

Stab der Gruppe für Generalstabsdienste
Vertreter EMD "OPEN SKIES"
1712-2/ROE

3003 Bern, 5.12.1992

An die Teilnehmer der
Sitzung "OPEN SKIES"
vom 17.12.92

"OPEN SKIES" (OS)

Beurteilung EMD hinsichtlich weiterem Vorgehen

1. Veranlassung

Anlässlich der gemeinsamen Sitzung EMD/EDA vom 17.8.92 wurde beschlossen, departementsintern genauere Abklärungen über Interessenlage, Mittel und Möglichkeiten der Schweiz in Hinblick auf einen möglichen Beitritt zum Vertrag "OPEN SKIES" vorzunehmen. Das vorliegende Papier stellt die übergreifende Position des EMD dar. Detailliertere Abklärungen des KFLF sowie der GRD finden Sie im Anhang.

2. Zielsetzung

Es geht zu diesem Zeitpunkt vor allem darum, abzuklären, ob militärpolitische und militärische Rahmenbedingungen einen möglichst raschen Beitritt der Schweiz zu "OPEN SKIES" wünschenswert erscheinen lassen, über welche Mittel die Schweiz verfügt, resp. verfügen müsste und inwiefern entsprechende Vorbereitungsmaßnahmen zu treffen sind.



Neben der Interessenlage der einzelnen Betroffenen spielt für die Beurteilung der zu erwartende Verlauf der Ratifizierung sowie die Massnahmen und Beurteilungen der OS-Vertragsstaaten sowie der anderen potentiellen Beitrittskandidaten eine beträchtliche Rolle. Zu diesem Zweck führte der Verfasser vom 9.11.-11.11.92 mit folgenden OS- Delegationen in Wien Abklärungsgespräche: A, SF, S, RUS, F, D, UK, NL, B.

3. Haltung Chef EMD

Anlässlich des Treffens der vier ehemals neutralen Verteidigungsminister in Bern vom 2./3.10.92 legte BR Villiger seinen Kollegen kurz die Haltung des EMD zu OS dar.

- Das EMD sieht keinen Grund, OS zum frühest möglichen Zeitpunkt beizutreten. Die derzeit geringe Effizienz des Vertragswerks lässt aus militärischer Sicht eine Zuteilung von immer knapper werdenden EMD-Mitteln kaum rechtfertigen.
- Sollte das EDA allerdings zwingende höhere Interessen geltend machen und bereit sein, dafür auch die erforderlichen Mittel bereitzustellen, so sieht das EMD keine prinzipiellen Hinderungsgründe.
- Eine Passivmitgliedschaft, d.h. Beitritt ohne aktive Partizipation dürfte sich kaum als Beitrag zur Verhinderung sicherheitspolitischer Isolation eignen.

4. Stand des Vertragswerks

4.1. Ratifizierung und Inkrafttreten

Während anfangs November die meisten der kontaktierten Delegationen noch von einem Abschluss des Ratifizierungsprozesses bis Mitte 1993 und Inkrafttreten im Frühherbst 93 ausgingen, scheint zumindest die WEU heute davon auszugehen, dass mit dem Inkrafttreten frühestens in den ersten Monaten 94 zu rechnen ist.

Weitere Verzögerungen des Ratifikationsprozesses sind denkbar. Gemäss Angaben eines Vertreters der russischen Delegation muss die parlamentarische Debatte über OS im russischen Parlament solange zurückgestellt werden, als die Machtverhältnisse nicht eindeutig zugunsten Präsident Jelzins und seiner Reformer geklärt sind. Sämtliche Verträge, die Ausgaben von Devisen implizierten, seien in der gegenwärtigen Lage politisches Dynamit. Zudem sei auch der Vorwurf des sicherheitspolitischen Ausverkaufs Russlands noch nicht aus der Welt geschafft.

Diese Bemerkungen werden insofern bestätigt, als die russische Delegation in allen Verhandlungen der OSCC sowie im Rahmen der Expertentreffen unter Vorschubung technischer Hindernisse Obstruktion betreibt.

4.2. Implikationen

Diese Verschiebung führt dazu, dass die Phase der abgestuften Implementierung frühestens auf 1.1.98 abgeschlossen ist.

Bis zu diesem Zeitpunkt gelten folgende Beschränkungen:

- keine Ausschöpfung der Quoten über 75%,
- keine Änderung der Quoten-Höchstgrenzen,
- keine zusätzlichen Sensoren oder Verbesserung der Leistungsfähigkeit der existierenden Sensoren,
- kein Einsatz von Infrarotaufnahmen. Faktisch bedeutet dies die Beschränkung auf Sichtbedingungen, da mit den bestehenden SAR-Parametern keine aussagekräftigen Ergebnisse erzielt werden können.

