

Der Vertrag über den Offenen Himmel ist in Kraft - Keine Auswirkungen auf die europäische Sicherheit

Rüstungskontrollinitiativen haben ihr eigenes Schicksal. Die Idee des „Offenen Himmels“ (*Open Skies*) ist die langlebigste unter den Rüstungskontrollinitiativen der Neuzeit. Sie erstreckt sich über fast ein halbes Jahrhundert von der Mitte der fünfziger Jahre des 20. bis zum Anfang des 21. Jahrhunderts. Eine Studie über *Open Skies* verrät daher auch eine Menge über die Geschichte der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts und spiegelt zudem die sich wandelnde Rolle der Rüstungskontrolle im internationalen System wider. Es ist faszinierend, die Anpassungsfähigkeit von *Open Skies* an die sich verändernden Strukturen der internationalen Beziehungen zu beobachten. Der vorliegende Beitrag gibt einen kurzen Überblick über die Geschichte von *Open Skies*, von der Idee bis zur Unterzeichnung des Vertrags über den Offenen Himmel, und befasst sich dann mit der Bedeutung und dem Potential des Vertrags unter den heutigen Bedingungen. Der Beitrag geht zunächst von der Hypothese aus, dass *Open Skies* möglicherweise als Instrument der europäischen Sicherheitspolitik nicht mehr wichtig ist, für Verifikationszwecke und als vertrauensbildende Maßnahme jedoch durchaus noch eine gewisse Bedeutung hat. Er kann für bestimmte militärische, aber auch für nichtmilitärische Zwecke in der Region eingesetzt und anderen Erdteilen als Mechanismus angeboten werden, der sich auf ihre sich herausbildenden Sicherheitsbedürfnisse anwenden lässt.

Von der Idee zur Unterzeichnung des Vertrags

Die Idee des Offenen Himmels entstand als ein Element militärischer Transparenz Mitte der fünfziger Jahre und war der erste, etwas vage formulierte Vorschlag zur Öffnung des ausschließlich auf der Konfrontation zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten beruhenden bipolaren Systems. Obwohl der Begriff „Rüstungskontrolle“ noch gar nicht existierte, als *Open Skies* erstmals erwähnt wurde, galt der Vorschlag doch die meiste Zeit, seit die internationale Gemeinschaft seiner gewahr wurde, als Rüstungskontrollinitiative. Tatsächlich war es die erste nichtnukleare Rüstungskontrollinitiative im Nuklearzeitalter.

Sie wurde auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges, auf der Genfer Konferenz der Regierungschefs im Jahre 1955, vorgestellt. Der von Präsident Dwight D. Eisenhower gemachte Vorschlag war ziemlich vage - was nicht weiter verwunderlich ist und auf die nur geringfügige Vorarbeit zurückzuführen sein könnte; jedenfalls gibt es keine Aufzeichnungen über irgendwelche umfang-

reicheren Vorbereitungen des Vorschlags oder Hinweise darauf, dass er in amerikanischen Regierungskreisen gründlich ausgearbeitet worden wäre. Es wäre aber auch möglich - wie es häufig bei Initiativen von höchster Stelle der Fall ist -, dass er absichtlich nur vage umrissen war und die Details späteren Verhandlungen auf niedrigerer Ebene vorbehalten bleiben sollten. Ebenso wäre denkbar, dass er - wie in den meisten Fällen - nur formuliert worden war, um die Reaktion der anderen Seite auf die Initiative zu beobachten. Warum sollte man einen bis ins Detail ausgearbeiteten Vorschlag machen, wenn man realistischerweise nicht davon ausgehen kann, dass er auch angenommen wird? Präsident Eisenhower erklärte in seiner Rede: „Ein Überraschungsangriff bringt ein Ausmaß von Zerstörung mit sich das alles bisher Bekannte übertrifft. Außerdem betrachtet es ein jeder von uns als lebenswichtig, über die Mittel zu verfügen, um einen solchen Angriff abzuschlagen. Wir sollten vielleicht auch die Frage prüfen, ob die Rüstungsbeschränkung nicht in erster Linie durch Mittel zur Kontrolle und Inspektion der militärischen Anlagen in Angriff genommen werden sollte, in dem Sinne, dass keine angstvollen Überraschungen, sei es durch einen plötzlichen Angriff oder durch heimliche Verletzungen der in einem gemeinsamen Abkommen vereinbarten Beschränkungen möglich waren. Auf diesem Gebiete ist nichts so wichtig wie die Prüfung des Hauptproblems gegenseitiger wirksamer Inspektionen. Ein solches System ist die Grundlage für eine wirkliche Abrüstung.“¹ Betrachtet man die Idee einmal genauer, so wird deutlich, dass der „Offene Himmel“ als Maßnahme zur Verifikation zukünftiger Abrüstung gedacht war. Er sollte, so könnte man sagen, die notwendige Transparenz für die Verifikation von Rüstungskontrollmaßnahmen herstellen, die erst noch zu vereinbaren waren. Hier hatte man sich also im Vergleich zu Rüstungskontrollinitiativen, die im späteren Verlauf des Kalten Krieges vorgebracht wurden, für die umgekehrte Reihenfolge entschieden. Letztere konzentrierten sich in der Regel auf Reduzierungen (oder zumindest auf Begrenzungen) und wurden durch einen Informationsaustausch und Verifikation ergänzt. Luftüberwachung kann natürlich vielfachen Zwecken dienen. Präsident Eisenhower erklärte dazu kurz nach der Genfer Konferenz in einer Rundfunk- und Fernsehansprache: „Unser Vorschlag regte Luftaufnahmen zwischen den Sowjets und uns durch unbewaffnete Zivilflugzeuge an; diese Inspektion sollte so gründlich, wie es diese Art der Aufklärung zulässt, erfolgen. Der Hauptzweck ist natürlich, jeden von der Ernsthaftigkeit des Westens bei der Suche nach Frieden zu überzeugen. Aber es gab noch einen weiteren Gedanken: Wenn es uns gelänge, diese Art von Inspektionen als den Beginn eines Inspektionssystems einzurichten, könnten wir es möglicherweise zu einem

1 Erklärung Präsident Eisenhowers, in: Genfer Viererkonferenz, 17. bis 23. Juli 1955, in: www.adg-archiv.de, 23.07.55, Seitennummer 5263.

breiteren System ausbauen und darauf ein effektives und dauerhaftes Abrüstungssystem aufbauen.“²

Es gab natürlich die Möglichkeit, Luftaufnahmen für Aufklärungszwecke zu nutzen. Ebenso konnten sie aber auch als Teil eines Inspektionssystems zur Überwachung von Abrüstungsmaßnahmen verwendet werden. Man beachte hierbei jedoch noch einmal unbedingt die Reihenfolge: Das „Abrüstungsgebäude“, das auf diese Weise hätte überwacht werden sollen, gab es noch gar nicht - ja, es war noch nicht einmal in Umrissen zu erkennen. Zu jener Zeit wäre es also völlig unmöglich gewesen, irgendeine Inspektion von Abrüstungsmaßnahmen durchzuführen. Es gab daher von vornherein ein Ungleichgewicht zwischen den beiden denkbaren Anwendungsmöglichkeiten, und dieses schlug zu Gunsten der Aufklärung aus.

Man könnte ein weiteres Motiv zur Rechtfertigung des Offenen Himmels in Betracht ziehen: das der Vertrauensbildung. Dieser Aspekt tauchte seinerzeit allerdings nur am Rande der Initiative auf. US-Außenminister John Foster Dulles nannte es auf seiner Pressekonferenz nach dem Gipfeltreffen einen „Aufsehen erregenden Vorschlag Präsident Eisenhowers, die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion sollten sich darauf verständigen, dass Zivilflugzeuge das Territorium des jeweils anderen Landes überfliegen und Fotos machen, so dass beide sicher sein können, dass der andere keinen massiven Überraschungsangriff plant“.³ Ganz abgesehen davon, dass wir nur wenig darüber wissen, wie Vertrauensbildung in der Praxis wirklich funktioniert, und 1955 noch sehr viel weniger darüber wussten. Wir wissen nicht, „(...) ob der Prozess durch einen anfänglichen Fundus bescheidener VBM ‚angeschoben‘ werden muss oder ob er ‚irgendwie‘ beginnt und dann von den positiven Auswirkungen eines geeigneten VBM-Abkommens profitiert“.⁴ Daher waren die beiden genannten Motive, Abrüstung und Vertrauensbildung, angesichts des Fehlens von Maßnahmen, die überwacht und eingeleitet werden konnten, nur eine relativ schwache Legitimation.

Andererseits gab es aber im Bereich der Aufklärung eine Menge zu tun. Wie es hieß, „(...) verfügten die Vereinigten Staaten im Jahre 1955 über alle nötigen Waffen für einen nuklearen Gegenschlag gegen die Sowjetunion. Das größte Hindernis für das Vertrauen darauf, ein solcher Angriff könne geführt werden, ohne dass ein massiver sowjetischer Gegenschlag erfolgte, war das Fehlen genauer und vollständiger Zieldaten. Das US Strategic Air Command sah sich einer schnell wachsenden Liste von Zielen gegenüber (...) In diesem Zusammenhang kann der Open-Skies-Plan als militärische Geheimdienst-

2 Rundfunk- und Fernsehansprache von Präsident Eisenhower, Washington, 25. Juli 1955, abgedruckt in: The Geneva Conference of Heads of Government, July 18-23, 1955, Washington 1955, S. 86 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

3 Presseerklärung von Außenminister Dulles, Washington 26. Juli 1955, in: The Geneva Conference of Heads of Government, a.a.O. (Anm. 2), S. 87.

4 James Macintosh, Open Skies as a Confidence-Building Process, in: Michael Slack/Heather Chestnutt (Hrsg.), Open Skies - Technical, Organizational, Operational, Legal and Political Aspects, Toronto 1990, S. 49.

maßnahme von größter Bedeutung angesehen werden, die das schwächste Glied in den Atomkriegsplänen der USA stärken würde.“⁵

Es darf bezweifelt werden, dass ein amerikanischer Politiker jemals einen nuklearen Angriff auf die Sowjetunion geplant hat - von einem Erstschlag ganz zu schweigen. Auf jeden Fall hätte die Idee des Offenen Himmels zwischen den USA und der Sowjetunion dazu genutzt werden können, mehr Erkenntnisse über die Sowjetunion, insbesondere ihr Militär, zu erlangen. Und hier kommen wir an einen entscheidenden Punkt: Das Maß an Transparenz der beiden Gesellschaften während des Kalten Krieges wies eine deutliche Differenz auf. Das war der Hauptgrund dafür, dass eine Zunahme an Transparenz für die eine Seite als wichtiger bzw. gefährlicher angesehen werden konnte als für die andere. Die USA hätten von einer „Öffnung“ der Sowjetunion mehr Vorteile gehabt als umgekehrt. Daher lag es im verständlichen nationalen Interesse der Vereinigten Staaten, solch einen Vorschlag zu präsentieren, auch wenn er als eine Initiative verkleidet war, die letztlich zur Abrüstung führen konnte.

