

STAB GGST
+ 4. DEZ. 1991 +
No. 912

VERTRAULICH

AKTENEXEMPLAR

Stab der Gruppe für Generalstabsdienste
Sektion Rüstungskontrolle und Abrüstung
B-91-1.2./ROE

3003 Bern, 3.12.91

"OPEN SKIES"-Verhandlungen

Kurzbericht zur laufenden Dritten Verhandlungsrunde, Wien, 5.11.-22.11.91

Überblick

1. Die OPEN SKIES-Verhandlungen gingen am 5.11.91 in Wien in ihre dritte Runde. Die von USSR schon im Vorfeld in Aussicht gestellten Konzessionen erwiesen sich als substantiell und ermöglichten wesentliche Fortschritte.
 2. Nach wie vor ist die Schweiz, zusammen mit den anderen Neutralen, nur als Beobachter vertreten, wenn auch die Partizipationsmöglichkeiten im Gegensatz zu den vorhergehenden Runden wesentlich verbessert werden konnten. Eine Änderung dieses Zustands ist noch nicht in Sicht.
 3. Wesentliche Annäherungen in folgenden Bereichen:
 - Aufgabe der Forderung nach Sperrzonen (USSR);
 - Erhöhung der jährlichen Quoten für Überflüge auf 52/Jahr (USSR);
 - Benutzung sowjetischer Flz für Flüge über USSR (US);
 - Reduzierung von Kategorien und Leistungsfähigkeit der vorgeschlagenen Sensoren (US).
 4. Offen sind nach wie vor wesentliche technische, organisatorische und finanzielle Aspekte.
 5. Ein Abkommen scheint bis Ende Februar 92 erreichbar.
 6. Die dritte Runde wird vom 9.12.-20.12.91 fortgesetzt.
-

VERTRAULICH

Stab der Gruppe für Generalstabsdienste
Sektion Rüstungskontrolle und Abrüstung
B-91-1.2./ROE

3003 Bern, 3.12.91

"OPEN SKIES"-Verhandlungen

Kurzbericht zur laufenden Dritten Verhandlungsrunde, Wien, 5.11.-22.11.91

1. Allgemeiner Rahmen

Nach den ersten beiden Runden in Ottawa, Februar 90 und Budapest, Mai 90 wurden die OPEN SKIES-Verhandlungen zwischen den 16 Staaten der NATO und den 6 Staaten des ex-WAPA am 5.11.91 in Wien wiederaufgenommen. Der Verhandlungsbeginn war ursprünglich für den 4.10.91 vorgesehen, angesichts fehlender Instruktionen der sowjetischen Delegation dann aber verschoben worden.

Die 3.Runde war ursprünglich auf 2 Wochen begrenzt worden, mit Option auf Verlängerung um eine weitere Woche. Sie sollte in erster Linie der Prüfung der von der USSR in Aussicht gestellten Konzessionen dienen.

2. Positionen beim Beginn der Dritten Verhandlungsrunde

2.1. Konzessionen USSR

Die neue Verhandlungsposition der USSR kam dem Westen in folgenden Punkten entgegen:

- Aufgabe von Sperrgebieten aus Gründen nationaler Sicherheit.
Restricted areas nur insofern, als durch Flugsicherheit erforderlich;
lich;
- Bereitschaft, die Anzahl der über dem Territorium der USSR durchgeführten Beobachtungsflüge stufenweise auf 52 pro Jahr anzuheben.

- Aufgabe der Forderung, militärische Einrichtungen von Vertragsstaaten auch in Drittstaaten überfliegen zu dürfen (zB US-Basen in Japan).

2.2. Konzessionen USA

Obwohl der Westen, vor allem USA, primär die Positionsveränderungen der USSR hervorhob, machte auch er bedeutende Zugeständnisse:

- USSR hat das Recht, für Überflüge über eigenem Territorium nur sowjetische Flz zuzulassen, sofern diese mit sämtlichen vereinbarten Sensoren ausgestattet sind.
- Sensoren zur Entnahme von Luftproben, Multispektralsensoren und UV-Sensoren wurden aus der Liste der zu vereinbarenden Sensoren gestrichen.

