen Truppenmassierungen und militärischem Großgerät flankierend zu begleiten und zu überprüfen. Dementsprechend wurde auch die Sensorausstattung festgelegt: photographische Kameras mit einer Bodenauflösung von 30 Zentimetern, nachtsichtfähige Wärmebildkameras mit einer Auflösung von 50 Zentimetern 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.

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

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

¹ Ausgenommen sind lediglich die nicht auf dem nordamerikanischen Kontinent gelegenen Gebiete der USA.

Gleichzeitig verlagert sich die Bedrohungswahrnehmung auf Entwicklungen außerhalb des OSZE-Gebiets mit Auswirkungen auf Europa, wie die Destabilisierung von Staaten in Afrika und im Nahen und Mittleren Osten, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Terrorismus und Ressourcenkonflikte. Im OSZE-Gebiet selbst verbleiben Spannungsherde auf dem südlichen Balkan, im gesamten Kaukasus und in Zentralasien. Daher stellt sich die Frage, welche *Rolle* der Vertrag in diesem verändertem Umfeld spielen kann und welche *Optionen* für eine Anpassung der Vertragsimplementierung bestehen. Zuvor möchte ich die wichtigsten Vertragsbestimmungen und die Ereignisse seit Inkrafttreten des Vertrags am 1. Januar 2002 zusammenfassen.²

Die wichtigsten Vertragsbestimmungen

Der Vertrag wurde im März 1992 von allen 16 damaligen Mitgliedstaaten der NATO sowie von zahlreichen Transformationsländern und Nachfolgestaaten der Sowjetunion unterzeichnet (Belarus, Bulgarien, Georgien, Kirgisistan, Polen, Rumänien, Russland, Tschechoslowakei, Ukraine, Ungarn). Alle Staaten außer Kirgisistan haben den Vertrag ratifiziert. Jeder Staat muss eine bestimmte Zahl von Überflügen pro Jahr hinnehmen (passive Quote) und kann eine – in der Regel gleich große – Zahl von Flügen über anderen Staaten durchführen (aktive Quote). Beispielsweise haben Russland (gemeinsam mit Belarus) und die USA eine passive Quote von 42 Flügen (in den ersten drei Jahren 75 Prozent davon). 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 der Beratungskommission „Offener Himmel“ (*Open Skies Consultative Commission, OSCC*) neu festgelegt.

Neben den oben bereits genannten Sensoren können auch Videokameras mit einer Bodenauflösung von 30 Zentimetern eingesetzt werden. Im Rahmen

2 Darstellungen der Vertragsverhandlungen und der Probeimplementierung sowie Bewertungen des Vertrags finden sich in: Pál Dunay/Marton Krásznai/Hartwig Spitzer/William Wynne/Rafael Wiemker, *Open Skies*, UNIDIR, Genf 2004; Klaus Arnhold, *Der Vertrag über den Offenen Himmel: Ein Konzept zur Aktualisierung des Vertrags*, SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Juni 2002; Ernst Britting/Hartwig Spitzer, *The Open Skies Treaty*, in: *Verification Yearbook 2002*, London 2002, S. 223-238; Pál Dunay, *Der Vertrag über den Offenen Himmel ist in Kraft – Keine Auswirkungen auf die europäische Sicherheit*, in: *Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 321-345*; Rüdiger Hartmann/Wolfgang Heydrich, *Der Vertrag über den Offenen Himmel*, Baden-Baden 2000; Peter Jones/Marton Krásznai, *Open Skies: Achievements and Prospects*, in: John B. Poole/Richard Guthrie (Hrsg.), *Verification Report 1992*, London/New York 1992; Peter Jones, *Open Skies: A Review of Events at Ottawa and Budapest*, in: John B. Poole (Hrsg.), *Verification Report 1991*, London/New York 1991; Peter Jones, *Open Skies: Events in 1993*, in: John B. Poole/Richard Guthrie (Hrsg.), *Verification 1993*, London/New York 1993; Sergej Koulik/Richard Kokoski, *Conventional Arms Control – Perspectives on Verification*, SIPRI, Oxford 1994; Michael Krepon/Amy E. Smithson (Hrsg.), *Open Skies, Arms Control, and Cooperative Security*, New York 1992.

einer *Zertifizierung* wird sichergestellt, dass die Auflösung der Sensoren bei der vorgesehenen Flughöhe vertragskonform ist. Hinter diesen eher technischen Festlegungen verbirgt sich die Fähigkeit, sicherheitsrelevante Anlagen im gesamten Vertragsgebiet zu beobachten und dabei insbesondere im Freien geparktes militärisches Großgerät, wie Panzer und Flugzeuge, zu erkennen. D.h. die Vertragspraxis trägt zur Herstellung einer weitgehenden *Transparenz* und *Offenheit* bei.