Im Lichte dieser Ausführungen kann man wohl richtigerweise annehmen, dass „der Vorschlag über den Offenen Himmel in dem Wissen gemacht wurde, dass die Sowjetunion ihn zurückweisen würde“.⁶ Angesichts der Tatsache, dass die Sowjetunion eine geschlossene Gesellschaft war und in Bezug auf zunehmende Transparenz in jeder Hinsicht an einer gewissen Paranoia litt, insbesondere jedoch auf Gebieten von militärischer Bedeutung, war dies wenig überraschend. Die Sowjetunion wies die Initiative der USA tatsächlich zurück, womit die Reaktion den Erwartungen zumindest mancher in den USA entsprach. Geht man von der Annahme aus, dass die USA eine Initiative vorlegen wollten, die für die Sowjetunion nicht akzeptabel war, war der Versuch wahrlich erfolgreich. Es ist jedoch interessant, wie Ministerpräsident Bulganin auf der Sitzung des Obersten Sowjets argumentierte: „Auf dem Genfer Treffen präsentierte US-Präsident Eisenhower einen Vorschlag, einen militärischen Informationsaustausch zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten aufzunehmen und gegenseitig Luftaufnahmen des Territoriums beider Länder zu machen. Wenn man der Initiative, die versucht, für das ziemlich schwierige Problem internationaler Kontrolle eine Lösung zu finden, die notwendige Aufmerksamkeit schenkt, muss man gleichzeitig eingestehen, dass der tatsächliche Effekt solcher Maßnahmen nicht allzu groß wäre. In inoffiziellen Gesprächen mit führenden US-Regierungsvertretern stellten wir unmittelbar fest, dass Luftaufnahmen gar nicht zu den erwarteten Ergebnissen führen könnten, da unsere beiden Länder sich über ein immenses Gebiet erstrecken, auf dem alles, was man verstecken will, auch versteckt werden kann. Es ist auch zu beachten, dass der vorgelegte Plan nur das Gebiet der zwei Staaten betrifft und Streitkräfte und ihre Bewaffnung, die auf dem Territorium anderer Staaten stationiert sind, außer

5 Allan S. Krass, *Verification: How Much Is Enough?*, London/Philadelphia 1985, S. 118.

6 Ebenda.

Acht lässt.“⁷ Interessanterweise war die Haltung der sowjetischen Führung nicht sonderlich konfrontativ. Dies spiegelte sich nicht nur im Ton der Erklärung wider, sondern auch darin, dass die Genfer Rede Präsident Eisenhowers in der sowjetischen Presse vollständig veröffentlicht wurde. Der letzte Satz griff eine ständige Sorge der Sowjetunion auf: die der Einkreisung. Diese Befürchtung tauchte interessanterweise 25 Jahre später, zu Beginn der *Open-Skies*-Verhandlungen, wieder auf.

US-Dokumente belegen, dass Eisenhower auch über den bevorstehenden Durchbruch in der Überwachungstechnologie in Gestalt eines Flugzeugs, das in großer Höhe fliegen konnte (U-2) und den sowjetischen Himmel mit oder ohne Erlaubnis der Sowjets „öffnen“ würde, informiert war und dass er seine Zustimmung zum U-2-Programm gab. Mit dem Abschuss einer U-2 durch die Sowjetunion im Frühjahr 1960 in der Nähe von Swerdlowsk (heute Jekaterinenburg) war die erste Phase der *Open-Skies*-Geschichte beendet. Die USA bestritten die Existenz der U-2, bis sie in diesem Fall mit unwiderlegbaren sowjetischen Beweisen konfrontiert wurden. Mit Breschnews Machtübernahme kurze Zeit später ging die Bereitschaft der sowjetischen Führung zu militärischer Transparenz sogar noch weiter zurück. In der „guten alten“ *Open-Skies*-Initiative gab es keine Bewegung mehr.

In den sechziger und siebziger Jahren beeinflussten zwei wichtige Entwicklungen die Überwachung von Rüstungskontrollabkommen. 1. Das Aufkommen der Satellitentechnologie: „Die von Satelliten gesammelten Daten wurden letztlich zu einem wesentlichen Element bipolarer Stabilität auf fast dieselbe Weise, wie dies durch *Open-Skies*-Informationen früher möglich gewesen wäre, hätten diese zur Verfügung gestanden.“⁸ 2. Die USA und die Sowjetunion schlossen bilaterale Rüstungskontrollabkommen, gefolgt von mehreren europäischen Übereinkünften, deren angemessene Verifikation sichergestellt werden musste. Damit waren zwei Faktoren vorhanden, die *Open Skies* grundsätzlich betrafen: Zumindest die beiden führenden Atomkräfte verfügten über eine Technologie, die die Luftüberwachung - jedenfalls teilweise - ersetzen konnte. Und die Rüstungskontrollabkommen, die eine Verifikation erforderlich machten, gab es nun ebenfalls. Blieb die Frage, ob Luftüberwachung, oder genauer: ein *Open-Skies*-Regime, angesichts der oben genannten Faktoren ihre bzw. seine Nische finden würde. Die Starrheit des bipolaren Regimes eröffnete dem Offenen Himmel keine Möglichkeiten, da das internationale System von denjenigen Staaten dominiert wurde, die - für längere Zeit beinahe exklusiv - über die umfassendsten nationalen technischen Mittel (NTM) für Verifikationszwecke verfügten. Die meisten anderen Staaten spielten in diesem Prozess keine Rolle. Die notwendige Überwachung

7 Itogi Ženevskogo Soobšeniija Glav Pravitelstv Četerjeh Deržav: Doklad Predsedatelja Soveta Ministrov SSSR tovarišča N. A. Bulganina 4 Avgusta 1955 na tretej sessii Verhovnogo Soveta SSSR, in: Pravda vom 5. August 1955, S. 3.

8 John A. Hawes, *Open Skies: Beyond "Vancouver to Vladivostok"*, Washington 1992, S. 2.

konnte von den beiden Nuklearmächten durch die Weltraumtechnologie bewältigt werden.

Die Wiederaufnahme des *Open-Skies*-Gedankens war Anfang des Jahres 1989 von der US-Administration als Neuauflage der bilateralen sowjetisch-amerikanischen Maßnahme geplant worden. Sie hätte in dieser Form gezeigt, dass die USA als Status Quo orientierte Macht nicht genügend Phantasie hatten, um zu begreifen, dass wichtige Prozesse durch die Multilateralisierung der europäischen Angelegenheiten mehr Gewicht erhalten könnten. Während Washington noch darüber nachdachte, der bilateralen Agenda dieses oder jenes einzelne Element hinzuzufügen, waren andere schon weiter. Sie waren der Ansicht, dass multilaterale Verhandlungen der Emanzipation der kleineren Mitglieder der Warschauer Vertragsorganisation (WVO) den Rücken stärken könnten. Darüber hinaus könnte dies Ländern, die weder über ein eigenes Satellitenüberwachungssystem verfügten noch Zugang zu den Daten desjenigen anderer Staaten hatten, Informationen bereitstellen. Die Auflösung der WVO bedeutete, dass eine Reihe von Staaten entstand, die *de facto* blockfrei waren und deren künftige politische Ausrichtung weitgehend unvorhersehbar war. Würden sie blockfrei bleiben oder einer Allianz beitreten, die ihnen den Zugang zu Daten militärischer Satelliten ermöglichte? Im ersteren Fall wäre ein Übereinkommen, in dessen Rahmen Informationen durch technisch verfügbare Mittel und zu vertretbaren Kosten gesammelt werden könnten, am ehesten in ihrem Interesse.

Kanadas Premierminister Brian Mulroney machte in Konsultationen mit dem amerikanischen Präsidenten George Bush auf die Bedeutung der Suche nach einer multilateralen Übereinkunft aufmerksam.⁹ Glücklicherweise war die amerikanische Führung für diesen Gedanken empfänglich, was seinen Niederschlag in einer Rede des Präsidenten an der Texas A&M University am 12. Mai 1989 fand: „Lassen Sie uns nun diesen Vorschlag erneut ausloten, aber diesmal auf einer breiteren, umfassenderen und radikaleren Basis, die - wie ich hoffe - auch die Verbündeten beider Seiten mit einschließt. Wir schlagen vor, dass jene Staaten, die diesen Vorschlag prüfen wollen, bald zusammenkommen, um die notwendigen Details entsprechender Einsätze getrennt von anderen Rüstungskontrollverhandlungen auszuarbeiten. Derartige Überwachungsflüge würden beiden Seiten in Ergänzung zu den Satelliten eine regelmäßige genaue Überprüfung ermöglichen. Ein solcher, noch nie da gewesener Zugang zu einem Territorium würde der Welt die wahre Bedeutung des Konzepts der Offenheit demonstrieren. Schon die Bereitschaft der Sowjets, sich ein solches Konzept zu Eigen zu machen, würde ihr Engagement für einen Wandel deutlich machen.“¹⁰

Bushs Vorschlag wich in zwei wichtigen Punkten von demjenigen seines Vorgängers ab: Erstens zielte er darauf ab, multilaterale Verhandlungen unter

9 Vgl. Joe Clark, Foreword: *Open Skies*, in: Slack/Chestnutt, a.a.O. (Anm. 4), S. vi-vii.

10 George Bush, Notes for an Address to the Graduating Class of Texas A&M University, 12. Mai 1989.

Beteiligung aller Mitglieder von NATO und WVO aufzunehmen, d.h., die Idee bilateraler Gespräche wurde durch multilaterale Verhandlungen ersetzt. Zweitens schlug Bush vor, separate Verhandlungen aufzunehmen, um *Open Skies* so von anderen Foren zu entkoppeln, in denen Luftüberwachung als flankierende Maßnahme eines Rüstungskontrollregimes eingesetzt werden könnte, z.B. in den laufenden Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE). Dadurch war nunmehr eher die Vertrauensbildung als die Verifikation von Rüstungskontrollvereinbarungen zur Hauptaufgabe von *Open Skies* geworden. Das wiederum lag auf der Linie des Stockholmer VSBM-Dokuments der KSZE vom September 1986, mit dem Luftüberwachung in einem politisch bindenden Dokument festgeschrieben worden war. Der Schwenk von der Verifikation von Rüstungskontrollvereinbarungen hin zur Vertrauensbildung war deutlich, trotz eines gewissen Zögerns, ein Protokoll über Inspektionen aus der Luft in den künftigen KSE-Vertrag aufzunehmen. Zusammengenommen bildeten diese Veränderungen die erste größere Anpassung der Idee des Offenen Himmels.