3. Verhandlungsverlauf

Die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Verhandlungsstaaten (NATO und ex-WAPA) über den Status und die Partizipationsmöglichkeiten der Beobachterstaaten (übrige KSZE-Staaten) bestimmten den organisatorischen Rahmen der Verhandlungen. Während das Gros sich für ungehinderte Teilnahme der Beobachter einsetzte, weigerte sich die Türkei (TK), die Beobachter zu Sitzungen von Working Groups zuzulassen.

Der erreichte Kompromiss umging das Problem insofern, als sämtliche Sitzungen zu Plenary Meetings erklärt wurden (kein Widerstand TK). Damit wurden die Beobachter an der Diskussion beteiligt, wenn sie auch weiterhin vom Konsens ausgeschlossen blieben.

Die eigentlichen Drafting Sessions fanden ausserhalb der Konferenz in den Botschaften derjenigen Staaten statt, die einen bestimmten Artikel eingebracht hatten. Beobachter hatten volle Partizipationsmöglichkeit und damit gegenüber Ottawa und Budapest zumindest formell wesentlich breitere Möglichkeiten zur Einbringung ihrer Interessen und zur Verfolgung der Verhandlungen.

Gleichzeitig zeigte sich auch, diese verbesserten Chancen relativierend, dass:

- OPEN SKIES zu einem beträchtlichen Grad zwischen US und USSR bilateral ausgehandelt wird. Die diesbezüglich erhältlichen Informationen sind spärlich. Informiert wird in der Regel über jene Bereiche, in denen Absprachen bereits erzielt wurden. Gemäss Angaben aus NATO-Kreisen wird auch die Allianz durch die USA sehr lückenhaft auf dem Laufenden gehalten.
Die eigentlichen Deals finden unter Ausschluss der Konferenzöffentlichkeit statt.
- Die meisten Vorschläge werden von NATO-Staaten präsentiert und sind allianzintern bereits weitgehend koordiniert und mit USSR vorbesprochen. Damit sind Vorentscheidungen getroffen, bevor die Vorschläge konkret eingebracht werden. Die Möglichkeit der Beobachter, wesentlichen Einfluss auszuüben, ist entsprechend beschränkt.

Mit den bis zum 22.11.91 eingebrachten Vorschlägen (Artikel und Annexe) liegt sowohl in der Struktur als auch in den wesentlichen Inhalten die Basis für den OPEN SKIES Vertrag vor. Mit konzeptionellen Überraschungen ist kaum mehr zu rechnen.

Der Diskussionsstand in Bezug auf die einzelnen Bestimmungen ist unterschiedlich. Am intensivsten diskutiert wurden bis jetzt Art IV (Sensoren), V (Aircraft Designation) VI (Choice of Observation Aircraft).

4. Positionen und Probleme

4.1. Vollmitgliedschaft für Beobachter

Nach wie vor blockiert TK die Aufnahme der Beobachter in den Kreis der Verhandlungsstaaten mit dem Argument, dass dem TK Parlament kein Vertrag zur Ratifizierung vorgelegt werden könne, bei dem Zypern (CYP) Vertragsstaat sei. TK erklärt gleichzeitig, dass sie gegen die Aufnahme aller andern KSZE-Staaten nicht opponieren würde.

Dieser Möglichkeit widersetzt sich GR, das seine Zustimmung von der Bedingung abhängig macht, alle Beobachter (inkl CYP) als geschlossenen Block aufzunehmen.

Offen und mit Nachdruck für die Aufnahme der Beobachter setzen sich vor allem UK, D, F und USSR ein, mit Unterstützung der meisten andern Verhandlungsstaaten. Vor allem F verfolgt dabei das Eigeninteresse, durch die Erweiterung auf 38 aus dem NATO-Korsett ausbrechen zu können.

Die Haltung der USA ist zweideutig. Offiziell unterstützt sie Vollmitgliedschaft der Beobachter, macht aber gleichzeitig deutlich, dass diese Frage den raschen Verhandlungsabschluss nicht gefährden dürfe.

