

## Das Open-Skies-Regime

Der *Vertrag über den Offenen Himmel* - so die offizielle deutsche Bezeichnung - ist ein bemerkenswertes Rüstungskontrollabkommen. Ziel ist die Schaffung von mehr Offenheit und Transparenz in bezug auf die militärischen Aktivitäten der Teilnehmerstaaten durch Kontrollflüge, die in einer festgelegten Anzahl und nach bestimmten Prozeduren durchgeführt werden. Eine Besonderheit des Regimes ist seine Unabhängigkeit von anderen Rüstungskontrollvereinbarungen. Open-Skies-Flüge sollen explizit der Vertrauensbildung und höchstens nachgeordnet der Verifikation von Rüstungskontrollbestimmungen dienen. Ohne die einzigartigen Verhandlungsumstände zu Beginn der neunziger Jahre und die zu jenem Zeitpunkt spürbar vorhandene Absicht, die Teilung Europas durch ein gemeinsames europäisches Sicherheitssystem zu überwinden, wären die Verhandlungen in der gegebenen Zeit kaum erfolgreich beendet worden. Daß der wegen seines kooperativen und innovativen Charakters hochgelobte Vertrag drei Jahre nach seiner Unterzeichnung wegen fehlender Ratifizierung durch Rußland, Weißrußland und die Ukraine noch immer nicht in Kraft getreten ist, verweist nur all zu deutlich auf die Desillusionierung und den Stimmungswandel, die in diesem Bereich eingetreten sind.

### *Die Vorgeschichte*

Die Geschichte von Open Skies reicht bis ins Jahr 1955 zurück. Im Vorfeld des für 1955 anberaumten Genfer Vier-Mächte-Gipfeltreffens hatte der damalige Präsidentenberater Nelson Aldrich Rockefeller mit seiner Expertengruppe die Idee der Durchführung von Überwachungsflügen über dem Territorium der jeweils anderen Seite mit unbewaffneten Aufklärungsflugzeugen entwickelt, die Präsident Eisenhower dann am 21. Juli in Genf vortrug. Die entscheidende Passage seiner Stellungnahme lautete: "I propose ... that we take a practical step, that we begin an arrangement, very quickly, as between ourselves - immediately. These steps would include: To give each other a complete blueprint of our military establishments, from beginning to end, from one end of our countries to the other; lay out the establishments and provide the blueprints to each other. Next, to provide within our countries facilities for aerial photography to the other country, ... and by this step to convince the world that we are

providing as between ourselves against the possibility of great surprise attack, thus lessening danger and relaxing tensions."<sup>1</sup>

Das Ungewöhnliche an diesem Vorschlag war das Fehlen jeglichen Bezugs zu Abrüstungsmaßnahmen. Abgesehen von der wohlüberlegten Wirkung des Vorstoßes in der breiten Öffentlichkeit hätte eine Verwirklichung der Open-Skies-Idee handfeste militärische Vorteile für die USA erbracht. Die regelmäßigen Kontrollflüge über sowjetischem Territorium hätten das Risiko eines Überraschungsangriffs deutlich vermindert und zugleich eine verbesserte Zielplanung für einen Schlag gegen die sowjetischen Nuklearwaffen ermöglicht.<sup>2</sup> Auf der anderen Seite wäre für die Sowjetunion das Risiko eines gegen sie gerichteten nuklearen Entwaffnungsschlages erheblich gestiegen, ohne daß dieser potentiell existenzbedrohenden Konsequenz bedeutsame positive Aspekte gegenüberstanden. Das Gleichgewicht des Schreckens zwischen den Nuklearmächten wäre folglich nicht stabilisiert, sondern demontiert worden, und insofern war die Ablehnung des Vorschlags durch die UdSSR eine logische, fast zwangsläufige Entscheidung.<sup>3</sup>

Gut 30 Jahre dauerte es, bis die Idee, Flugzeuge auf der Basis einer gemeinsamen Vereinbarung als Überwachungsmittel einzusetzen, im Rüstungskontrollkontext wiederauferstand. Das 1986 unterzeichnete Stockholmer Dokument der Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa sah vor, daß Inspektionen auf dem Territorium eines jeden anderen Teilnehmerstaates innerhalb der Anwendungszone für Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen zu Lande, aus der Luft oder auf beide Arten durchgeführt werden können.<sup>4</sup> Drei Jahre später, am 12. Mai 1989, schlug der amerikanische Präsident Bush vor, die Open-Skies-Idee erneut zu diskutieren, wenngleich