Aus diesen vertraglich festgehaltenen Beschränkungen ergibt sich ferner, dass eine Ausweitung von OS in den Bereich Konfliktmanagement vor 1998 nicht zu verwirklichen ist.

4.3. Konsequenzen der Vertragsstaaten

Die Mitglieder der WEU haben diesen Einschränkungen entsprechend beschlossen, den Zeitraum der gestaffelten Einführung primär als Test- und

Vorbereitungsphase zu betrachten (Rede der WEU vom 24.11.92) und für den Aufbau funktionierender organisatorischer Strukturen zu verwenden.

Konsequenzen für die Schweiz:

- Angesichts des eher gemächlichen Vorgehens der meisten OS-Vertragsstaaten ist für die Schweiz kein Zeitdruck hinsichtlich Beitrittsüberlegungen auszumachen.
- Wesentliche Entscheidungsgrundlagen, vor allem hinsichtlich entstehender Kosten werden für geraume Zeit nicht zur Verfügung stehen.

5. Vertrauensbildung und militärische Nachrichtenbeschaffung

Von den meisten Delegationen wird hervorgehoben, dass OS primär der militär-politischen Vertrauensbildung dienen soll. Der vertrauensbildende Effekt liegt gemäss WEU primär in der direkten Kooperation bei Planung und Durchführung von OS-Flügen. Die WEU leitet daraus ab, dass der Ankauf von Daten durch "Nicht-Flieger" nicht ermuntert werden sollte, da in diesem Fall die militärische Nachrichtenbeschaffung im Vordergrund stünde.

Konsequenzen für die Schweiz:

- Die reine Passivmitgliedschaft, ev. verbunden mit der Beschaffung von Daten aus Überflügen Dritter dürfte kaum als schweizerischer Beitrag zur europäischen Kooperation gewertet werden. Hingegen wäre der Vorwurf der vertrauensbildenden Trittbrettfahrerei nicht auszuschliessen.
- Somit müsste die Schweiz, entweder durch Beteiligung an einem Pool oder durch Mieten von Flz, Sensoren und den entsprechenden Besatzungen und Bedienungsmannschaften aktiv partizipieren, um ein entsprechendes Engagement glaubhaft machen zu können.

Diese Lesart deckt sich mit im Verlauf der Verhandlungen gemachten Aussagen der US Delegation.

In bilateralen Gesprächen wird von NL, D und UK bestätigt, dass der **militärische Nutzen** der im Rahmen der bestehenden Sensorkapazität gewonnenen Daten als **gering** einzustufen sei. Trotzdem legen alle Staaten des Westens ein **Schwergewicht auf Überflüge über Russland und Weissrussland**. Die NL stellen klar, dass die **Schweiz kaum eine Chance hätte, eine Quote über einem der "Problemstaaten" zu erhalten**, da im Verlauf der Quotenausmarchung bereits einige NATO-Staaten hätten zurückstehen müssen.

Der Vertreter **Frankreichs** geht soweit, OS als "**Mesure de confiance régionale, dit frontalière**" zu bezeichnen, geeignet für Überflüge über Staaten, die ein gesteigertes Interesse aneinander hätten.

Einzig **Schweden** gibt an, militärisch aus OS-Daten relevante Informationen ziehen zu können.

Konsequenzen für die Schweiz:

- Angesichts der eindeutigen Schwergewichtsbildung über Russland/Belorus ist kaum damit zu rechnen, dass CH darauf zählen könnte, dort Überflugsrechte zu erhalten.
- Ein Überflug über benachbarte Staaten, z.B. D oder F erscheint unter diesem Blickwinkel zwar möglich aber kaum sinnvoll, da er vom existierenden Überflugsmuster stark abweicht.

6. Synthetic Aperture Radar (SAR)

Weder BENELUX noch UK sehen im SAR in der vorliegenden Konfiguration einen kostengünstigen Einsatz. NL erklärt klar, an SAR kein Interesse zu haben, da SAR-Technologie angesichts der Budgetzwänge keine Priorität hätte und eine Investition in zwanzigjährige Technologie reine Geldverschwendung sei.

Es scheint zur Zeit noch offen, ob D seine Tu-154M mit SAR auszurüsten gedenkt. Weder von D noch von seinen WEU-Partnern sind dazu konkrete Aussagen zu vernehmen.

F gedenkt bei SAR mitzutun, sofern die WEU sich dazu entschliessen sollte.

Russland und USA, die aus unterschiedlichen Gründen auf der Benutzung eigener Flugzeuge für die Überfliegung ihrer Territorien bestehen werden, sind nicht verpflichtet, diese vor 1998 mit SAR auszustatten.