Ereignisse seit Inkrafttreten

Der Vertrag ist – nach einem in Russland und der Ukraine lange verzögerten Ratifizierungsprozess – am 1. Januar 2002 in Kraft getreten. Dem war eine fast zehnjährige Probeimplementierung vorausgegangen, bei der die erforderlichen Prozeduren in fast 400 Testflügen erprobt und optimiert wurden. So konnte die Zertifizierung der Flugzeuge von 16 Staaten recht zügig bis Juli 2002 durchgeführt werden. Mit je einem Flugzeug aus Russland, Schweden und der Türkei wurden Anfang Mai 2004 drei weitere Flugzeuge zertifiziert.³ Die Quotenflüge begannen am 1. August 2002. Für das Jahr 2004 wurde die Quotenverteilung neu ausgehandelt (s. Tabelle 1). Wegen starker Nachfrage nach Überflügen über Russland, der Ukraine, Georgien sowie Bosnien und Herzegowina verständigten sich viele Staaten darauf, ihre aktiven Quotenflüge gemeinsam durchzuführen.⁴ Trotzdem fällt auf, dass viele Staaten die ihnen vertraglich zustehende maximale Zahl an Flügen nicht ausnutzen.

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, Kroatien, Lettland, Slowenien und Schweden haben den Vertrag inzwischen ratifiziert und sind damit Mitglieder. Der Antrag von Zypern scheiterte bisher an einem Veto der Türkei. Die Ratifizierung in den übrigen Ländern steht noch aus. Insgesamt verlief die Implementierung reibungslos und trug nachhaltig zur Verwirklichung der Vertragsziele bei. Die erfolgten Bilddaten wurden überwiegend zur Verifikation des KSE-Vertrags und des Wiener Dokuments verwendet,⁵ vereinzelt auch zur Unterstützung der Verifikation anderer Rüstungskontrollverträge (wie das Abkommen

3 Zehn der Vertragsstaaten bilden die sogenannte Pod-Gruppe. Sie haben gemeinsam einen (!) Behälter für Sensoren (pod) erworben, der unter einem Flügel von Transportflugzeugen dieser Länder befestigt werden kann.

4 Von den insgesamt sechs aktiven Quotenflügen Deutschlands im Jahr 2004 sind vier gemeinsame Flüge, und zwar mit Frankreich über der Ukraine, mit Ungarn über der Staaten-Gruppe Russland/Belarus und mit der Türkei über Bosnien und Herzegowina und Georgien.

5 *Open-Skies*-Flüge dienen häufig zur Vorbereitung oder Ergänzung von Vor-Ort-Inspektionen. Bei einem Flug über einem mittelgroßen Land wie Deutschland können ca. 30 KSE-Verifikationsobjekte erfasst werden.

zum Verbot von Chemiewaffen) sowie allgemein zur Erhöhung der Transparenz und gegenseitigen Kenntnis von Militärpotenzialen.

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

Gleichwohl muss kritisch hinterfragt werden, inwieweit der Vertrag heutige und künftige Sicherheitserfordernisse wirksam unterstützen kann und inwieweit er der Konkurrenz durch neue kommerzielle Beobachtungssatelliten standhält.

Technisches Potenzial im Vergleich zu Satelliten

Als der Vertrag 1992 unterzeichnet wurde, hatten nur die USA Aufklärungssatelliten, die mit einer Auflösung von ca. zehn Zentimetern der Auflösung der *Open-Skies*-Sensoren (30 Zentimeter) überlegen waren.⁶ Die USA sahen damals eines ihrer politischen Ziele darin, ihren Verbündeten über den *Open-Skies*-Vertrag den Zugang zu Bildern mit vergleichsweise hoher Auflösung zu ermöglichen.