Die Initiative fand, da sie nicht im Voraus mit den NATO-Partnern der Vereinigten Staaten koordiniert worden war, nur mäßigen Zuspruch, was sich in der Wortwahl der Erklärung des nächsten NATO-Gipfeltreffens widerspiegelte: „Sie wird Gegenstand einer sorgfältigen Untersuchung und umfassender Konsultationen sein.“¹¹ Ein halbes Jahr später legte die NATO ihre gemeinsame Position über den Offenen Himmel vor. Im Mittelpunkt der NATO-internen Diskussionen stand eine Reihe von Fragen, darunter diejenige, ob der künftige Vertrag ein Übereinkommen zwischen den Blöcken sein sollte oder nicht. Zweifellos war der innere Zusammenhalt des Warschauer Vertrags praktisch verschwunden, die NATO hingegen präsentierte sich gesund und munter. Ein Abkommen zwischen den Blöcken, gegen das sich Frankreich und zunehmend auch andere westeuropäische Länder aussprachen, würde bedeuten, dass diejenigen Staaten, die formal demselben Bündnis angehörten, sich im Rahmen des Vertrags nicht gegenseitig überwachen könnten. Dies stand im Gegensatz zur politischen Realität, der zufolge „die dem Westen zuneigenden Mitglieder des Warschauer Vertrags möglicherweise eher daran interessiert sind die Sowjetunion zu überfliegen als Westeuropa“.¹²

Seit dem äußerst wichtigen Beitrag des kanadischen Premierministers zur Multilateralisierung von *Open Skies* hatte sein Land ein besonderes Interesse an dem Prozess. Aus diesem Grund war Kanada auch Gastgeber der ersten Gesprächsrunde im Februar 1990. Die Verhandlungen fanden zu einem Zeitpunkt statt, da sich in Europa turbulente Veränderungen abspielten. Als sich die Außenminister in Ottawa trafen, standen zwei herausragende Fragen auf

11 Erklärung der an der Tagung des Nordatlantikrats in Brüssel teilnehmenden Staats- und Regierungschefs, in: Europa-Archiv, Dokumente 12/1989, S. 337-344, hier: S. 340.

12 Jonathan B. Tucker, Back to the Future: The Open Skies Talks, in: Arms Control Today, 8/1990, S. 21.

der Tagesordnung, die beide nichts mit *Open Skies* zu tun hatten: die deutsche Vereinigung und die Stationierung ausländischer Truppen in Europa nach dem in Wien ausgehandelten KSE-Vertrag. Die Aufmerksamkeit für *Open Skies* beschränkte sich auf ein Expertentreffen. Die Veränderungen des internationalen Umfelds hatten jedoch auch Auswirkungen auf diese Gespräche. Während die NATO - wenn auch mit einigen Schwierigkeiten - in der Lage war, sich zu einigen und einen Vorschlag auf der Grundlage ihres so genannten „Grundelemente“-Papiers¹³ vorzulegen, müssen die Verhandlungen in der WVO - obwohl es in letzter Minute gelang, ein Papier zu präsentieren - als weitgehend gescheitert bezeichnet werden. Der Sowjetunion missfiel es derartig, ihren WVO-Verbündeten Zugeständnisse machen zu müssen, dass sie, nachdem das Papier vorgelegt worden war, in einigen wichtigen umstrittenen Fragen zu ihren früheren Positionen zurückkehrte. Die sowjetische Delegation profitierte sichtlich von ihrer „neu gewonnenen“ Unabhängigkeit. Sie erkannte, dass der Nachteil, *de facto* „blockfrei“ und damit nicht länger verpflichtet zu sein, die formalen Regeln einer Allianz einzuhalten, gewisse Vorteile mit sich bringt. Also musste man auch nicht mehr nach Kompromissen mit den Verbündeten der WVO suchen,¹⁴ so dass Moskau jeweils schnell auf die Position der anderen Seite reagieren konnte.

Die Konferenz konnte keinen Durchbruch erzielen; sie spiegelte vielmehr die Schwierigkeit wider, Rüstungskontrollverhandlungen zu einem Zeitpunkt zu führen, da im internationalen Umfeld grundlegende und plötzliche Veränderungen vor sich gehen. Einige wenige wichtige Fragen konnten jedoch gelöst werden. Experten einigten sich auf die *Struktur der Gespräche*; d.h., sie legten jene Hauptthemen fest, die von dem Vertrag geregelt werden sollten. Dazu gehörten: A) Flugzeuge und Sensoren, Inspektion von Flugzeugen und Sensoren, Rolle und Status der Inspektoren an Bord der Beobachtungsflugzeuge; B) Quoten, geographische Ausdehnung und Beschränkungen; C) Durchführung von Beobachtungsflügen, Flugsicherheit, Transit über Drittstaaten; D) die Art des Übereinkommens, Beratungskommission, Verbindlichkeit, Status des Personals, weitere Maßnahmen.

Der Prozess wurde zwei Monate später in Budapest fortgesetzt. Angesichts der Erfahrungen der Konferenz von Ottawa gab es nur wenig Hoffnung, hier nun zu einem Übereinkommen zu gelangen. Diese niedrige Erwartungshaltung zeigte sich auch darin, dass die Experten sich bemühten, verschiedene Möglichkeiten im Detail auszuloten und Optionen für eine politische Entscheidung vorzubereiten. Die USA begannen ihre Haltung zu modifizieren und setzten die Sowjetunion nach dem Prinzip „Zuckerbrot und Peitsche“ zunehmend unter Druck. In der Rubrik „Peitsche“ war das Wichtigste, den

13 Offener Himmel, Grundelemente, in: Europa-Archiv, Dokumente 6/1990, S. 157-160.

14 In der Realität musste die Sowjetunion bis in die späten 1980er Jahre fast nie in Fragen der Rüstungskontrolle Kompromisse im Warschauer Vertrag suchen. Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre waren jedoch in der Phase zwischen dem faktischen und dem völkerrechtlichen Ende des Warschauer Vertrags größere Bemühungen um Kompromisse vonnöten.

Sowjets begreiflich zu machen, dass sie in den Verhandlungen mehr und mehr isoliert waren. Die USA sicherten sich nach und nach die Unterstützung Ostmitteleuropas für die NATO-Positionen. Zum „Zuckerbrot“ gehörte, dass die NATO-Staaten ihrer Bereitschaft Ausdruck gaben, sich des Problems der technologischen Unterlegenheit des Ostens anzunehmen. Es war durchaus verständlich, dass ein technologisch unterlegener Osten, dessen Lage sich durch die fortschreitende Fragmentierung weiter verschärfte, Garantien dafür wollte, dass der Westen seine technologische Überlegenheit nicht ausnutzen würde. Nach Abschluss der zweiten Gesprächsrunde gerieten die Verhandlungen in eine Sackgasse. Die Aufmerksamkeit richtete sich auf wichtigere und drängendere Fragen der internationalen Politik - in erster Linie auf die deutsche Vereinigung. Im Rahmen der europäischen Rüstungskontrolle wurde dem Abschluss der KSE-Verhandlungen und der Unterzeichnung des KSE-Vertrags Priorität eingeräumt, bevor diese von den Ereignissen derartig überrollt würden, dass einige der Hauptakteure das Interesse daran vollständig verlören. Ob *Open Skies* durch weitere Anpassungen wieder zum Leben erweckt werden konnte oder aber niemals umgesetzt werden würde, war zweifelhaft.

„Die Ereignisse in Europa zwischen Mai 1990 und Sommer 1991 veränderten jedoch die Dynamik der Verhandlungen über ‚Offene Himmel‘ grundlegend, allerdings auch auf sehr vielschichtige Weise. Es war zwar klar, daß die NATO nicht mehr mit der gleichen Bedrohung durch die UdSSR konfrontiert war wie früher, aber da sie im KSE-Vertrag keine Regelungen für Inspektionen aus der Luft erreichen konnte und die Sowjetunion beschloß, einen Großteil der Truppen und der durch den KSE-Vertrag begrenzten Ausrüstung aus dem Atlantikbereich in den Ural abziehen, schien vielen Bündnismitgliedern ein Übereinkommen über ‚Offene Himmel‘ um so dringlicher geboten. Folglich sahen sich die NATO-Staaten in der Lage, wichtige Zugeständnisse (...) zu machen.“¹⁵

Auch der Sommer 1991 erwies sich als nicht eben der beste Zeitpunkt, sich mit *Open Skies* zu befassen, obwohl vier Ereignisse die Notwendigkeit, zu einem Abkommen zu gelangen, erneut bestätigten: Erstens hatten die Parteien sich fest verpflichtet, die Verhandlungen bis zum Abschluss eines multilateralen Abkommens über den Offenen Himmel fortzusetzen. Zweitens hatten Ungarn und Rumänien während des Stillstands der multilateralen Gespräche im Mai 1991 ein bilaterales *Open-Skies*-Abkommen unterzeichnet. Dies war der Durchbruch für den *Open-Skies*-Ansatz in der Praxis. Drittens war im November 1990 der KSE-Vertrag ohne ein Protokoll über Inspektionen aus der Luft unterzeichnet worden. Er enthielt jedoch die Verpflichtung, sich zu einem späteren Zeitpunkt über Inspektionen aus der Luft zu verständigen, und legte fest, dass nach Ende der 40-monatigen Reduzierungsphase gemäß KSE-Vertrag „jeder Vertragsstaat das Recht (hat), eine vereinbarte

15 Ralph J. Lysyshyn, Das Regime „Offene Himmel“ rückt näher, in: NATO-Brief 1/1992, S. 23-26, hier S. 24.

Anzahl von Inspektionen aus der Luft innerhalb des Anwendungsgebiets durchzuführen, und jeder Vertragsstaat mit Hoheitsgebiet im Anwendungsgebiet hat die Pflicht, solche Inspektionen zuzulassen. Die zu vereinbarenden Zahlen und andere einschlägige Bestimmungen“¹⁶ sollten in Folgeverhandlungen ausgearbeitet werden. Viertens war bis zum Sommer 1991 eine Übereinkunft in Bezug auf die 57.300 (!) Stück schwerer Waffen erzielt worden, die von der Sowjetunion hinter den Ural verlegt worden waren und die - in Übereinstimmung mit der sowjetischen Ankündigung auf einer außerordentlichen Konferenz der Vertragsstaaten - einer gewissen Überwachung bedurften. Da das Anwendungsgebiet des KSE-Vertrags auf das Gebiet zwischen Atlantik und Ural begrenzt war, mussten Methoden der Verifikation vereinbart werden, die sich auch auf das Gebiet erstrecken konnten, auf dem diese Waffen stationiert waren. *Open Skies* konnte auch dazu genutzt werden, Sibirien mit abzudecken.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass im Sommer 1991 die „kritische Masse“ erreicht war, die *Open-Skies*-Verhandlungen abzuschließen. Es blieb abzuwarten, wie die Parteien aus der Sackgasse herausfinden würden. Der Anstoß dazu kam aus Deutschland. Der damalige Außenminister Hans-Dietrich Genscher sandte seinem sowjetischen Amtskollegen, kurz nachdem die Sowjetunion den Bedingungen in Bezug auf das überzählige Gerät, das hinter den Ural zurückgezogen worden war, zugestimmt hatte, ein Schreiben mit dem Vorschlag, die *Open-Skies*-Verhandlungen wieder aufzunehmen. Den Brief schrieb er im Namen der WEU, deren Präsidentschaft er im Juli 1991 übernommen hatte.¹⁷ Die Initiative war in zweifacher Hinsicht geschickt eingefädelt: Erstens kam das Schreiben offiziell von einer Organisation, die in der Sowjetunion nicht ganz so unbeliebt war wie die NATO. Zweitens kam es vom deutschen Außenminister zu einem Zeitpunkt, als Deutschland und Genscher persönlich durch den Vereinigungsprozess in Moskau eine gewisse Glaubwürdigkeit gewonnen hatten.