Schweden sieht sich finanziell ausserstande, für die absehbare Zukunft in OPEN SKIES-taugliche SAR-Technologie zu investieren.

Konsequenz für die Schweiz:

- OS dürfte sich bis frühestens 1998 (Verbesserung der Sensorparameter) nicht dazu eignen, auch für militärische Bedürfnisse relevante SAR-Technologie zu erwerben.

Diese Aussage widerspricht dem Befund der Sensorexperten, die anlässlich ihres Treffens jedoch primär vom Kriterium der Wünschbarkeit geleitet wurden.

7. Möglichkeiten internationaler Zusammenarbeit

Grundsätzlich bestehen folgende Möglichkeiten:

7.1. Zusammenarbeit mit anderen Staaten beim Aufbau einer eigenen OS-Kapazität

Ein konkretes Angebot an die Schweiz wurde anlässlich der quadrilateralen Konferenz vom 9.9.-12.9.92 seitens der CSFR gemacht.

CDA und DK machten vage Offerten anlässlich der SAR-Expertenwochen, wobei in beiden Fällen wenig konkrete Zahlen genannt wurden. Die von CDA ausersehene Firma INTERA stellte immerhin folgende Kosten in Aussicht:

Eintrittsgebühr: US\$ 1 Mio

Jährlicher Beitrag: Abhängig von Anzahl Partner

Prozessorkosten: ca. US\$ 300'000.-

Flugstunde (Flz nicht eingerechnet) US\$ 3'000.-

7.2. WEU-Pool

Nach offiziellen Aussagen der WEU ist **Partizipation für Nichtmitglieder in fernerer Zukunft denkbar.**

Den Aussagen des WEU-Vertreters vom 24.11.92 (siehe Beilage 1) sowie bilateralen Kontakten mit D, F, NL und UK ist zu entnehmen, dass konkretere Aussagen hinsichtlich WEU-Kooperation kaum vor Mitte 1993 vorliegen werden (Abschluss der Feasibility Study).

7.3. Ankauf von Daten

Gemäss "Decision Number Four" der OSCC **auch für Beobachter, d.h. Nicht-Vertragsstaaten möglich**, wobei aber für jedes einzelne Bild die **Einwilligung des überflogenen Staates erforderlich ist.**

7.4. Teilnahme als Mitglied eines multinationalen Teams

Wird von allen Gesprächspartnern als Möglichkeit erwähnt, wobei angesichts der sich abzeichnenden Abschottung der WEU gegen aussen vor genaueren Abklärungen nicht auf diese Möglichkeit gebaut werden sollte.

7.5. Miete/Leasing eines Flz

Ausser allgemeinen Angaben zu den Selbstkosten einer Flugstunde von £ 20-30000.- sind zum derzeitigen Zeitpunkt keine konkreteren Aussagen zu erhalten.

Konsequenzen für die Schweiz:

- Die einzige Gruppierung, die ernsthaft Pool-Absichten hegt, ist die WEU. Für die absehbare Zukunft wird eine schweizerische Partizipation jedoch von einer WEU-Mitgliedschaft oder -Assoziation abhängig sein, die vorerst NATO- und EG-Mitgliedern vorbehalten ist.

Vorläufig ist die Teilnahme am WEU-Pool für die Schweiz keine gangbare Option.

- Was die Teilnahme an multinationalen Teams anbetrifft, so sind konkretere Aussagen zur Zeit nicht erhältlich. Bilaterale Sympathien (z.B. seitens D) sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese Staaten als WEU-Mitglieder gewissen Restriktionen hinsichtlich der Wahl ihrer Begleiter unterworfen sein dürften.
- Der Ankauf von Daten als Beobachter ist für CH möglich, sein vertrauensbildender Effekt angesichts der "Vorzensur" aber eher beschränkt.
- Staaten Ostmitteleuropas sind als Kooperationspartner denkbar. Die Schweiz müsste sich in diesem Fall aber wohl darauf einstellen, primär als Finanzquelle begehrt zu sein.

8. Vorgehen der anderen "Neutralen"

Wie bekannt ist, landeten S und SF im Abschluss der OS-Verhandlungen einen Hinterzimmer-Coup, indem sie in bilateralen Verhandlungen von Russland ein Quotengeschenk (2 für S, 1 für SF) erwirkten und diesen Deal insofern offiziell absegnen konnten, als die Vertragsstaaten die provisorische passive Quote RUS/BELORUS von 31 nur mit 28 Überflügen ausschöpften.

Diese passive Quote würde für die beiden Staaten in jedem Fall erst nach Vertragsbeitritt wirksam.