Heute ist der Himmel durch den Start kommerzieller Satelliten und durch militärische Aufklärungssatelliten anderer Länder wesentlich offener geworden.

Drei amerikanische Konsortien (Space Imaging, Digital Globe und Orbital Sciences) betreiben Satelliten, die digitale Schwarzweißbilder mit einer Bodenauflösung von 0,6 bis einem Meter liefern. Die erfasste Szene am Boden umfasst typischerweise eine Fläche von zehn mal zehn Kilometern. Die Bilder sind zwar um einen Faktor von zwei bis drei unschärfer als *Open-Skies*-Bilder, erlauben aber immer noch, militärisches Großgerät zu erkennen, wenn auch nicht dem Typ nach zu identifizieren. Die Bilder können im Prinzip von jedermann erworben werden, d.h. auch von den Aufklärungsorganisationen der Staaten der Welt. Es sind nur wenige Fälle bekannt, in denen die US-Regierung mit ihrem „Vetorecht“ eingegriffen hat.

6 Die Auflösung entspricht hier der Ausdehnung der von einem Bildelement des Sensors erfassten Fläche am Boden (*ground sampled distance*).

Tabelle 1: Verteilung der aktiven Flugquoten für das Jahr 2004

<p><i>Belarus und Russische Föderation</i> Gesamt: 25,5 (zulässig nach Vertrag: 31) (2 über Deutschland, 2 über Frankreich, 2 über Großbritannien, 2 über Norwegen, 2 über den USA, 2 über der Türkei, 1 über Benelux, 1 über Bulgarien, 1 über Kanada, 1 über Dänemark, 1 über Spanien, 1 über Finnland, 1 über Georgien [Flug mit Großbritannien], 1 über Griechenland, 1 über Italien, 1 über Polen, 1 über Portugal, 1 über Rumänien, 1 über Schweden, 1 über Tschechien)</p>
<p><i>Benelux-Gruppe</i> Gesamt 2,33 (zulässig nach Vertrag: 4) (1 über Belarus und Russ. Föderation, 1 über Georgien [Flug mit Griechenland und Spanien], 1 über Bosnien und Herzegowina)</p>
<p><i>Bosnien und Herzegowina</i> Gesamt: 0 (zulässig nach Vertrag: 3)</p>
<p><i>Bulgarien</i> Gesamt: 0,5 (zulässig nach Vertrag 3) (1 über Bosnien und Herzegowina [Flug mit Spanien])</p>
<p><i>Dänemark</i> Gesamt: 0 (zulässig nach Vertrag: 4)</p>
<p><i>Deutschland</i> Gesamt: 4 (zulässig nach Vertrag: 9) (3 über Belarus und Russ. Föderation [davon 1 mit Ungarn], 1 über Georgien [Flug mit Türkei], 1 über Ukraine [Flug mit Frankreich], 1 über Bosnien und Herzegowina [gemeinsam mit der Türkei])</p>
<p><i>Finnland</i> Gesamt: 3 (zulässig nach Vertrag: 3) (1 über Belarus und Russ. Föderation, 1 über Deutschland, 1 über Schweden)</p>
<p><i>Frankreich</i> Gesamt: 3 (zulässig nach Vertrag: 9) (3 über Belarus und Russ. Föderation [davon 1 mit Portugal], 1 über Ukraine [Flug mit Deutschland])</p>
<p><i>Georgien</i> Gesamt: 0 (zulässig nach Vertrag: 3)</p>
<p><i>Griechenland</i> Gesamt: 1,83 (zulässig nach Vertrag: 3) (1 über Belarus und Russ. Föderation, 1 über Georgien [Flug mit Benelux und Spanien], 1 über Ukraine [Flug mit Italien])</p>
<p><i>Großbritannien</i> Gesamt: 4,5 (zulässig nach Vertrag: 9) (3 über Belarus und Russ. Föderation, 1 über Georgien [Flug mit Belarus und Russ. Föderation], 1 über Ukraine)</p>
<p><i>Italien</i> Gesamt: 3,5 (zulässig nach Vertrag: 9) (2 über Belarus und Russ. Föderation, 1 über Schweden, 1 über Ukraine [Flug mit Griechenland])</p>
<p><i>Kanada</i> Gesamt: 2,5 (zulässig nach Vertrag: 9) (2 über Belarus und Russ. Föderation, 1 über Ukraine [Flug mit USA])</p>