In der Substanz sind Zweifel am US Engagement für die Beteiligung der Beobachter am Platz:

- Nach wie vor besteht kein Interesse, die Rolle der NATO durch eine Erweiterung von OPEN SKIES auf 38 KSZE-Staaten zu schwächen;
- Der Einbezug des Territoriums der Neutralen bringt für die USA höchstens einen marginalen Sicherheitsgewinn, da von keinem dieser Staaten bedrohliche militärische Aktivitäten ausgehen können. Auf der andern Seite werden sich USA hüten, TK vor den Kopf zu stossen, da damit strategische Interessen klar verletzt würden.

- Informelle Kontakte mit der US Delegation ergaben:
 - . US nicht gegen eine Aufwertung der Beobachter zu Verhandlungsstaaten. Konkrete Unterstützung ist aber nicht zu erwarten.
 - . Die Diskussion von Vorschlägen, welche die Frage der Teilnahme von Beobachtern angehen, wird nach Möglichkeit verhindert, da damit der gesamte türkisch-griechisch-zypriotische Konflikt wiederaufgerollt würde, was einem schnellen Abschluss im Weg steht.

Die Frage des Beitritts der Beobachter wird im Zusammenhang mit Art XVI "Entry into Force and Accession" in der nächsten Runde wieder behandelt werden und dürfte zu einem Hauptstreitpunkt zwischen den Europäern einerseits und TK, ev US andererseits werden.

4.2. Überflugsquoten

Seit Budapest ist unbestritten, dass ein Staat das Recht hat, eine gleiche Anzahl Überflüge durchzuführen (aktive Quote), die hinzunehmen er verpflichtet ist (passive Quote).

Folgende Grössenverhältnisse zeichnen sich ab:

- USA, USSR: je 52 Flüge/Jahr (1.Phase: 40/Jahr)
- grössere Staaten, zB F,D: je 20-25 Flüge/Jahr
- Kleinstaaten: je 4-6 Flüge/Jahr

Neu an der Quotendiskussion sind Bestrebungen, das System so auszugestalten, dass im Fall sich abzeichnender Krisen die Quoten für den betroffenen Staat/die betroffenen Region erhöht werden, um so krisenpräventiv wirken zu können (Vorschlag CDA). Eine mögliche Lösung wäre eine jährliche Neufestlegung der Quoten durch die OPEN SKIES CONSULTATIVE COMMISSION (OSCC). Während die politischen Aspekte der Quotendiskussion bereinigt sind, wird deren praktische Ausgestaltung noch einige Arbeit erfordern ("Federführung":D,F)

4.3. Sensorkapazitäten

Der Diskussion über Charakteristiken, Anzahl, maximaler und minimaler Leistungsfähigkeit der zu verwendenden Sensoren wurde als zentralem Bereich des Vertragswerks wurde bis jetzt anteilmässig am

meisten Aufmerksamkeit gewidmet ("Federführung": UK).

Zum diskutierten Sensorpaket gehören Kameras, elektro-optische Sensoren, IR-Scanner (USSR noch Vorbehalte) und Synthetic Aperture Radar. Ziel für alle Sensoren ist eine Auflösung von 30 cm.

Die Hauptschwierigkeiten liegen in folgenden Bereichen:

- Kosten: Die in den Luftwaffen bereits eingeführten Kameras über- oder unterschreiten in der Regel die angestrebte Leistungsfähigkeit. Neuentwicklungen zum Zweck von OPEN SKIES sind zu teuer.
- Technische Verständigungsschwierigkeiten, USSR hat eigene Definitionen;
- Verfügbarkeit der Sensoren auf dem freien Markt, Problem vor allem bei SAR (US Exportkontrollen für sensitive Technologie);
- Anzahl der mitgeführten Sensoren eines gleichen Typs.