Das reichte aber immer noch nicht dazu aus, die Verhandlungen wieder in Gang zu bringen. Die Wende wurde wieder einmal von einem bedeutenden historischen Ereignis und den darauf folgenden politischen Entscheidungen ausgelöst. Infolge des Moskauer Putschversuchs vom August 1991 wurde die sowjetische Haltung deutlich versöhnlicher. Als sich die Verhandlungsdele-

16 Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa vom 19. November 1990, Artikel XIV, Absatz 6, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. F.3, S. 26. Interessanterweise erwähnt der angepasste KSE-Vertrag, der 1999 unterzeichnet wurde, aber noch nicht in Kraft getreten ist, Inspektionen aus der Luft überhaupt nicht. Er behandelt nur „Inspektionen“ ganz allgemein. Dies ist ein indirektes Eingeständnis, dass man sich nicht weiter darum bemühen wird, Inspektionen aus der Luft in das KSE-Regime einzuführen, und dass Inspektionen aus der Luft letztendlich im Rahmen des Vertrags über den Offenen Himmel durchgeführt werden. Vgl. Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, CFE.DOC/1/99, in: www.osce.org/docs/german/1990-1999/cfe/cfeagreg.pdf.

17 Vgl. Rüdiger Hartmann/Wolfgang Heydrich, Der Vertrag über den Offenen Himmel, Baden-Baden 2000, S. 19.

gationen im September 1991 in Wien trafen, deutete die sowjetische Delegation ihre Bereitschaft an, den Vertrag im März 1992 zu Beginn des KSZE-Folgetreffens in Helsinki zu unterzeichnen. Die Annahme, die verbleibenden Monate bis zur Unterzeichnung seien nur noch eine simple technische Übung gewesen, wäre jedoch falsch. Wie wir es schon häufig in der Geschichte erlebt haben, werden schnelle Entscheidungen, die auf größere Umwälzungen folgen, von Phasen der Konsolidierung abgelöst. Die Geschichte der letzten Monate der Gespräche zeigte erneut, dass es außerordentlich schwierig ist, unter sich schnell wandelnden Bedingungen zu verhandeln und den Prozess an eine Realität anzupassen, die sich ständig verändert. Darüber hinaus wurde deutlich, dass wirklich multilaterale Verhandlungen oftmals viel zeitaufwendiger sind als solche zwischen zwei Bündnissen, bei denen allein schon durch die Existenz eines anderen, mutmaßlich feindlichen Blocks Geschlossenheit gewährleistet wird. Die Komplikationen rührten nicht aus der Regelung weiterer technischer Details der Inspektionen her, obwohl einige Fragen noch nicht geklärt waren. Sie hingen vielmehr hauptsächlich mit dem Zerfall der Sowjetunion und dem Status der Nachfolgestaaten in den laufenden Verhandlungen zusammen. Ein weiteres Problem war der Status der neutralen und blockfreien Staaten in den Gesprächen. Die ursprüngliche Konstruktion, die zwischen Bündnismitgliedern und anderen europäischen Staaten unterschieden hatte, war nicht länger tragfähig, da der Warschauer Vertrag inzwischen formal aufgelöst war. Hier kann nicht auf die Einzelheiten einiger der heiklen Rechtsfragen eingegangen werden; eine Zusammenfassung ihrer Lösung ist an dieser Stelle ausreichend. Russland nahm den Platz der Sowjetunion auf der Grundlage des *mutatis mutandis* angewandten Abkommens von Almaty¹⁸ ein. Belarus und die Ukraine nahmen an den Verhandlungen teil, obwohl der Umstand, dass sie bis Ende Januar 1992 keine Teilnehmerstaaten der KSZE waren, einige Probleme aufwarf. Den drei slawischen Nachfolgestaaten wurde das Recht zugesprochen, den Vertrag zu unterzeichnen und zu ratifizieren; die anderen neun¹⁹ konnten einseitig über ihren Beitritt entscheiden, ohne dass andere Vertragsstaaten zustimmen müssen, falls sie beschließen würden beizutreten.²⁰

Die wichtigsten Bestimmungen des Vertrags

Obwohl der Vertrag über den Offenen Himmel eine ziemlich komplexe Struktur aufweist, ist die Zahl derjenigen wichtigen Bestimmungen, an denen

18 Mit dem Abkommen von Almaty vom 21. Dezember 1991 wurde die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (seinerzeit noch ohne Georgien) offiziell gegründet.

19 Die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen gehören nicht der GUS an und gelten nicht als Nachfolgestaaten der Sowjetunion.

20 Im Gegensatz zu anderen OSZE-Teilnehmerstaaten, deren Beitritt der Zustimmung der anderen Vertragsparteien durch die Beratungskommission des Vertrags über den Offenen Himmel bedarf.

sich Meinungsverschiedenheiten zwischen den Verhandlungspartnern entzündeten, begrenzt. Einige dieser Differenzen beruhen auf den sich verändernden Bedingungen, andere sind auf tatsächliche strategische Meinungsverschiedenheiten zurückzuführen, die aus der Vielzahl der Interessen der Parteien resultieren.

Die Vertragsstaaten: Als die Idee des Offenen Himmels 1989 wieder aufgegriffen wurde, schien klar zu sein, dass die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten der beiden Bündnisse geführt würden. Die Teilnehmerstaaten sahen bereitwillig darüber hinweg, dass die Geschlossenheit der Atlantischen Allianz deutlich größer war als die der WVO. Die obige Arbeitshypothese konnte so lange aufrechterhalten werden, bis der Warschauer Vertrag 1991 formal aufgelöst wurde. Einige Länder, die nicht daran zweifelten, dass der *De-facto*-Auflösung auch *de jure* das Ende folgen würde, unternahmen mehrfach den Versuch, die geschlossene Struktur des künftigen Vertrags aufzubrechen. Letztlich spiegeln sich die Veränderungen in der Zusammensetzung der Vertragsstaaten abgesehen von der Sonderbehandlung der drei slawischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion lediglich in denjenigen Bestimmungen wider, die den Beitritt regeln, obwohl der Vertrag neun Monate nach der Auflösung des Warschauer Vertrags unterzeichnet wurde. Mit der Kodifizierung eines halboffenen Regimes wurden die Vertragsstaaten in drei Kategorien eingeteilt: 1. die ehemaligen und derzeitigen Mitglieder von Militärbündnissen, also NATO und WVO, einschließlich Belarus, Russlands und der Ukraine, die an den Verhandlungen teilgenommen haben und das Recht hatten, den Vertrag vor seinem Inkrafttreten zu unterzeichnen; 2. die neun anderen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion; sie haben nicht am Verhandlungsprozess teilgenommen, haben aber die Möglichkeit, den Vertrag zu unterzeichnen und zu ratifizieren, wenn sie es wünschen; das ist im Vertrag so festgelegt und kann von anderen Parteien nicht verhindert werden; 3. andere OSZE-Teilnehmerstaaten und nichteuropäische Staaten, über deren Beitrittswunsch von der Beratungskommission „Offener Himmel“ (*Open Skies Consultative Commission*, OSCC) befunden werden muss.

Zu 1: Diese Kategorie bedarf keiner weiteren Erläuterung; Belarus, Russland und die Ukraine haben den Vertrag unterzeichnet. Zu 2: Die anderen neun Nachfolgestaaten der Sowjetunion haben in zweierlei Hinsicht einen Sonderstatus. Zunächst einmal erhielten sie die Möglichkeit, den Vertrag vor dessen Inkrafttreten zu unterzeichnen. Diese Möglichkeit hatten außer ihnen nur noch diejenigen Staaten, die an den Verhandlungen teilgenommen hatten. Trotz dieser Einschränkung dauerte es mehr als neun Jahre, bis alle Unterzeichnerstaaten, deren Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde erforderlich war, um den Vertrag in Kraft zu setzen, den Vertrag ratifiziert hatten. In dieser langen Zeit unterzeichneten nur zwei der neun (nichtslawischen) Nachfolgestaaten (Georgien und Kirgisistan) den Vertrag. Damit blieb den anderen sieben Ländern die Möglichkeit, dem Vertrag nach seinem Inkrafttreten beizutreten. Hier sei nochmals betont, dass dies *unilateral* erfolgen und von

keiner anderen Partei verhindert werden kann. Zu 3: Andere Teilnehmerstaaten der OSZE haben folgende Möglichkeit: „Während eines Zeitraums von sechs Monaten nach Inkrafttreten des Vertrags“ können sie „den Beitritt beantragen“, indem sie „ein schriftliches Ersuchen“ einreichen. „Die Angelegenheit wird auf der nächsten ordentlichen Tagung der Beratungskommission ‚Offener Himmel‘ beraten und zu gegebener Zeit entschieden.“²¹ Auf den ersten Blick wirkt der Text neutral. Es werden zwei Beschränkungen eingeführt: Nach dieser Bestimmung können nur Teilnehmerstaaten der OSZE dem Vertrag beitreten.²² Dies ist angesichts des regionalen Charakters von *Open Skies* verständlich. Die zweite Einschränkung ist subtiler. Nach ihr gehört es zu den Beitrittsbedingungen, dass die Beratungskommission über die Angelegenheit entscheiden wird. Der Vertrag setzt aber für einen solchen Beschluss keinen Termin fest, sondern führt lediglich aus, dass ein Beitritts-gesuch „auf der nächsten ordentlichen Tagung der Beratungskommission ‚Offener Himmel‘ beraten“ wird. Die Beratungskommission ist in Bezug auf den Zeitpunkt einer Entscheidung aber völlig frei. Zweifellos werden hierbei - wie später noch gezeigt werden wird - politische Überlegungen ausschlaggebend sein, da die Beratungskommission mit Vertretern der Vertragsstaaten besetzt ist. Dabei findet im Übrigen auch die Verfahrensregel, nach der die Beratungskommission „Beschlüsse und (...) Empfehlungen durch Konsens“ fasst, Anwendung.²³

Das Anwendungsgebiet: Dabei handelt es sich um das gesamte Hoheitsgebiet der Vertragsstaaten, d.h. ihre Landgebiete, einschließlich Inseln, Binnen- und Hoheitsgewässer sowie den unter ihrer Hoheit befindlichen Luftraum.²⁴ Auf den ersten Blick scheint diese lakonische Formulierung keiner Erklärung zu bedürfen. Hervorzuheben ist jedoch, dass das gesamte Territorium der Vertragsstaaten unter den Vertrag fällt. Damit unterscheidet sich die Definition des Anwendungsgebiets sowohl von der des KSE-Vertrags als auch von der der OSZE-Dokumente über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen. Es erstreckt sich auf das Territorium der USA und Kanadas sowie auf den nichteuropäischen Teil Russlands. Sobald die anderen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, deren Hoheitsgebiete zum Teil (Kasachstan) oder ganz (Kirgisistan) in Asien liegen, dem Vertrag beitreten, wird es auch ihr Territorium vollständig einschließen. D.h. dass es Gebiete gibt, in denen ausschließlich nach dem *Open-Skies*-Vertrag Inspektionen vor Ort durchgeführt werden können, was dessen mögliche strategische Bedeutung erhöht. Eine weitere Anmerkung zum Anwendungsgebiet hängt mit der Geschichte der Verhandlungen zusammen. Zu einem frühen Zeitpunkt der Verhandlungen

21 Vertrag über den Offenen Himmel vom 24. März 1992, Artikel VII, Absatz 4, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 16), Kap. F.7, S. 39.