<p><i>Litauen</i> Gesamt: 0 (zulässig nach Vertrag: 3)</p>
<p><i>Norwegen</i> Gesamt: 2 (zulässig nach Vertrag: 5) (2 über Belarus und Russ. Föderation)</p>
<p><i>Polen</i> Gesamt: 3 (zulässig nach Vertrag: 4) (2 über Belarus und Russ. Föderation, 1 über Finnland)</p>
<p><i>Portugal</i> Gesamt: 0,5 (zulässig nach Vertrag: 1) (1 über Belarus und Russ. Föderation [Flug mit Frankreich])</p>
<p><i>Rumänien</i> Gesamt: 4 (zulässig nach Vertrag: 4) (1 über Bulgarien, 1 über Ungarn, 1 über Griechenland, 1 über Ukraine)</p>
<p><i>Schweden</i> Gesamt: 3 (zulässig nach Vertrag: 5) (1 über Belarus und Russ. Föderation, 1 über Finnland, 1 über Polen)</p>
<p><i>Slowakei</i> Gesamt 0,5 (zulässig nach Vertrag: 3) (1 über Belarus und Russ. Föderation [Flug mit USA])</p>
<p><i>Spanien</i> Gesamt: 1,33 (zulässig nach Vertrag: 3) (1 über Georgien [Flug mit Benelux und Griechenland], 1 über Ukraine [Flug mit Tschech. Republik], 1 über Bosnien und Herzegowina [Flug mit Bulgarien])</p>
<p><i>Tschechische Republik</i> Gesamt: 0,5 (zulässig nach Vertrag: 3) (1 über Ukraine [Flug mit Spanien])</p>
<p><i>Türkei</i> Gesamt: 5 (zulässig nach Vertrag: 9) (2 über Belarus und Russ. Föderation, 1 über Georgien [Flug mit Deutschland], 2 über Ukraine, 1 über Bosnien und Herzegowina [Flug mit Deutschland])</p>
<p><i>Ukraine</i> Gesamt: 9 (zulässig nach Vertrag: 9) (2 über Deutschland, 1 über Bulgarien, 1 über Griechenland, 1 über Ungarn, 1 über Italien, 1 über Polen, 1 über Rumänien, 1 über der Slowakei, 1 über der Türkei)</p>
<p><i>Ungarn</i> Gesamt: 2 (zulässig nach Vertrag: 3) (2 über Belarus und Russ. Föderation [davon 1 Flug mit Deutschland und 1 mit den USA], 1 über Ukraine)</p>
<p><i>USA</i> Gesamt: 7,5 (zulässig nach Vertrag: 31) (8 über Belarus und Russ. Föderation [davon 1 Flug mit Ungarn und 1 Flug mit der Slowakei], 1 über Ukraine [Flug mit Kanada])</p>

Quelle: Deutsche OSZE-Mission, Wien

Auf dem Gebiet des abbildenden Radars wird ein europäisches Konsortium (DLR und Astrium) ab 2006 einen kommerziellen Satelliten mit einer Bodenauflösung von einem Meter betreiben. Zahlreiche Länder, wie Deutschland, Frankreich, Israel, Indien und Japan, betreiben bereits oder entwickeln optische und Radarsatelliten mit einer Bodenauflösung von einem Meter oder darunter.

Sind *Open-Skies*-Bilder unter diesen Bedingungen noch wettbewerbsfähig? Im Grunde ist die Frage falsch gestellt, weil man Äpfel mit Birnen vergleichen würde. Der enorme politische Gewinn durch die symbolisch bedeutsame Öffnung des eigenen Luftraums für fremde Beobachtungüberflüge und durch die kooperative Praxis lässt sich *niemals* durch den Einsatz von Satelliten erzielen. In diesem Punkt ist der *Open-Skies*-Vertrag einzigartig und unersetzbar.

