

Inkrafttreten des »Vertrags über den Offenen Himmel«

Rüdiger Hartmann

Die Parlamente in Moskau und Minsk haben dem »Open-Skies-Vertrag« am 18. April bzw. 16. Mai 2001 zugestimmt. Die Ratifikationsurkunden wurden den beiden Depositarmächten Kanada und Ungarn am 2. November 2001 übergeben. Die Ratifikation des Vertrags durch die Ukraine war bereits am 2. März 2000 erfolgt. Damit kann der Vertrag – knapp 10 Jahre nach der Unterzeichnung am 24. März 1992 – am 1. Januar 2002 in Kraft treten. Militärische Vertrauensbildung ist in dem von Vancouver bis Wladiwostok reichenden Anwendungsgebiet nach wie vor aktuell, etwa im Hinblick auf die NATO-Erweiterung oder die beabsichtigte Einrichtung von Raketenabwehrsystemen in den USA. Die bisherige Testpraxis hat den Beweis erbracht, daß das Instrument der Beobachtungsflüge jederzeit effektiv einsetzbar ist. Das Modell könnte für Krisenregionen in anderen Teilen der Welt ein Beispiel abgeben.

Der Autor leitete von 1991 bis 1993 die deutsche Verhandlungsdelegation in Wien.

Der Vertrag gestattet die gegenseitige Beobachtung der Vertragsstaaten aus der Luft. Ihm gehören 27 Staaten an, von denen jetzt alle bis auf Kirgistan ihre förmliche Zustimmung ausgesprochen haben. Die wichtigsten Regelungen sind:

- ▶ Beobachtungsflüge erfolgen nach kurzfristiger Vorankündigung über dem gesamten Hoheitsgebiet des beobachteten Staats; Flugbeschränkungen sind nur aus Gründen der Flugsicherheit gestattet.
- ▶ Aufgrund des Vertrags wird die Zahl der Beobachtungsflüge festgelegt, die ein bestimmter Vertragsstaat jährlich zu dulden hat.
- ▶ Beobachtungsflüge erfolgen in der Regel mit einem Beobachtungsflugzeug des beobachtenden Staats; der beobachtete Staat hat aber das Recht, seinerseits das Beobachtungsflugzeug zu stellen.
- ▶ Nach einer mehrjährigen Einführungsphase soll die Sensorenausstattung die Luftbeobachtung militärischer Einrichtungen und Aktivitäten bei jedem Wetter erlauben. Ausstattung und Auflösungsvermögen der Sensoren müssen einheitlichen Standards entsprechen. Die mißbräuchliche Nutzung oder die Vorteilsgewinnung aufgrund eines technologischen Vorsprungs werden so verhindert. Die Einhaltung der Standards wird durch strenge Überprüfungen sichergestellt.

- ▶ Zu den bei Beobachtungsflügen ermittelten Daten haben alle Vertragsstaaten gleichen Zugang.

Historischer Rückblick

Schon 1955 machte Präsident *Eisenhower* den ersten Vorschlag für ein Regime »Offener Himmel«. Ziel war die Errichtung eines umfassenden Überwachungssystems, um der anderen Seite bedrohlich erscheinende militärische Aktivitäten in den USA und der UdSSR zu erfassen und Fehleinschätzungen zu verhindern. Die Gespräche wurden aber nach Abschluß eines amerikanischen Aufklärungsflugzeugs über der Sowjetunion (dem U2-Zwischenfall) im Mai 1960 eingestellt. Hätte Eisenhower Erfolg gehabt, wäre die Geschichte zwischen Ost und West sicher anders verlaufen. Vierunddreißig Jahre später, in einer Zeit beginnender Entspannung, unternahm Präsident *George Bush* 1989 einen zweiten Versuch. Sein weniger weitgesteckte Ziele verfolgender Vorschlag zielte auf einen Vertrag, der zwischen NATO und Warschauer Pakt Vertrauen bilden und den in Stockholm begonnenen Prozeß (Ausarbeitung vertrauensbildender Maßnahmen im Rahmen der KSZE/OSZE) fortführen sollte. Doch zwei erste Verhandlungsrunden im Frühjahr 1990 in Ottawa und Budapest endeten in tiefgreifenden Auffassungsunterschieden. Offensichtlich hielt die Sowjetunion unverändert an der Bewertung fest, es gehe der NATO vor allem um Spionage.

Auf Druck der NATO-Staaten stimmte die sowjetische Regierung trotz mancher Vorbehalte ihrer militärischen Führung im Herbst 1991 dann doch einer Wiederaufnahme zu. Die Verhandlungen begannen in der Wiener Hofburg Anfang November 1991 erneut. Nach den grundlegenden Veränderungen in Mittel- und Osteuropa war diese Phase von Anfang an von einem völlig neuen Geist der Zusammenarbeit geprägt. Schon nach knapp vier Monaten intensiver Arbeit lag das äußerst komplexe und hochtechnische Vertragswerk vor.