22 Diese Bedingung verlor allerdings ihre Bedeutung, da bis zum 24. März 1992, dem Tag der Unterzeichnung des Vertrags über den Offenen Himmel in Helsinki, alle Nachfolgestaaten der Sowjetunion der KSZE beigetreten waren.

23 Vertrag über den Offenen Himmel, Artikel X, Absatz 2, a.a.O. (Anm. 21), S. 33.

24 Vgl. Vertrag über den Offenen Himmel, Artikel II, Absatz 8, ebenda, S. 3.

hatte die Sowjetunion das Problem überseeischer Gebiete, die sich unter der Kontrolle der Vertragsstaaten befinden, insbesondere Militärbasen in Übersee, angesprochen. Zweifellos wäre eine solche Ausweitung des Anwendungsgebiets für das Land, das die meisten überseeischen Militärstützpunkte unterhält, die Vereinigten Staaten, nicht akzeptabel gewesen. Darüber hinaus hätte sie zu erheblichen Komplikationen bei der Implementierung geführt, da der Überflug über solche Militärstützpunkte die Zustimmung der Territorialstaaten, die in den allermeisten Fällen nicht Vertragsparteien des *Open-Skies*-Vertrags sind, vorausgesetzt hätte. Man kann daher festhalten, dass nur diejenigen, die gegen *Open Skies* waren, für eine solche Bestimmung eintreten konnten.

Das Beobachtungsluftfahrzeug: Es wird im Vertrag als „unbewaffnetes Starrflügelflugzeug, das für die Durchführung von Beobachtungsflügen benannt wurde und bei den zuständigen Stellen eines Vertragsstaats registriert und mit vereinbarten Sensoren ausgerüstet ist“.²⁵ Die Anforderungen bedeuten, dass das Flugzeug Sensoren, die Flugzeugbesatzung, das Missionsteam und das Begleitteam befördern können muss. Es muss so ausgestattet sein, dass es die Mission erfüllen kann, d.h. es muss nach unten gerichtete Fenster haben. Da die Flugentfernungen von Land zu Land unterschiedlich sind, benötigt man Beobachtungsluftfahrzeuge, die über die notwendige Reichweite verfügen. Letzteres ist allerdings weniger wichtig, da Auftanken erlaubt ist. Von größerer praktischer Bedeutung ist, dass das Flugzeug in der Lage sein müsste, unterhalb der Wolkendecke zu fliegen, da andernfalls die Zeiten, zu denen Beobachtungsflüge effektiv durchgeführt werden können, eingeschränkt wären. Wenn es nicht möglich wäre, Beobachtungsflüge unterhalb der Wolkendecke durchzuführen, würde ein bedeutender komparativer Vorteil der Luftüberwachung gegenüber der Satellitenbeobachtung entfallen. Die wichtigste umstrittene Frage in diesem Bereich war, wessen Flugzeug eingesetzt werden sollte. Kann der beobachtende Vertragsstaat sein eigenes Beobachtungsluftfahrzeug benutzen oder kann der beobachtete Vertragsstaat darauf bestehen, dass sein Flugzeug verwendet wird? Das Problem ist zweifellos historisch vorbelastet. Die sowjetische Geheimhaltungsparanoia war Ende der fünfziger/Anfang der sechziger Jahre des 20. Jahrhunderts mit dem Ansinnen der USA kollidiert, überlegene Beobachtungstechnologie für illegale Luftbeobachtungen einzusetzen. Daher beharrte die Sowjetunion darauf, dass für Flüge in ihrem Luftraum ihr eigenes Beobachtungsluftfahrzeug verwendet würde. Die meisten anderen Staaten wollten ebenfalls lieber ihr eigenes Flugzeug einsetzen. Bedenkt man, dass die Beobachtung ein kooperatives Unterfangen ist, bei dem der beobachtende und der beobachtete Vertragsstaat zusammenarbeiten, und dass das Flugzeug, mit dem der Beobachtungsflug durchgeführt wird, gründlich inspiziert wird, glaube ich nicht, dass der Angelegenheit die Bedeutung zukommt, die ihr beigemessen wurde. Schließlich ließ die For-

25 Vertrag über den Offenen Himmel, Artikel II, Absatz 4, ebenda, S. 2-3.

mulierung im Vertrag zu, dass der beobachtete Vertragsstaat das Flugzeug stellt. Falls dieser dieses Recht nicht in Anspruch nimmt, kann die beobachtende Vertragspartei ihr eigenes (zertifiziertes) Flugzeug oder das eines anderen Vertragsstaates nutzen. Es bleibt abzuwarten, wie diese Frage unter den gegenwärtigen, äußerst kooperativen Bedingungen gelöst wird, insbesondere da es wahrscheinlich ist, dass zahlreiche Vertragsstaaten kein eigenes Beobachtungsflugzeug besitzen. In einem solchen Fall muss man sehen, ob die Vertragsparteien lieber das Flugzeug des beobachteten Vertragsstaates nutzen oder aber ihre aktive Beobachtungsquote nicht ausschöpfen.

Quoten: Laut Vertrag gibt es zwei Arten von Quoten: Die *passive Quote* „bezeichnet die Anzahl von Beobachtungsflügen, die jeder Vertragsstaat als beobachteter Vertragsstaat zulassen muss“. Die *aktive Quote* bezeichnet hingegen „die Anzahl der Beobachtungsflüge, zu deren Durchführung jeder Vertragsstaat als beobachtender Vertragsstaat berechtigt ist“.²⁶ Der Vertrag legt in Anlage A die passiven Quoten für jeden Vertragsstaat fest²⁷ und bestimmt, dass die Gesamtaktivquote seine Gesamtpassivquote nicht übersteigen darf.²⁸ Als das ursprüngliche Konzept des Vertrags entworfen wurde, ging man von der Existenz zweier Bündnisse aus; es war daher nicht gänzlich unrealistisch zu erwarten, dass die aktiven Quoten so genutzt würden, dass sie sich auf die anderen Vertragsstaaten verteilten. Als sich kurze Zeit später alle ostmitteleuropäischen Staaten dem Westen zuwandten, ergab sich das mögliche Problem, dass zu viele Vertragsstaaten Beobachtungsflüge im Luftraum eines einzigen Staates vornehmen wollen würden. Obwohl die Auflösung der Sowjetunion diese Sorge ein wenig verringert hat, kann man realistischere davon ausgehen, dass es eine Konzentration von Anfragen nach Beobachtung geben wird. Um dies zu vermeiden, kann keine Vertragspartei mehr als die Hälfte seiner Beobachtungsflüge über dem Hoheitsgebiet eines anderen Vertragsstaates durchführen. Schließlich wollten die Vertragsparteien sicherstellen, dass diejenigen Staaten, die von besonderer strategischer Bedeutung sind, zu den Vertragsstaaten gehören, wenn der Vertrag in Kraft tritt. Das wurde dadurch gewährleistet, dass diejenigen Länder, die eine hohe passive Quote haben, Vertragsstaaten sein müssen, damit der Vertrag überhaupt in Kraft treten kann. Das machte die Teilnahme der großen europäischen Staaten einerseits unabdingbar, obwohl sich dadurch andererseits das Inkrafttreten des Vertrags deutlich verzögerte.

Sensoren: Bei den Verhandlungen zum *Open-Skies*-Vertrag waren sich die Teilnehmerstaaten über die Typen und die Auflösung verschiedener Sensoren uneinig. Der Westen legte einen Vorschlag mit einer ziemlich umfassenden Liste von Sensoren vor, die Sowjetunion hingegen versuchte sie zu begrenzen. Dahinter steckte der Gedanke zu verhindern, dass der Westen aus seiner überlegenen Technologie und seinen letztlich größeren finanziellen Ressourcen

26 Vertrag über den Offenen Himmel, Artikel II, Absätze 9 und 10, ebenda, S. 3.

27 Vertrag über den Offenen Himmel, Anlage A, Abschnitt 1, Absatz 1, ebenda, S. 43.

28 Vgl. Vertrag über den Offenen Himmel, Artikel III, Absatz 5, ebenda, S. 7.

cen Vorteile ziehen konnte. Die beiden Seiten fanden einen Kompromiss, nach dem die Sensoren kommerziell erhältlich sein müssen; auf diese Weise wurde vermieden, dass einige Vertragsparteien ihre technologische Überlegenheit ausnutzen konnten. Die Auflösung der Sensoren wurde so kalibriert, dass sie einerseits nicht zur militärischen Spionage genutzt werden, andererseits aber zu militärischer Transparenz beitragen konnte. Es scheint, dass die Sensorauflösung noch immer dem ursprünglichen Ziel der Rüstungskontrolle durch *Open Skies* entspricht, nämlich große militärische Objekte durch Beobachtungsflüge identifizieren zu können. Das ist insofern überraschend, als das Ziel von *Open Skies* sich im Laufe der Verhandlungen von flankierenden Rüstungskontrollmaßnahmen in Richtung Vertrauensbildung geändert zu haben schien, ganz zu schweigen davon, dass sich in den zehn Jahren, die seit den Verhandlungen vergangen waren, der Schwerpunkt weiter auf andere Ziele verlagert hat.