Ein Vergleich kann hier lediglich für Auflösung, Verfügbarkeit und Kosten der Bilder angestellt werden:

(a) *Auflösung*

Tabelle 2 zeigt die Bodenauflösung von photographischen, Wärmebild- und Radarsensoren auf *Open-Skies*-Flugzeugen einerseits und auf kommerziellen bzw. militärischen Aufklärungssatelliten andererseits. Die optischen Sensoren des *Open-Skies*-Regimes sind den Sensoren auf Satelliten in der Regel gleichwertig oder überlegen. Die unter *Open Skies* vorgesehene Auflösung von drei Metern für Radarsensoren wird dagegen bald auch kommerziellen Satelliten unterlegen sein. Dagegen ist die Auflösung der Wärmebildsensoren von *Open Skies* einzigartig und wird auch von den aufwändigsten Militärsatelliten der USA nicht erreicht.⁷

Tabelle 2: *Bodenauflösung von photographischen, Wärmebild- und Radarsensoren auf Open-Skies-Flugzeugen und auf Satelliten*

Sensor	Photograph. Kamera	Mittleres Infrarot	Wärmebildgerät	Radar
Open Skies	0,3 m	-	0,5 m	3 m
Kommerzielle Satelliten	0,6 -1 m	-	(60 m)	1 m (2006)
Aufklärungssatelliten (US)	0,1-0,5 m	0,6 -0,9 m (?)	-	0,6-0,9 m

Quelle: Pál Dunay u.a., Open Skies, UNIDIR, Genf 2004

7 Wärmebildsensoren erlauben es, den Betriebszustand von Fahrzeugen und technischen Anlagen auf Grund ihrer Wärmeabstrahlung bei Tag und Nacht zu beobachten. Sie liefern damit Informationen, die über diejenigen von photographischen Bildern hinausgehen.

(b) Verfügbarkeit und Zugriffszeit

Open-Skies-Flüge können mit einer Mindestvorlaufzeit von 72 Stunden angekündigt und durchgeführt werden. Der Missionsplan mit dem genauen Routenverlauf wird erst 24 Stunden vor dem Start zum eigentlichen Beobachtungsflug übergeben. Das erlaubt – in Zeiten einer Krise – einen ähnlich schnellen Datenzugang wie mit kommerziellen Satelliten. In der Praxis werden *Open-Skies*-Flüge allerdings meist für ein Quartal im Voraus vereinbart. *Open-Skies*-Flüge sind aber insgesamt flexibler: Die Flugroute kann – anders als bei Satelliten – frei gewählt werden und es können Wolkendecken, die bis 1.500 Meter herunterreichen, unterflogen werden.

(c) Kosten

Ein durchschnittlicher *Open-Skies*-Flug kann ca. 30 geographisch getrennte militärische Anlagen erfassen. Im Vergleichsfall müssten 30 separate Satellitenbilder erworben werden. Eine Vollkostenrechnung zeigt, dass die Kosten der Bildaufnahme pro militärischer Anlage bei *Open Skies* etwa halb so hoch sind wie beim Kauf von Satellitenbildern.⁸

Insgesamt ist also die Gewinnung von Bilddaten unter *Open Skies* flexibler und günstiger als der Kauf von Satellitenbildern oder gar der Einsatz von eigenen Aufklärungssatelliten.

Eignung für aktuelle Sicherheitsherausforderungen

Die Vertragsstaaten sehen sich einer Reihe von alten und neuen Sicherheitsherausforderungen ausgesetzt wie regionale Krisen, Terrorismus und Proliferation.

(a) Verhältnis NATO-Russland

Angesichts der historischen Erblasten und der vergleichsweise geringen Festigung der Demokratie im Vielvölkerstaat der Russischen Föderation bleiben Unsicherheiten bezüglich der langfristigen Stabilität der Föderation. Andererseits bestehen russische Besorgnisse über die Erweiterung der NATO nach Osten. *Open-Skies*-Flüge liefern Russland wertvolle Informationen über die Militärpotenziale und Truppenstationierungen in NATO-Ländern und tragen dadurch zu einer Stabilisierung des Verhältnisses bei.