4.4. Wahl des Beobachtungsflugzeuges

- Der Westen hat die Forderung der USSR akzeptiert, für Überflüge der USSR sowjetische Flz zu verwenden. Im Gegenzug hat USSR eingewilligt, andere Flz zuzulassen, sofern sie selbst nicht in der Lage ist, für eine bestimmte Zeit ein Beobflz mit ausreichender Reichweite und dem vollen erlaubten Sensorenpaket disponibel zu halten. Die genauen Modalitäten sind offen.
- Bildung eines Flz-Pools: Es zeichnet sich ab, dass Staaten, die über eigene OPEN SKIES Beobflz verfügen, diese zu gewissen Zeiten anderen Staaten vermieten können. Ein Pool besteht demnach nicht aus einem gemeinsamen Flz Park, sondern aus einer allen Vertragsstaaten zugänglichen Liste, die über Verfügbarkeit für Drittstaaten Auskunft gibt.

- Modalitäten für Durchführung eines Beobachtungsflugs:

Kernstück des Vertrags; Hauptprobleme in folgenden Bereichen:

- . Anzahl und Zusammensetzung von Besatzung, Inspektoren und Vertretern des überflogenen Staats;
- . Grad an Detailliertheit: USA wollen primär allgemein gehaltene Regelungen, USSR braucht spezifische Vorschriften, um interne Obstruktion bei der Implementierung des Abkommens zu verhindern;
- . Nationale Gesetzgebung und vertraglich zugesicherte Zugangsmodalitäten widersprechen einander in Teilbereichen (ZB nationale Vorschriften über Mindestflughöhen).

4.5. Datenaustausch

Die aus OPEN SKIES Flügen gewonnenen Daten sind primär für den überfliegenden und den überflogenen Staat zugänglich.

Zusätzlich soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass auch andere Vertragsstaaten solche Rohdaten kaufen können.

- Die USA setzen sich dabei für ein restriktives Regime ein:

- . OPEN SKIES ist nach US Lesart ein Abkommen zur Nachrichtengewinnung. Dem überfliegenden Staat soll grösstmögliche Freiheit gelassen werden, was er mit diesen Daten macht und in welcher Form diese allenfalls weitergegeben werden. Vertrauensbildend sei die Bereitschaft eines Staates, sich überfliegen zu lassen - Data Sharing gehöre nicht dazu.
- . Da USA über die bestentwickelte Datenverarbeitungskapazität verfügt, darf keinerlei Verpflichtung zur Weiterlieferung prozessierter Daten im Abkommen verankert sein.
- . Die Weitervergabe von Daten soll derart restriktiv gehandhabt werden, dass keine Anreize für finanzschwache Staaten geschaffen werden, reiche Staaten Überflüge machen zu lassen, um sich nachher auf dem vergleichsweise billigen Weg des Datenkaufs die so gewonnenen Informationen zu beschaffen.

- Die meisten anderen Staaten (va USSR, kleinere NATO-Staaten) sind für offeneren Datenaustausch (SAR Daten angereichert mit Angaben über genauen Stao Flz, Geschwindigkeit, Kurs und Beobachtungswinkel).

- . Verbesserte Auswertungsmöglichkeiten nicht selbst gewonnener Daten;

- . Konzept der Vertrauensbildung: Der überfliegende Staat soll zeigen, was er gesehen hat und, in begrenztem Umfang, welche Erkenntnisse aus diesem Flug gewonnen wurden.

4.7. Krisenmanagement

Das bestehende OPEN SKIES Konzept zielt in seiner Struktur auf die Schaffung von Transparenz um der Transparenz willen ab, insofern, als kein direkter Bezug zu bestehenden Rüstungskontroll- und Abrüstungsabkommen besteht. Die Frage einer möglichen Weiterentwicklung von OPEN SKIES zum Instrument der Krisenprävention kam va im Zusammenhang mit der organisatorischen Ansiedlung der OSCC an das Krisenverhütungszentrum (KVZ) der KSZE auf.

- Die USA widersetzen sich einem solchen approach:
 - . Die Verhandlungen würden unnötig verzögert;
 - . Dem KVZ wird auch in Zukunft nur eine höchst begrenzte Effektivität zugetraut;
 - . Ein stärkerer Einbezug des KVZ impliziert eine Annäherung von OPEN SKIES an die KSZE, was zu Lasten der Rolle der NATO gehen würde. (TK unterstützt USA)
- F, CDA, PL, DK, D unterstützen die Idee eines Ausbaus von OPEN SKIES. F hat für die nächste Runde entsprechende Vorschläge in Aussicht gestellt.