Doch nach der Unterzeichnung am Rande des Folgetreffens von Helsinki 1992 geriet es erneut in schwierige Wasser, weil einige Parlamente die Ratifizierung lange verzögerten.

Erprobung des Vertrags

Aber die Zeit blieb nicht ungenutzt. Die meisten Unterzeichnerstaaten bereiteten sich auf den Vertrag mit Test- und Übungsflügen vor. Dabei entwickelte sich eine Praxis, die der eines in Kraft getretenen Vertrags sehr nahe kam. Von 1992 bis Mitte 2001 sind insgesamt mehr als 350 bi- oder multilateral vereinbarte Testmissionen oder nationale Übungsflüge erfolgt. An ihrer bis in die jüngste Vergangenheit hohen jährlichen Zahl wird ein ungebrochenes Interesse am »Offenen Himmel« erkennbar. Allein im Jahre 2000 fanden 61, in der ersten Hälfte 2001 29 Beobachtungs- und Übungsflüge statt. Im gleichen Zeitraum faßte das zentrale Vertragsgremium, die Beobachtungskommission Offener Himmel, anhand der gesammelten Erfahrungen und mit Unterstützung internationaler Experten eine Vielzahl von Beschlüssen zur Regelung technischer Einzelfragen, etwa Überflugregeln, zur Nutzung der Sensoren oder zur Zertifizierung der Flugzeuge und ihrer Sensorenausstattung. Oft mußte technisches Neuland erschlossen werden.

In diesem Prozeß spielte Deutschland eine wichtige Rolle, vor allem aufgrund der zahlreichen Testflüge seines »Open Skies«-Flugzeugs vom Typ Tupolev 154 M. Nach dem Absturz der Maschine am 13. September 1997 entschied das Bundesministerium der Verteidigung am 2. April 1999, wegen der Kürzungen im Verteidigungshaushalt die verfügbare zweite Maschine des gleichen Typs zu verkaufen. Deutschland ist damit auf Luftfahrzeuge anderer Vertragsstaaten angewiesen.

Die bisherige Testpraxis hat den Nutzen des Vertragswerks bestätigt. Sie hat außerdem den Beweis erbracht, daß die vereinbarten Verfahren funktionieren und daß

das Instrument der Beobachtungsflüge jederzeit effektiv einsetzbar ist.

Aktuelle Bedeutung

Bisweilen wird bezweifelt, daß ein primär auf Vertrauensbildung zielendes Luftbeobachtungsregime in Europa immer noch notwendig sei. Manche befürchten auch ein Mißverhältnis zwischen Kosten und Erkenntnissen, die das Regime zusätzlich erbringt.

Derartige Einwände sind nicht berechtigt. Der Vertrag »Offener Himmel« verkörpert zwischen Vancouver und Wladiwostok in herausragender Weise ein neues, kooperatives Sicherheitsverständnis. Mit weiten Gebieten Asiens und ganz Nordamerika umfaßt er geographische Gebiete, auf die der KSE-Vertrag und das VSBM-Regime der OSZE nicht anwendbar sind. Militärische Vertrauensbildung ist in diesem Raum weiter aktuell. Ein Beispiel bildet die NATO-Erweiterung: Durch Beobachtungsflüge können sich andere Staaten jederzeit davon überzeugen, daß es in den heutigen oder auch in künftigen weiteren Mitgliedsländern keine beunruhigenden militärischen Aktivitäten gibt. Beobachtungsflüge kommen auch dann in Betracht, wenn die Dislozierung von Raketenabwehrsystemen oder die Verlegung von Land- und Luftstreitkräften Sorgen erzeugen. Schließlich ist auf die verschiedenen Krisenregionen am Rande des Vertragsgebiets hinzuweisen, wo Beobachtungsflüge zu Vertrauen und Stabilität beitragen könnten. Diese Gründe erklären das auf allen Seiten und vor allem auch in Rußland bestehende Interesse an einer umfassenden Nutzung der Möglichkeiten, die der Vertrag bietet.

Erweitertes Aufgabenspektrum

Zu berücksichtigen ist aber auch das im Vertrag vorgesehene erweiterte Aufgabenspektrum, das jetzt voraussichtlich an Bedeutung gewinnt. So machen »Außerordentliche Beobachtungsflüge« das Potential von »Open Skies« für die Bewältigung

von Krisen verfügbar. Die nahezu unbegrenzten Beobachtungsmöglichkeiten und die verzugslose Bereitstellung umfassender und verlässlich dokumentierter Informationen erlauben eine präzise Lagebeurteilung. Luftbeobachtung kann, beispielsweise bei der Vorbereitung friedenserhaltender Missionen oder durch Überwachung von Grenzen und Waffenstillstandslinien, das Krisenmanagement der verantwortlichen Organisationen erleichtern. Ein wichtiges weiteres Element ist die notwendige Einbeziehung der Konfliktparteien. Bei Testmissionen über Bosnien-Herzegowina wurden bereits erste Erfahrungen gesammelt.