(b) Regionale Krisen in Europa und Zentralasien

Der Bereich des ehemaligen Jugoslawien, Moldau, die Kaukasusregion und Zentralasien gelten weiterhin als krisenanfällig. Zurzeit können *Open-Skies*-Flüge in Bosnien und Herzegowina sowie in Georgien zur Entspannung und Stabilisierung beitragen. Das Potenzial für Krisenprävention kann deutlich

8 Vgl. Dunay u.a., *Open Skies*, a.a.O (Anm. 2), Kapitel 9.

erhöht werden, wenn die noch fehlenden OSZE-Staaten für eine Mitgliedschaft im Vertrag gewonnen werden (Serbien und Montenegro, Mazedonien, Albanien, Moldau, Armenien, Aserbaidschan und die zentralasiatischen Republiken). Das besondere Potenzial zur Krisenprävention und Konfliktnachsorge liegt darin, dass Vertreter verfeindeter Gruppen an kooperativ durchgeführten Flügen teilnehmen und zu einer gemeinsamen Bilddatenbasis gelangen. Die Beobachtungsziele können dabei auch ziviler Natur sein, wie Flüchtlingsströme oder -lager.

(c) Proliferation von Massenvernichtungswaffen

Open-Skies-Flüge mit photographischen Kameras und Wärmebildgeräten können im Vertragsgebiet im Zusammenspiel mit anderen Informationsquellen zur Überwachung von nicht deklarierten Anlagen zur Herstellung von Chemiewaffen und von Kernspaltmaterial beitragen. Einsätze von *Open-Skies*-Flugzeugen außerhalb des Vertragsgebiets für solche Zwecke erfordern ein eigenes Mandat, wie z.B. bei den Irak-Inspektionen.

(d) Menschenhandel, Waffen- und Drogenschmuggel

Menschenhandel, Waffen- und Drogenschmuggel stellen ein zunehmendes Sicherheits- und Menschenrechtsproblem dar. Hier können *Open-Skies*-Flüge über entlegenen gebirgigen Grenzregionen im Süden und Osten des Vertragsgebiets – angesichts der begrenzten Zahl der Flugquoten – nur stichprobenartig andere Verfahren der Informationsgewinnung unterstützen und ergänzen. Man könnte sich aber auch auf zusätzliche Flüge verständigen, womöglich im Rahmen eines OSZE-Mandats.

(e) Terrorismus

Open-Skies-Flüge sind in der Regel kaum geeignet zum Beobachten von terroristischen Gefahren. Die Stärke von *Open Skies*, der kooperative Ansatz, versagt bei Akteuren, die jede Kooperation verweigern. Hier sind andere Methoden der Aufklärung erforderlich.

(f) Open Skies außerhalb des OSZE-Gebiets

Im Prinzip kann jeder Staat der Welt den Beitritt zum *Open-Skies*-Vertrag beantragen. Für eine Aufnahme ist die Zustimmung aller Mitgliedstaaten erforderlich. Im Moment ist davon auszugehen, dass die USA Beitrittsanträgen von Staaten außerhalb des OSZE-Gebiets nicht zustimmen werden. Gesonderte *Open-Skies*-Vereinbarungen wurden für verschiedene Regionen der Welt vorgeschlagen, aber noch nicht realisiert.⁹

9 Vgl. ebenda, Kapitel 8.4.

Die Überprüfungskonferenz 2005

Der Vertrag sieht vor, dass drei Jahre nach Inkrafttreten und danach alle fünf Jahre eine Überprüfungskonferenz einberufen wird. Die erste dieser Konferenzen wird vom 14.-16. Februar 2005 unter dem Vorsitz der Bundesrepublik Deutschland stattfinden. Die Konferenz bietet eine gute Gelegenheit, der Vertragsumsetzung neue Dynamik zu geben und den Willen zur Weiterführung im Sinne der Präambel zu bekräftigen. Das ist auch nötig, denn das bisherige Interesse an einer Dynamisierung des *Open-Skies*-Prozesses war in vielen Hauptstädten eher verhalten.

Zunächst einmal ist zu wünschen, dass sich die *Mitgliederzahl* durch einen erfolgreichen Abschluss der Ratifizierungsverfahren in zwei Beitrittsländern erhöht. Daneben wird eine *Bilanz* der bisherigen Vertragsumsetzung gezogen werden.