Der Weg bis zum Inkrafttreten

Damit der Vertrag über den Offenen Himmel in Kraft treten konnte, musste er von mindestens 20 Staaten ratifiziert werden, darunter die Länder mit hohen passiven (und folglich auch aktiven) Quoten von acht oder mehr Beobachtungsflügen und die beiden Verwahrer.²⁹ Diese Bestimmung bedeutete, dass zehn Staaten *Open Skies* auf jeden Fall ratifizieren mussten: Deutschland, Frankreich, Italien, Kanada, Russland und Belarus (die beiden Letztgenannten als eine Gruppe von Vertragsstaaten), die Türkei, die Ukraine, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. Einer der beiden Verwahrer, Kanada, musste den Vertrag also in zwei Eigenschaften ratifizieren, während der andere, Ungarn, in seiner Funktion als der zweite Verwahrer unverzichtbar war. Es war jedoch keine Frage, dass diese beiden Unterzeichner keinerlei Probleme bei der Ratifizierung bereiten würden, zum einen aufgrund ihrer herausragenden Rolle bei der Vorbereitung und zum anderen, weil sie keine dem Vertrag zuwiderlaufenden Interessen hatten. Die meisten anderen Unterzeichnerstaaten hatten ebenfalls keine Einwände gegen die Ratifizierung. Mitte 1995 waren bereits 22 Ratifikationsurkunden hinterlegt. Etwas mehr als drei Jahre nach der Unterzeichnung war daher die einzige offene Frage, ob die drei slawischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion, Belarus, Russland und die Ukraine, den Vertrag ratifizieren würden. Aufgrund der Schwierigkeiten bei der Ratifikation in Kiew und Moskau dauerte es aber noch weitere sechs Jahre, bis der Vertrag in Kraft treten konnte. Kiew gelang die Ratifizierung in der Rada am 2. März 2000, nachdem zuvor drei Versuche gescheitert waren. Obwohl es im ukrainischen Establishment einige Vorbehalte gegenüber *Open Skies* aufgrund der traditionellen Angst

29 Vgl. Vertrag über den Offenen Himmel, Artikel XVII, Absatz 2, ebenda, S. 38.

vor Spionage gab, waren diese nicht sehr schwerwiegend. Die vorausgegangenen Versuche den Vertrag zu ratifizieren waren entweder an der schlechten Organisation der Abstimmung oder an gewissen Bedenken gescheitert. Die Ukraine hatte Sorge wegen der Kosten für die Vorbereitung ihrer Flugplätze als Gastgeberland für Beobachtungsflüge. Sie war der Ansicht, ihre aktive Quote aufgrund der hohen Kosten für Beobachtungsflüge nicht voll ausschöpfen zu können. Während die erste Sorge berechtigt ist, trifft das auf die zweite nicht zu. Kein Land ist gezwungen, seine aktive Quote auszuschöpfen, es handelt sich vielmehr um eine Berechtigung. Jedes Land kann selbst bestimmen, wie viele Flüge es abhängig von den Umständen, z.B. der Beurteilung der militärischen Bedeutung von Beobachtungsflügen, Veränderungen im internationalen Umfeld und *last but not least* den für die Implementierung von *Open Skies* zur Verfügung stehenden Ressourcen, durchführen möchte. Die Ukraine war natürlich in einer günstigen Lage, da Russland und Belarus den Vertrag auch noch nicht ratifiziert hatten, so dass es nicht ausschließlich an Kiew lag, dass der Vertrag noch nicht in Kraft getreten war. Im Falle der beiden letztgenannten Staaten konzentrierte sich die Aufmerksamkeit auf Moskau. Beobachter waren sich sicher: Wenn Russland ratifiziert, wird Belarus folgen. Im militärischen Establishment Russlands gab es aus historischen Gründen erheblichen Widerstand gegen die Ratifizierung von *Open Skies*. Die Erinnerung daran, dass dem Vorschlag Präsident Eisenhower seinerzeit der U-2-Vorfall und Versuche der Amerikaner, technische Mittel zur Spionage einzusetzen, gefolgt waren, war noch sehr lebendig. Der Luftraum war allerdings nicht länger das bevorzugte Ziel solcher Aktivitäten, seit die Satellitenüberwachung nach und nach diese Rolle übernommen hatte. Der Widerstand des Militärs fiel mit der eigentlich in dieser Hinsicht noch wichtigeren Pattsituation zwischen dem russischen Parlament, der Duma, und Präsident Jelzin zusammen. So konnte es dazu kommen, dass Jelzin den Vertrag über den Offenen Himmel am 13. September 1994 zur Ratifizierung vorlegte, dieser aber erst am 18. April 2001, lange nachdem Jelzin zurückgetreten war, ratifiziert wurde. Interessanterweise veränderte sich Russlands Haltung während des anhängigen Ratifizierungsverfahrens deutlich und wurde nach 1997 in Bezug auf *Open Skies* erheblich kooperativer. Das kam u.a. auch darin zum Ausdruck, dass Russland an Testinspektionen teilnahm. Hier ist es erhellend, einmal einen Blick auf den analytischen Bericht über *Open Skies* für die Duma zu werfen. Der Bericht analysiert zwei wichtige Faktoren: Erstens den Umfang an Informationen über andere Länder, die sowohl direkt durch Beobachtungsflüge gesammelt wurden als auch indirekt aufgrund des Zugangs zu Informationen, die andere Vertragsstaaten erhoben und u.a. Russland zur Verfügung gestellt haben. Der Bericht kommt zu folgendem Schluss: „Das Inkrafttreten des Vertrags wird es Russland gestatten, den Umfang seiner Informationen über die USA und die NATO zu erhöhen (...) die zusätzlichen Informationen, insbesondere im Spektrum von 0,3 bis 0,6 m (über die Russland weitgehend nicht verfügt) werden sechs bis sieben

Prozent des Gesamtumfangs der russischen Informationen ausmachen und die Möglichkeiten, die Russland zur Weltraumbeobachtung zur Verfügung stehen, ergänzen.“³⁰ Insgesamt „können wir den Schluss ziehen, dass der Vertrag über den Offenen Himmel für Russland von Vorteil ist und einen gewissen Ausgleich für die westliche Überlegenheit bei der Informationsbeschaffung bei minimalen Ausgaben bedeutet“.³¹ Zweitens können nach russischen Angaben die Kosten der Implementierung von *Open Skies* deutlich dadurch gesenkt werden, dass Russland russische Beobachtungsflugzeuge an Staaten ausleiht, die nicht über eigene verfügen, und aeronautische, spezifische und technische Nomenklatur ins Ausland verkauft.³² Russlands Kosten-Nutzen-Analyse fiel positiv aus und es ratifizierte den Vertrag, sobald die politischen Bedingungen es erlaubten. Zwei Wochen später, am 3. Mai 2001, ratifizierte Belarus den Vertrag ebenfalls. Unter den Fachleuten herrschten gewisse Zweifel, ob die Ratifizierung durch Belarus für das Inkrafttreten des Vertrags überhaupt erforderlich sei. Angesichts der Tatsache, dass Russland mit Belarus eine Gruppe von Vertragsstaaten bildet und keines der Länder über eine eigenständige passive Quote verfügt, ist meiner Meinung nach denjenigen Experten und Vertragsstaaten Recht zu geben, die die Ratifizierung durch Minsk für unverzichtbar hielten.³³ Nachdem beide Länder Anfang November ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt hatten und 60 Tage vergangen waren, konnte der Vertrag am 1. Januar 2002 in Kraft treten.

Die beinahe zehn Jahre zwischen der Unterzeichnung und dem Inkrafttreten des Vertrags sind nicht nutzlos verstrichen. Während die nationalen Administrationen noch daran arbeiteten, den Vertrag in Kraft zu setzen, bereiteten Militärexperten bereits seine Implementierung vor. Dazu gehörten u.a. 1. die Einrichtung operativer Einheiten zur Implementierung von *Open Skies*, 2. die Auswahl und Umrüstung geeigneter Flugzeuge für *Open-Skies*-Einsätze oder aber die Beschlussfassung, dass der Staat kein eigenes Beobachtungsflugzeug unterhalten will, 3. die probeweise Zulassung von Beobachtungsflugzeugen sowie 4. Testinspektionen.

Die meisten Unterzeichnerstaaten richteten *Open-Skies*-Abteilungen in ihren Verteidigungsministerien ein; sie wurden in der Regel in den Dienststellen für Verifikationsaufgaben im Rahmen von VSBM und KSE angesiedelt, die in den meisten Vertragsstaaten ohnehin bereits vorhanden waren.

Eine der heikelsten Fragen war jeweils die Entscheidung, ob ein Vertragsstaat ein eigenes Beobachtungsflugzeug unterhalten sollte oder nicht. Die Vertragsstaaten sind dabei zu unterschiedlichen Lösungen gelangt. Einige

30 Föderalversammlung der Russischen Föderation, Auszüge aus dem Protokoll des 5. Rats Treffens der Staatsduma mit Anhängen, Manuskript, 10. Februar 2001, S. 4 (in russischer Sprache). Es ist interessant, dass Russland aufgrund der niedrigeren Auflösung seiner Satelliten die Lage so eingeschätzt hat, dass *Open Skies* besonders wertvolle Informationen im Bereich der Auflösung zwischen 30 und 60 Zentimetern liefert

31 Ebenda, S. 7.

32 Vgl. ebenda, S. 6.

33 Vgl. Hartmann/Heydrich, a.a.O. (Anm. 17).

ehemalige Mitglieder der WVO und ihre Nachfolgestaaten sowie das Vereinigte Königreich beschlossen, Mittelstreckenbeobachtungsflugzeuge (An-26, An-30, Andover) einzusetzen, Deutschland und die USA entschieden sich für die Umrüstung vorhandener Langstreckenflugzeugen für den *Open-Skies*-Einsatz, und die so genannte Pod-Gruppe, die sich aus vielen anderen NATO-Staaten zusammensetzt, benutzt Lockheed C-130 Herkules-Transportflugzeuge, die einen Sensorbehälter unter einer der Tragflächen mitführen können. Für andere Staaten ist es möglicherweise von Vorteil, ein Flugzeug einer anderen Vertragspartei zu leasen oder mit dem zu überfliegenden Staat entsprechende Regelungen zu treffen. Die Kosten für den Erwerb und die Ausrüstung sowie die Unterhaltung eines solchen Flugzeugs sind erheblich, insbesondere angesichts der geringen aktiven Quoten der meisten Vertragsstaaten - ganz zu schweigen davon, dass eine Gruppe von Vertragsstaaten mit der höchsten passiven Quote, die Gruppe Belarus-Russland, auf jeden Fall wünschen wird, von ihren eigenen Flugzeugen überflogen zu werden, was den Einsatz der Beobachtungsflugzeuge vieler anderer Vertragsstaaten weiter einschränkt. Aufgrund der Veränderungen in den Sicherheitsbeziehungen in Europa haben die meisten Vertragsstaaten an der Durchführung von Beobachtungsflügen im Luftraum der meisten anderen Vertragsstaaten kein Interesse. Wenn die Zwecke, für die *Open-Skies*-Beobachtungsflüge genutzt werden können, nicht erweitert werden, wird sich das Dilemma, ob eigene Beobachtungsflugzeuge auf nationaler Ebene beschafft werden sollen, nur um noch dazu kleine Quoten mit dem eigenen Flugzeug fliegen zu können, oder nicht, weiter verschärfen. Dies ist daher ein Bereich, in dem die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten zu einem Positivsummenspiel und zu Kostensenkungen führen kann, ohne sich nachteilig auf die Aktivitäten der Vertragsparteien auszuwirken. Die Europäische Union, die mit dem Aufbau einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik begonnen hat, hat sich mit dieser Frage bislang noch nicht auseinandergesetzt. Sich mit dieser Angelegenheit zu befassen wäre jedoch überaus sinnvoll, umso mehr da mehrere EU-Mitglieder nicht beabsichtigen, Beobachtungsflugzeuge anzuschaffen und sicherlich positiv auf die Bündelung von Ressourcen reagieren würden.³⁴