Andere Optionen sind der Umweltschutz oder die Überwachung der Einhaltung rüstungskontrollpolitischer Vereinbarungen. Deutschland und die USA haben bereits im Teilbereich des Katastrophenschutzes Beobachtungsflüge eingesetzt, etwa bei der Hochwasserbekämpfung an der Oder im Sommer 1997 oder der Ermittlung der Ende 1998 in Mittelamerika entstandenen Hurrikanschäden. Hier kommt es vor allem darauf an, die bestmöglichen – und nicht nur die derzeit nach dem Vertrag erlaubten – Sensorergebnisse sicherzustellen.

Kosten

Der Vertrag sieht eine Anzahl von Kooperationsmöglichkeiten vor, die Beobachtungsflüge für alle Teilnehmer erschwinglich machen. Die Kosten für Aufklärungssatelliten können dagegen von den meisten Staaten auf lange Sicht nicht aufgebracht werden. Erkenntnisse aus der Beobachtung durch Aufklärungssatelliten werden daher für die absehbare Zukunft nur wenigen zur Verfügung stehen; sie unterliegen zudem strenger Geheimhaltung und lassen sich außer für nationale Intelligence-Zwecke nach außen praktisch nicht nutzen.

Staaten, die nicht über raumgestützte Aufklärungssysteme verfügen, können diesen Mangel durch Beobachtungsflüge in erheblichem Ausmaß kompensieren. Die

zugelassene Bildauflösung von 30 Zentimetern reicht für das Ziel der Vertrauensbildung völlig aus und ist im übrigen mit dem Auflösungsvermögen der meisten militärischen Aufklärungssatelliten durchaus vergleichbar. Hinzu kommt die hohe Flexibilität von Beobachtungsflügen in bezug auf Beobachtungszeitraum, Flugstrecke und Wetterbedingungen sowie im Hinblick auf das variabel einsetzbare Sensorspektrum. Alle Vertragsstaaten haben ferner das Recht, erflogene Daten anzukaufen; sie können dabei sicher sein, daß es sich um unverfälschte Rohdaten handelt. Insgesamt läßt sich feststellen, daß das Regime »Offener Himmel« ein Informationsmonopol verhindert und die Reziprozität der Beobachtung sicherstellt.

Nächste Schritte

Vordringlichster Schritt nach dem Inkrafttreten ist die Zertifizierung den Anforderungen für die Einführungsphase entsprechender Beobachtungsflugzeuge mit optischen Sensoren. Die Aufnahme von Beobachtungsflügen wird voraussichtlich in der zweiten Hälfte 2002 erfolgen. Die Beobachtungskommission hat die Implementierungsphase bereits durch die Wiederbelebung von drei Arbeitsgruppen eröffnet. Im Hinblick auf die 2006 einsetzende volle Anwendung des Vertrags erscheint aber auch die Zeit gekommen, um langfristige Lösungen in Angriff zu nehmen. Einen wichtigen Anknüpfungspunkt bieten die im Vertrag vorgesehenen Kooperationsmöglichkeiten. So ist vorstellbar, daß sich mehrere Staaten zur Errichtung einer gemeinsamen Luftbeobachtungskapazität zusammenschließen, die über einen gemeinsamen Träger verfügt und die Aufgabe hat, Missionen gemeinsam vorzubereiten und durchzuführen. Hier könnte für die Europäische Union eine wichtige Aufgabe liegen.

Beitritt weiterer Staaten

Der Weg zum Vertragsbeitritt weiterer Staaten ist nunmehr frei. Grundsätzlich steht das Regime »Offener Himmel« jedem Staat offen, der nach Auffassung der Vertragsparteien in der Lage und bereit ist, einen Beitrag zu den Zielen des Vertrags zu leisten. Allen OSZE-Staaten ist aber für einen auf sechs Monate befristeten Zeitraum eine erleichterte Beitrittsmöglichkeit eingeräumt. Durch den Beitritt möglichst vieler OSZE-Staaten zum Regime »Offener Himmel« könnte die militärische Vertrauensbildung in der OSZE starke Impulse erhalten. Außerdem würde das Instrumentarium für ein Krisenmanagement wesentlich erweitert. Die Ausschöpfung des Potentials von »Open Skies« hat aber nicht nur für die Stabilität des OSZE-Raums Bedeutung: Sie wäre zugleich ein Modell, das für die Krisenregionen in anderen Teilen der Welt ein Beispiel setzt.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2001
Alle Rechte vorbehalten

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

Literaturhinweis:

Rüdiger Hartmann/Wolfgang Heydrich,
Der Vertrag über den Offenen Himmel. Entwicklung und Inhalt des Vertragswerks, Kommentar, Dokumentation,
Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft,
2000 (Stiftung Wissenschaft und Politik,
Internationale Politik und Sicherheit,
Bd. 51)