Zündstoff liegt in der Frage der *Quotenverteilung*. Der Vertrag ist vom Grundsatz der Gleichberechtigung (*equity*) aller Vertragsstaaten geprägt. Allerdings konterkariert die Vereinbarung unter den NATO-Staaten, keine gegenseitigen Überflüge durchzuführen, eine ausgewogene und faire Implementierungspraxis. Diese ist inzwischen – nach dem NATO-Beitritt fast aller osteuropäischen Staaten – zu einem politischen Hindernis für die *Open-Skies*-Praxis geworden. Bei der Quotenverteilung in Wien „stürzen“ sich die NATO-Staaten hauptsächlich auf die nicht zur NATO gehörenden Staaten Bosnien und Herzegowina, Georgien, Russland, Belarus und Ukraine. Es herrscht eine erhebliche Schieflage in der Quotenverteilung und im länderspezifischen Datenaufkommen.

Dieses tradierte Block-Verhalten der NATO-Staaten könnte z.B. dadurch überwunden werden, dass über allen Vertragsstaaten eine – wenn auch kleine – Mindestpassivquote grundsätzlich von jedem anderen Vertragsstaat zu erfliegen ist – unabhängig von der Zugehörigkeit zu einer Allianz. Gerade dabei würde sich eine multinationale Kooperation durch gemeinsame Quoten anbieten.

Die eigentlich interessanten Fragen für die *Weiterentwicklung* der Vertragspraxis werden von der Präambel vorgegeben. Die Präambel nennt neben der Herstellung von Transparenz und Offenheit im Dienste der Verifikation drei Bereiche, die bisher kaum oder gar nicht erschlossen wurden:

1. Zusammenarbeit mit der OSZE und anderen einschlägigen internationalen Einrichtungen,
2. Stärkung der Fähigkeit zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung,
3. Ausdehnung auf den Umweltschutz.

Es gibt Initiativen einzelner Staaten, diese Fragen im Vorbereitungsprozess so weit vorzuklären, dass die Konferenz entsprechende Absichtserklärungen abgeben kann. Der Vertrag gibt den Vertragsstaaten und der Kommission

weitgehende Freiheiten, Übereinkünfte zur Ausgestaltung der Vertragsumsetzung ohne Änderung des Vertragstextes zu treffen (wie z.B. die Hinzunahme weiterer Sensorkategorien).

Zusammenarbeit mit internationale Organisationen

Die Präambel sieht vor, dass mögliche Einsätze zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung im Rahmen der KSZE (jetzt OSZE) und anderer einschlägiger internationaler Einrichtungen stattfinden können. Hier ist an die Vereinten Nationen und regionale Organisationen mit Sicherheitsmandat zu denken. Im Vertragstext wird die Zusammenarbeit nicht konkretisiert. Es besteht Klärungsbedarf.

Die Essenz des Vertrags beinhaltet die Rechte und Pflichten der Vertragsstaaten bei gegenseitigen Überflügen. Diese Rechte können nicht ohne weiteres auf internationale Organisationen übertragen werden. Wohl aber können internationale Organisationen um technische Unterstützung bei einzelnen Mitgliedstaaten des *Open-Skies*-Vertrags oder bei ihrer Gesamtheit nachsuchen. Beispielsweise besteht im Konfliktverhütungszentrum der OSZE Bedarf an aktuellen Luftbildern zur Unterstützung von OSZE-Feldmissionen.

Folgende Optionen für eine Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen sind zu diskutieren:

- (a) *Zugänglichmachen der Bilddaten von Open-Skies-Flügen an internationale Verifikationsorganisationen (IAEO, OVCW, Vorbereitende Kommission für die Organisation zur Überprüfung des umfassenden Teststoppvertrags).*¹⁰ Voraussetzung ist die Zustimmung des überflogenen Staates.
- (b) *Durchführung von Beobachtungsüberflügen auf Anfrage einer internationalen Organisation* an einen Staat mit eigenem *Open-Skies*-Flugzeug. Voraussetzung ist wiederum die Zustimmung der zu überfliegenden Staaten. Die Kosten für solche Flüge sind von der anfragenden Organisation zu tragen. Sofern es sich um einen Flug im Vertragsgebiet handelt, könnte der angefragte Staat alternativ auch einen seiner aktiven Quotenflüge umwidmen, um die Anfrage der internationalen Organisation – auf seine Kosten – zu erfüllen. Die *Open-Skies*-Beratungskommission sollte dabei die Rolle eines *Clearing House* übernehmen. Es muss eine Regelung zur Weitergabe der Bilddaten getroffen werden. Bisher stehen *Open-Skies*-Bilder nur den Regierungen der Mitgliedstaaten zur Verfügung.
- (c) *Anfragen von internationalen Organisationen zur Zielauswahl von Open-Skies-Flügen.* Internationale Organisationen können an einzelne