Im Laufe der zehn Jahre, die zwischen der Unterzeichnung und dem Inkrafttreten des Vertrags lagen, wurden über 400 Testinspektionen durchgeführt. Bemerkenswerterweise nahmen alle Unterzeichnerstaaten mit Ausnahme Is-

34 Wahrscheinlich sehr zum Erstaunen vieler umfasst die Liste der Länder, die kein eigenes Beobachtungsflugzeug anschaffen wollen, auch große Staaten. Die Bundesrepublik Deutschland beschloss, nachdem sie ihr Beobachtungsflugzeug bei einem Flugzeugunglück im September 1997 verloren hatte, keinen Ersatz für das Flugzeug zu beschaffen; ihr verblieb lediglich eine einzige Tu-154, die für diesen Zweck umgerüstet werden könnte. Zu weiteren Einzelheiten und zur Argumentation für ein eigenes Beobachtungsflugzeug Deutschlands vgl. Klaus Arnhold, *Der Vertrag über den Offenen Himmel: Ein Konzept zur Aktualisierung des Vertrages*, SWP-Studie, Berlin 2002, hier insbesondere S. 15-16.

lands und Kirgisistans an solchen Inspektionen teil.³⁵ Darüber hinaus wurden in Ländern, die nicht zu den Vertragsstaaten gehören, insbesondere in Bosnien und Herzegowina, diverse Vorführungen organisiert, um ihnen die Vorteile von *Open Skies* zu demonstrieren. Die Vorführungen haben gezeigt, dass *Open Skies* zur Überwachung nach einem Konflikt eingesetzt werden kann. Falls die Parteien den Vertrag modernisieren wollen, könnte die Prüfung seiner Anwendung zur Überwachung in und nach Konflikten ein Weg sein. Im Laufe der Phase der Testinspektionen zeigte sich auch, dass *Open Skies* für andere nichtmilitärische Zwecke genutzt werden kann, z.B. zur Beobachtung von Flutkatastrophen, wie 1997 an der Oder, oder der Schäden, die der Hurrikan Ende 1998 in Mittelamerika verursacht hatte.³⁶

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die zehn Jahre dauernde Phase zwischen Unterzeichnung und Inkrafttreten des Vertrags zum Vorteil der Vertragsstaaten genutzt wurde, um sich auf die Implementierung vorzubereiten, aber auch, um neue Möglichkeiten auszuloten, auf welchen Gebieten der Vertrag über den Offenen Himmel bzw. die von ihm geregelten und vorgesehenen Beobachtungsmethoden angewendet werden können. Die Frage allerdings, ob diese Möglichkeiten ausreichen, das Interesse an *Open Skies* angesichts des grundlegend veränderten Sicherheitsumfelds im euroatlantischen Raum aufrechtzuerhalten, bleibt offen.

Die Implementierung von Open Skies zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Das Inkrafttreten des Vertrags brachte einige neue Herausforderungen mit sich und ließ einige alte in einem anderen Licht erscheinen. Wie bereits erwähnt, öffnete das Inkrafttreten den Weg zum Beitritt anderer OSZE-Teilnehmerstaaten. Die Beratungskommission „Offener Himmel“, das Beschlussgremium, das im Vertrag eingerichtet worden war, bereitete das Inkrafttreten vor und trug u.a. durch ihren Beschluss über die anfängliche Phase der Zulassungsprüfung zu einem reibungslosen Übergang zur Implementierung des Vertrags bei. In der Phase nach dem Inkrafttreten wird es möglich sein zu bewerten, in welchem Maße *Open Skies* seine Bedeutung angesichts der ständig verbesserten Auflösung kommerzieller und militärischer Satelliten behalten wird. Diese drei Fragen werden im Folgenden kurz erörtert.³⁷

35 Vgl. Ernst Britting/Hartwig Spitzer, *The Open Skies Treaty*, in: *Verification Yearbook 2002*, London 2002 (i.E.).

36 Vgl. Rüdiger Hartmann, *Inkrafttreten des Vertrags über den Offenen Himmel*, SWP-aktuell 25, Berlin 2001, S. 25.

37 Dieser Beitrag behandelt die zeitweiligen Beschränkungen, die eingeführt wurden, um die Anzahl der Beobachtungsflüge in den ersten drei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags zu begrenzen, und die für denselben Zeitraum festgelegten Fähigkeiten der Sensoren nicht. Die meisten Artikel, die seit dem Inkrafttreten veröffentlicht wurden oder de mnächst erscheinen werden, befassen sich ausführlich damit. Vgl. z.B. Arnhold, a.a.O (Anm. 34), Britting/Spitzer, a.a.O. (Anm. 35).

Der Beitritt zum Vertrag wurde - wie oben erwähnt - für drei verschiedene Kategorien von Staaten geregelt. Die für uns wichtigste ist die dritte: die „nichtprivilegierte“ Gruppe der OSZE-Teilnehmerstaaten. Wie erwähnt, entstehen durch sie in den meisten Fällen keine Probleme, da der notwendige Konsens in der Beratungskommission problemlos herbeigeführt werden kann. Diese Annahme bestätigte sich Anfang 2002, als zunächst Finnland und Schweden und dann fünf weitere Staaten den Beitritt zum Vertrag beantragten. Die beiden Länder haben um Quoten von fünf bzw. sieben Beobachtungsflügen ersucht. Die Beratungskommission beschied die beiden Anträge einen Monat später positiv. Schweden hinterlegte seine Beitrittsurkunde Ende Juni und wurde somit Ende August 2002 Vertragsstaat. Eine Reihe weiterer Staaten nutzte die ersten sechs Monate nach dem Inkrafttreten des Vertrags ebenfalls und erklärte ihre Beitrittsabsicht. Dazu gehörten zwei der jugoslawischen Nachfolgestaaten, Kroatien und Bosnien und Herzegowina, zwei baltische Staaten, Lettland und Litauen, sowie Zypern. Die Anträge der beiden erstgenannten spiegeln zwei Faktoren wider: Erstens kann *Open Skies* für die Überwachung von Gebieten nach Konflikten wie das ehemalige Jugoslawien eingesetzt werden. Zweitens zeigen sie das Interesse dieser Staaten an *Open Skies*, nachdem die so genannten Artikel-V-Verhandlungen gemäß dem Dayton-Abkommen ohne eine Übereinkunft über Inspektionen aus der Luft abgeschlossen worden waren. Im Fall der baltischen Staaten sind deren generell positive Haltung gegenüber der europäischen Integration und ihre künftige NATO-Mitgliedschaft als Motivationsfaktoren anzusehen. Das Beitrittsersuchen der Republik Zypern war der einzige Problemfall. Die Türkei legte in der Beratungskommission ihr Veto gegen deren Aufnahme ein. Da die Beratungskommission ihre Beschlüsse im Konsens fasst, konnte kein Zweifel daran bestehen, dass dies das legitime Recht der Türkei war. Man wusste auch, dass die Türkei unnachgiebig an der Verweigerung der Aufnahme Zyperns festhalten würde. Hinweise darauf hatte es bereits während der *Open-Skies*-Verhandlungen gegeben. Einer davon war das Beharren auf dem Konsens in der Beratungskommission bei Beschlüssen über die Aufnahme eines Staates. Der andere war, dass die Türkei darauf bestand, dass nicht jedes Land eine Quote erhalten sollte und dass beim Beitritt eines Landes die Verteilung der Quoten im Konsens erfolgen sollte. Damit ist es auch nach dem Beitritt eines Staates möglich zu verhindern, dass er eine passive und damit auch eine aktive Quote erhält. Ohne Quoten könnte es Vertragsstaaten geben, die andere nicht überfliegen dürfen.

Es war interessant einmal genauer zu verfolgen, wie die Beratungskommission mit der ersten kleinen „Krise“ in ihrer Geschichte umging. Für kurze Zeit sah es so aus, als wäre sie nicht in Lage, die einzelnen Beitrittsgesuche voneinander zu trennen und den Beitritt derjenigen Staaten durchzubringen, gegen deren Anträge keine Einwände seitens anderer Vertragsstaaten bestanden. Es endete damit, dass die Beratungskommission dann doch zu Recht die unstrittigen Fälle von dem Zyperns trennte. Der Beitritt Bosnien und Herze-

gowinas, Kroatiens, Lettlands und Litauens bedarf nur noch der Ratifizierung durch die nationalen Parlamente, der Fall Zyperns hingegen scheint in eine Sackgasse geraten zu sein. Der Beitritt Zyperns zum Vertrag über den Offenen Himmel hängt somit wohl von der Lösung des Gesamtproblems der Insel ab.

Die Beratungskommission kam am 17. Dezember 2001 überein, eine erste Zulassungsprüfungsphase vom 1. Januar (dem Inkrafttreten des Vertrags) bis zum 31. Juli 2001 zu bestimmen. Dies ist ein regulärer Prozess, in dem andere Parteien überprüfen können, ob die Eigenschaften eines von einem Vertragsstaat benannten Beobachtungsflugzeugs und dessen Sensoren mit den Vertragsbestimmungen in Einklang stehen. Diese sieben Monate standen den Vertragsparteien zur Verfügung, um den Typ (das Modell) des Flugzeugs zertifizieren zu lassen, den sie für Beobachtungsflüge einsetzen wollen. In dieser Zeit können Beobachtungsflüge auf bilateral vereinbarter Grundlage stattfinden. 17 Staaten in vier verschiedenen Gruppen haben die Zulassungsprüfung rechtzeitig abgeschlossen. Da in der Zulassungsprüfungsphase keine Beobachtungsflüge nach dem Vertrag durchgeführt werden konnten, wurde die Ausnutzung der aktiven Quoten der Vertragsstaaten auf den Zeitraum vom 1. August bis 31. Dezember 2003 verschoben. Die Tschechische Republik kündigte an, die Zulassung ihres Beobachtungsflugzeugs erst nach Ende der Frist im September 2002 vorzunehmen. Da sie ihre Flugzeuge nicht in der erwähnten Frist zertifiziert hat, muss sie Beobachtungsflugmissionen zulassen.