S und SF sind derzeit bemüht, diesen Deal zu formalisieren, d.h. dessen Anerkennung offiziell durch alle OS-Vertragsstaaten absegnen zu lassen, noch bevor dem Vertrag beigetreten wird. Dies würde implizieren, dass S und SF durch eine Hintertüre die Bestimmungen des Art.XVIII umgehen könnten, der die Zuteilung einer aktiven Quote für Neubeitretende der allgemeinen Ausmarchung aller Vertragsstaaten unterwirft.

Die Rechnung dürfte aller Wahrscheinlichkeit nicht aufgehen:

- Die USA widersetzen sich einem Beitritt unter Umgehung gewisser Vertragsbestimmungen,
- Die WEU, angeführt von F, ist nicht bereit, gewissen Staaten Rechte auf Quoten einzuräumen, für die sich einige ihrer Mitglieder selbst interessieren,
- GR sieht einen Präzedenzfall von Sonderrechten, die letztlich CYP schaden könnten.

- RUS engagiert sich nicht und sieht keinen Grund, sich S und SF zuliebe mit dem Westen in einen Konflikt ziehen zu lassen.

Ein trilaterales Abkommen ausserhalb des Vertrags ist für SF eine Option, S sieht grundsätzliche politische Unmöglichkeit.

Damit stehen die beiden nordischen Staaten vor der grundsätzlich gleichen Situation wie die Schweiz.

A hat vor, in naher Zukunft 2 C-130 HERCULES Transporter für Peacekeeping Operations zu beschaffen, die als Träger des von den BENELUX favorisierten Konzeptes C-130 kombiniert mit SAMSON Sensor-Pod dienen könnten. Ein OS-Beitritt wird nach österreichischem Verständnis im Rahmen des EG-Beitritts, der die WEU-Mitgliedschaft nach sich ziehen wird, problemlos vonstatten gehen.

Konsequenzen für die Schweiz:

- Das Verhandlungsverhalten der anderen "Neutralen" gibt keinen Anlass zur Selbstverpflichtung, im Interesse irgendeiner Solidarität mitmachen zu müssen.
- Es ist konkret nicht zu erkennen, wie gemeinsames Vorgehen die an sich diskriminierenden Beitrittsbedingungen lindern könnten.
- Ein gesteigertes Interesse an "neutraler" Partizipation seitens der Vertragsstaaten ist nicht auszumachen.
- GR Widerstand gegen S/SF Sonderdeal lässt erwarten, dass die CYP-Frage auch im Fall eines CH-Beitritts wieder eine Rolle spielen dürfte.

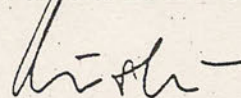
9. Abschliessende Beurteilung

Aus militärischer und militärpolitischer Sicht lassen sich keine Gründe finden, die einen Beitritt der Schweiz zu OPEN SKIES in absehbarer Zeit dringlich erscheinen lassen.

Für diesen Befund sprechen folgende Gründe:

- Weder der Beschaffungsmodus, noch die im Vertrag festgelegten Fristen, noch die auf absehbare Zeit beschaffbaren Daten führen zu einem Gewinn an militärischer Sicherheit oder zu einer Verlängerung der Vorwarnzeit.
Sollten andere Staaten im Zusammenhang mit OPEN SKIES-Flügen militärische Bewegungen erkennen, so kann damit gerechnet werden, dass diesen mit Inspektionen im Rahmen des WD 92 weiter auf den Grund gegangen wird. An dieser Information wäre auch die Schweiz beteiligt.
- Für die Schweiz ergeben sich keine Zielländer, die realistischerweise überflogen werden könnten.
- Die militärischen Vertreter aller kontaktierten Staaten hegen Zweifel am Informationsgehalt und an der Kostenwirksamkeit des OPEN SKIES-Regimes. Die eingeleiteten Massnahmen zielen alle darauf ab, die Vertragsverpflichtungen, denen man sich nicht entziehen kann, möglichst kostengünstig umzusetzen.
Dabei ist keinerlei Eile auszumachen.
- Eine Passivmitgliedschaft der Schweiz würde kaum als sicherheitspolitischer Beitrag der Schweiz an Europa honoriert.
- Für eine aktive Partizipation im Rahmen eines Pools sind weder Beteiligungsbereitschaft der WEU noch konkrete Entscheidungsgrundlagen auszumachen.

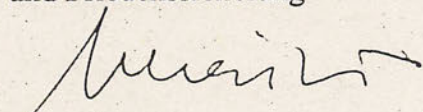
Stab der Gruppe für Generalstabsdienste
Vertreter EMD "OPEN SKIES"



B. Rösli

Eingesehen:

Delegierter für Rüstungskontrolle
und Friedenssicherung



Br J. Schärli

Beilagen

- Speech WEU-Vertreter an BENELUX-Info Veranstaltung, Wien, 24.11.92
- Stellungnahme KFLF, CFE
- Stellungnahme GRD