10 Die Chemiewaffenkonvention sieht keine Luftinspektionen vor, wohl aber nationale Unterstützungsleistungen, die sich auf Luftbilder stützen können. Der Teststoppvertrag erlaubt dagegen Luftbeobachtung zur Unterstützung von Vor-Ort-Inspektionen.

Vertragsstaaten herantreten und Wünsche für die Zielplanung von aktiven Quotenflügen dieser Staaten vortragen. Selbst wenn der überflogene Staat der Weiterleitung der erfliegenen Bilddaten an die internationale Organisation nicht zustimmt, kann der beobachtende Staat Schlussfolgerungen aus den Bilddaten als nationalen Unterstützungsbeitrag an die Organisation weiterleiten. Bei der IAEO sind solche Unterstützungsbeiträge zur Verifizierung des NVV gang und gäbe. Die OVCW hat in Einzelfällen Schlussfolgerungen aus *Open-Skies*-Bilddaten erhalten.

Einsätze zur Konfliktverhütung und zur Krisenbewältigung

Flüge zur Konfliktverhütung und zur Krisenbewältigung sind im Vertragsgebiet ohne weiteres möglich und im Zusammenhang mit dem Krieg im Kosovo (1999) auch durchgeführt worden. Entsprechende Flüge außerhalb des Vertragsgebiets sind denkbar, etwa auf Anfrage eines von einer Krise betroffenen Staates oder einer internationalen Organisation an einen Staat, der über ein *Open-Skies*-Flugzeug verfügt. Solche Flüge sind in Bosnien und Herzegowina von 1997 bis 2001 noch vor seinem Beitritt durchgeführt worden. Voraussetzung sind wiederum die Zustimmung und die Kooperation des beobachteten Staates. Es ist zu klären, ob solche Flüge nach *Open-Skies*-Regeln durchgeführt werden können (Vorrang vor regulärem Flugverkehr). Der besondere Charme solcher Flüge würde darin liegen, dass sie kooperativ – d.h. unter Beteiligung aller lokalen Konfliktparteien – durchgeführt werden.

Umwelteinsätze

Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten verfügt über ausreichende zivile luftgestützte Kapazitäten und Zugang zu Satellitendaten für eine regelmäßige Umweltbeobachtung. Der bi- oder multilaterale Einsatz von *Open-Skies*-Flugzeugen kann nur in zwei Situationen interessant werden:

- (a) kurzfristiger Einsatz bei Umweltkatastrophen,
- (b) Einsatz bei grenzüberschreitenden Umweltproblemen.

Hierfür ist eine Reihe von institutionellen Problemen zu klären, die an anderer Stelle näher beschrieben sind.¹¹

Resümee

Der *Open-Skies*-Vertrag hat sich als Instrument der Vertrauensbildung und Konfliktvorbeugung bewährt. Er zählt zu den friedenserhaltenden Instrumenten europäischer und transatlantischer Sicherheitspolitik. Als solches ge-

11 Vgl. Dunay u.a., *Open Skies*, a.a.O. (Anm. 2), Kapitel 7.3.

nießt er in Politik und Öffentlichkeit nur geringe Aufmerksamkeit. Das ist kein Wunder in einer politischen und Medienkultur, in der präventive Maßnahmen weit weniger Beachtung und Unterstützung finden als reaktive. Gleichwohl sind die politisch Verantwortlichen und die Fachöffentlichkeit gefordert, die Vertragsumsetzung mit neuer Dynamik zu füllen und die Chancen für eine Anpassung an heutige Sicherheitserfordernisse zu nutzen.