Der Vertrag über den Offenen Himmel enthält strenge Bestimmungen über die technischen Eigenschaften der in den Beobachtungsflugzeugen eingesetzten Sensoren. Der wichtigste Grund hierfür ist, auszuschließen, dass Beobachtungsflüge zur Spionage genutzt werden, was für jeden Vertragsstaat inakzeptabel wäre, und sicherzustellen, dass die Sensoren kommerziell erhältlich sind. In den über zehn Jahren, die zwischen den Verhandlungen und dem Inkrafttreten des Vertrags vergangen sind, wurde das Auflösungsvermögen sowohl kommerzieller als auch militärischer Satelliten deutlich erhöht; somit hat sich die Kluft zwischen der Auflösung von Satellitenaufnahmen und derjenigen von Sensoren in *Open-Skies*-Beobachtungsflugzeugen verringert, in einigen Fällen ist sie ganz verschwunden. Auf dieser Grundlage wird nun das Argument vorgebracht, dass die Luftüberwachung gemäß dem Vertrag über den Offenen Himmel nicht länger sinnvoll sei, da sie keine Informationen liefere, die nicht auch aus Satellitendaten gewonnen werden können. Dabei wird normalerweise auf hypermoderne militärische und kommerzielle Satelliten verwiesen. Diejenigen, die so argumentieren, ziehen einige wichtige Aspekte des Problems nicht in Betracht: 1. Sie lassen außer Acht, dass die Informationen, die aus *Open-Skies*-Beobachtungsflügen gewonnen werden, allen Vertragsstaaten zur Verfügung stehen, was bei militärischen Satelliten keineswegs der Fall ist. 2. Sie ignorieren, dass der Zugang zu In-

formationen, die aus den Daten kommerzieller Satelliten gewonnen werden, bestimmten Beschränkungen unterliegt.

Hinsichtlich des ersten Problems ist zu berücksichtigen, dass bei weitem nicht alle Vertragsstaaten Zugang zu solchen Daten haben. Darüber hinaus kann einem Staat der Zugang zu Daten, die nicht von einem unter seiner eigenen Kontrolle befindlichen Sensor stammen, nicht garantiert werden. Also müssen Staaten, die für eine bestimmte Zeit Zugang zu Informationen haben, diesen Zugang keineswegs für immer haben. Politische Loyalitäten können sich ändern und daher können Staaten ihnen einst garantierte Informationen vorenthalten werden. Hinsichtlich des zweiten Problems ist die Situation nicht grundsätzlich anders. Zwar gibt es das Argument, mit „der Vermarktung von Satellitenbildern (...) öffnete sich der 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 Betreiber grundsätzlich für alle Staaten möglich, unabhängig davon, ob sie einem Bündnis angehören oder Mitglied eines bestimmten Vertrages sind.“³⁸ Die Schwäche dieses Arguments ist, dass es vage behauptet, Satellitenaufnahmen seien „grundsätzlich für alle Staaten möglich“. Das ist deshalb nicht überzeugend, weil es bekanntermaßen gerade Konfliktgebiete sind, in denen kommerzielle Satelliten während virulenter Konflikte ihre Beobachtung auf „die freundliche Bitte“ einiger Staaten hin regelmäßig vorübergehend einstellen. Wenn *Open Skies* bei der Beobachtung von Konfliktgebieten an Bedeutung gewinnen will, kann dies nicht mit dem Argument, kommerzielle Satelliten lieferten ausreichend Informationen, entkräftet werden. Aus diesem Grund halte ich es für wichtig darauf hinzuweisen, dass das *Open-Skies*-Regime durchaus noch eine gewisse Bedeutung hat. Dass es sinnvoll sein könnte, den Vertrag dahingehend zu modifizieren, Sensoren mit höherer Auflösung zuzulassen, um so den Qualitätsunterschied zwischen den aus Satellitendaten gewonnenen Informationen und solchen, die durch Beobachtungsflugzeuge gemäß dem *Open-Skies*-Vertrag gewonnen werden, vorübergehend wiederherzustellen, steht auf einem anderen Blatt. Die „Community“ der Militärexperten und Diplomaten sollte die erhöhte Aufmerksamkeit nutzen, die *Open Skies* nach dem Inkrafttreten des Vertrags zuteil wird, um diese notwendigen Änderungen ernsthaft in Erwägung zu ziehen.

Schlussfolgerungen

Open Skies hat sich von seinen Anfängen als Idee bis zur Verabschiedung des Vertrags mehrfach erfolgreich an die sich wandelnden Gegebenheiten angepasst. Dieser Anpassungsprozess war notwendig und wird fortgesetzt werden

38 Arnhold, a.a.O. (Anm. 34), S. 20.

müssen, wenn *Open Skies* seine Bedeutung behalten (oder vielmehr wiedergewinnen) soll. Die Anpassung kann ausdrücklich oder stillschweigend erfolgen. So oder so muss sie die Bedürfnisse der internationalen Beziehungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts berücksichtigen. Das heißt, dass bestimmte Ziele von *Open Skies* weiterhin an Bedeutung verlieren können. Insbesondere seine Bedeutung für die Verifizierung struktureller Rüstungskontrolle ist nahezu verschwunden und es gibt keinen Grund, über diese Entwicklung sonderlich besorgt zu sein. Dies wurde im angepassten KSE-Vertrag anerkannt, der Inspektionen aus der Luft nicht mehr zu seinen flankierenden Maßnahmen zählt. Sein anderer ursprünglicher Zweck, militärische Vertrauensbildung, hat eine gewisse Bedeutung beibehalten, obwohl ihre gegenwärtige Rolle nicht ganz klar ist. Nachdem in Europa ein so großes Maß an Transparenz erreicht wurde, ist es fraglich, ob *Open Skies* dieses noch erhöhen kann. Die Tatsache, dass der Vertrag über den Offenen Himmel Gebiete sowohl in Nordamerika als auch in Nordasien für Überflüge geöffnet hat, macht ihn zu einem wertvollen Beitrag zur Ausweitung der Vertrauensbildung. Obwohl eines der ursprünglichen Elemente verschwunden ist und ein anderes lediglich einen Rest an Bedeutung erhalten konnte, gibt es dennoch Bereiche, in denen der Beitrag von *Open Skies* noch zunehmen könnte. Dies ist zum Teil auf die Notwendigkeit zurückzuführen, die Situation nach einem Konflikt zu beobachten; zum Teil ist es aber auch der Vision der „Gründungsväter“ des Vertrags über den Offenen Himmel zu verdanken, die „die mögliche Ausdehnung des Regimes ‚Offener Himmel‘ auf weitere Bereiche wie den Umweltschutz“³⁹ in den Vertrag eingeführt haben. Es gab bereits Fälle, in denen die aus dem Vertrag über den Offenen Himmel bekannten Methoden zur Umweltüberwachung, u.a. auch bei Naturkatastrophen, eingesetzt wurden. Der Vertrag könnte hinsichtlich dieser „weiteren Bereiche“ genauer formuliert werden oder die Vertragsparteien sollten diesbezüglich einheitliche Praktiken entwickeln. *Open Skies* hat auch das Potential, für andere Regionen als Vorbild zu dienen - sei es schon bald oder erst dann, wenn die Umstände dafür reif sind.

Dann gibt es noch diejenigen, die wegen der Bedeutungslosigkeit von *Open Skies* Alarm schlagen. Ihre Argumente beruhen auf technologischen Entwicklungen, hauptsächlich auf der Verfügbarkeit von Daten kommerzieller Satelliten oder der Multilateralisierung des Zugangs zu militärischen Satellitendaten sowie auf der besseren Auflösung von Satelliten. Obwohl diese Faktoren in das abnehmende Interesse an der Datenerhebung durch *Open-Skies*-Beobachtungsflüge hineinspielen, sind sie nicht der Hauptgrund dafür. Es ist vielmehr auf die Veränderungen des internationalen Umfelds, die weitgehend bedrohungsfreie Atmosphäre in Europa, zurückzuführen. Das und die mit den Überflügen verbundenen hohen Kosten werden höchstwahrscheinlich dazu führen, dass die aktiven Flugquoten der Vertragsparteien nicht ausge-

39 Vertrag über den Offenen Himmel, a.a.O. (Anm. 21), S. 1.

erschöpft werden. Erschwerend kommt hinzu, dass sich offensichtlich das Interesse an Überflügen auf einige wenige Vertragsstaaten (z.B. Russland, Ukraine) konzentriert. Wenn die passiven Quoten dieser Staaten erschöpft sind, wird die Zahl der durchgeführten Überflüge drastisch sinken.

Da es Staaten gibt, die es entschieden vorziehen von ihrem eigenen Flugzeug überflogen zu werden, d.h. vom Beobachtungsflugzeug des beobachteten statt von dem des beobachtenden Vertragsstaates, ist es fraglich, ob sich die Anschaffung eines Beobachtungsflugzeugs lohnt. Die Tatsache, dass viele Beobachtungsflüge mit dem Flugzeug der beobachteten Partei durchgeführt werden, sollte - auch wenn das die Kosten etwas erhöht - das Vertrauen in das Regime oder das Interesse daran gleichwohl nicht beeinträchtigen. Die strengen Zulassungsvorschriften, die Anwesenheit von Flugbeobachtern und andere Bestimmungen des Vertrags gewährleisten, dass dieselben Daten von der beobachtenden Partei gesammelt werden können, gleichgültig, wessen Beobachtungsflugzeug eingesetzt wird.

Die Anpassungsfähigkeit und die tatsächliche Anpassung von *Open Skies* an sich wandelnde Bedingungen wurden oben bereits erwähnt. Es wäre eine gute Idee, diesen Prozess fortzusetzen und den Vertrag letztendlich so zu verändern, dass er den tatsächlichen heutigen Bedürfnisse gerecht werden kann. Beispielweise könnte man in Erwägung ziehen, Sensoren mit besserer Auflösung als der Vertrag es erlaubt zuzulassen. Dadurch hätte *Open Skies* zumindest zeitweilig wieder einen Vorsprung gegenüber Satellitenaufnahmen. Die Bedeutung, die dem Vertrag über den Offenen Himmel zugemessen wird, würde sich dadurch jedoch nicht ändern, da das abnehmende Interesse an Luftüberwachung keine Frage der Technik, sondern des politischen Wandels ist. Es ist aber wenig wahrscheinlich, dass die Vertragsstaaten die notwendige Entschlossenheit aufbringen, den Vertrag formal zu überarbeiten. Daher erscheint es mir realistischer, die *De-facto*-Anpassung des Vertrags über den Offenen Himmel entweder durch die Beratungskommission „Offener Himmel“ oder im Einvernehmen der Vertragsstaaten fortzusetzen. Das könnte dazu beitragen, dem Vertrag eine gewisse Bedeutung als konstitutives Element der internationalen Beziehungen in einem größeren Europa zu erhalten.