6. Position der Schweiz

Die CH verfolgt folgende Interessen:

- Auf der politischen Ebene soll mit den CH Vorschlägen zu Art XVI und Art X die sich abzeichnende neue Diskriminierung der Nicht-Allianzstaaten nach Möglichkeit verhindert werden. Ohne die Entscheidung über eine Erstunterzeichnung zu präjudizieren, soll diese Option de jure offengehalten werden (Unterstützung durch F, PL, DK, USSR);

- Auf der militärischen Ebene geht es darum:
 - . die Voraussetzungen für die Beurteilung der Implikationen eines möglichen Beitritts aus militärischer Sicht zu schaffen,
 - . die Möglichkeiten der freiwilligen Zusammenarbeit mit anderen interessierten Staaten (va Neutrale) abzuklären und offenzuhalten.

Zu diesem Zweck wird die ständige Delegation durch periodischen Beizug eines Experten GRD unterstützt.

7. Weiteres Vorgehen

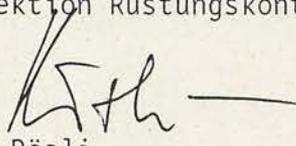
- Auf Initiative D wurde die Fortsetzung der 3. Verhandlungsrunde bis zum 20.12.91 beschlossen. USA widersetzten sich anfänglich mit dem Ziel, möglichst viele der hängigen Fragen ausserhalb des Konferenzrahmens mit USSR bilateral zu lösen. Ein Insistieren auf einem längeren Verhandlungsunterbruch wäre jedoch angesichts des proklamierten Zeitdrucks (Zerfall der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit der USSR) für USA mit zu grossem Glaubwürdigkeitsverlust verbunden gewesen.
- Sitzungspause vom 25.11.-12.12.91, Expertengespräche über Sensoren vom 3.12.- 6.12.91 (Experte GRD).
- Wiederaufnahme der Arbeit, primär als Drafting Sessions, am 9.12.91.

9. Perspektiven

- Nachdem die bisher alles blockierenden politischen Streitpunkte beigelegt werden konnten, wird allgemein mit der Möglichkeit eines Abkommens bis Ende Februar 92 gerechnet (Unterzeichnung anlässlich Helsinki Follow-up Meeting).

- Die zahlreichen verbleibenden Fragen sind einerseits technischer, andererseits finanzieller Natur. Inoffizielle Schätzungen sprechen von 100 Mio \$ für die Beschaffung eines OPEN SKIES-Flz mit Kosten um 600000 \$ pro Beobachtungsflug. Diesen Kosten steht der noch nicht für alle Staaten über jeden Zweifel erhabene militärische Nutzen gegenüber.
- Angesichts des fortgeschrittenen Verhandlungsstandes ist nicht mit einer Aufnahme der Beobachter als Verhandlungsstaaten zu rechnen. Was die de jure Option einer Erstunterzeichnung anbetrifft, so ist nach wie vor mit beträchtlichem Widerstand seitens TK und GR zu rechnen.
- Detaillierte Abklärungen über die Möglichkeit/Wünschbarkeit eines Beitritts der Schweiz zu OPEN SKIES sollten zu Beginn 1992 getroffen werden.

Stab der Gruppe für Generalstabsdienste
Sektion Rüstungskontrolle und Abrüstung


B. Rösli

Beilage Vertragsentwurf, Stand 22.11.91

z K an

GSC (ohne Beilage)

Kdt FF Trp (ohne Beilage)

USC NA (ohne Beilage) ✓

C AFM (ohne Beilage)

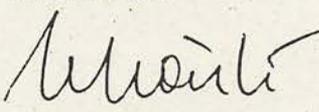
CND ✓

C FFND ✓

Dr. G.Schaerer, GRD

R. Haug, EDA-PA III (ohne Beilage)

Eingesehen und genehmigt:
Chef Abt Friedenspolitische
Massnahmen


Brigadier J. Schärli