- 
- 1 Dwight D. Eisenhower, zitiert nach: Peter L. Jones, Open Skies, Opportunities for the 1990s, in: Michael Slack/Heather Chestnutt (eds.), Open Skies, Technical, Organizational, Operational, Legal, and Political Aspects, Toronto 1990, S. 153-160, hier: S. 154 f.
  - 2 Es kann darüber spekuliert werden, welche Rolle es spielte, daß die USA zu jenem Zeitpunkt zwar genügend Nuklearwaffen besaßen, um das sowjetische Atomwaffenpotential theoretisch mit einem Erstschlag vernichten zu können, praktisch aber nicht über die dazu erforderlichen Zieldaten verfügten.
  - 3 Vgl. Allan S. Krass, Verification, How Much Is Enough? London, Philadelphia 1985, S.118. Eisenhower hielt in seinen Memoiren fest, daß die sowjetische Seite den Open-Skies-Vorschlag von Anfang an einstuft als "nothing more than a bald espionage plot against the USSR." (Dwight D. Eisenhower, Mandate for Change, New York 1963, S. 521).
  - 4 Schon alleine wegen der erstmaligen Vereinbarung von Vor-Ort-Inspektionen gilt das Stockholmer Dokument als rüstungskontrollpolitischer Durchbruch. Vgl. zu den Bestimmungen: Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE), Dokument der Stockholmer Konferenz, 19.9.1986; Deutsche Fassung und Anhänge in: Auswärtiges Amt, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dokumentation zum KSZE-Prozeß, 7. erneuerte Auflage, Bonn 1990, S. 280-300, insb. 294ff.

unter geänderten Vorzeichen. Eine entsprechende Vereinbarung sollte sich nicht mehr nur auf die Territorien der USA und der UdSSR beziehen, sondern auch auf jene der Alliierten. Die Einbeziehung weiterer europäischer Staaten zu einem späteren Zeitpunkt wurde als Option mitgedacht. Ein direkter Bezug zu anderen Rüstungskontrollabkommen sollte - analog zu dem ursprünglichen Vorschlag - nicht hergestellt werden. Die Intention bestand vielmehr darin, in einem allgemeinen Sinn mehr Offenheit und Transparenz herzustellen, aber auch die von Gorbatschow initiierte Glasnost-Politik und insbesondere die Erklärung seines Außenministers Schewardnadse, die UdSSR sei bereit, jegliche Verifikationsmethode auf der Basis der Gegenseitigkeit zu akzeptieren, zu überprüfen.<sup>5</sup>

### *Die Verhandlungen*

Bis Ende des Jahres 1989 wurde innerhalb des westlichen NATO-Bündnisses eine gemeinsame Position zu den wesentlichen Elementen eines möglichen Open-Skies-Abkommens erarbeitet. Ergebnis war das *Basic Elements Paper*, das die am 15. Dezember im Nordatlantischen Rat zusammengetretenen Minister der Mitgliedstaaten verabschiedeten.<sup>6</sup> Das Regime soll auf folgenden Richtlinien beruhen:

- "Der Verpflichtung der Vertragsparteien zu größerer Transparenz durch Gestatten von Überflügen über ihr gesamtes Hoheitsgebiet, grundsätzlich ohne Einschränkungen außer denen, die Flugsicherheit oder völkerrechtliche Regeln auferlegen.
- Die Möglichkeit, daß die Teilnehmerstaaten solche Beobachtungsflüge auf nationaler Basis oder gemeinsam mit ihren Verbündeten durchführen.
- Der Verpflichtung aller Vertragsparteien, derartige Beobachtungsflüge auf der Grundlage nationaler Quoten durchzuführen und zuzulassen.
- Die Festlegung einvernehmlicher Regeln zur Gewährleistung von Transparenz und Flugsicherheit.
- Die Möglichkeit, daß die Vertragsparteien die Ergebnisse derartiger Überflüge dazu verwenden, Offenheit und Transparenz militärischer

---

5 Vgl. Institute for Defense and Disarmament Studies, *The Arms Control Reporter* 5/1989, S. 850.256; Ron Cleminson, *Open Skies, Then and Now*, in: *Disarmament* 2/1992, S. 163-175, hier: S. 167; ders., *Aerial Monitoring for Verification Purposes*, in: John Grin/Henny van der Graaf (eds.), *Unconventional Approaches to Conventional Arms Control Verification*, Amsterdam 1990, S. 183-202, hier: S. 183.

6 NATO Press Service, *Open Skies Basic Elements, Agreed by the North Atlantic Council meeting in Ministerial Session at NATO Headquarters, Brussels on 14th and 15th December 1989, Annex to M-2(89)46*; abgedruckt in: Michael Slack/Heather Chestnutt (eds.), *Open Skies*, a.a.O. (Anm. 1), S. 161-166.

Aktivitäten zu verbessern und die Einhaltung gegenwärtiger oder künftiger Rüstungskontrollmaßnahmen sicherzustellen."<sup>7</sup>

Nach Ansicht der NATO-Staaten müßte darüber hinaus im Hinblick auf eine effektive Implementierung eines Quotensystems sichergestellt werden, daß jeder Staat die ihm zustehenden Kontrollflüge jeweils nur über Staaten des anderen Militärbündnisses durchführt. Ein Bündnis-zu-Bündnis-Ansatz fand sich auch in den Vorschlägen zu den einzusetzenden Sensoren, zur technischen Zusammenarbeit (gemeinsame Nutzung von Sensoren, Flugzeugen etc.) und zur Weitergabe der bei Überflügen gesammelten Daten. Eine blockübergreifende Kooperation war nicht intendiert.<sup>8</sup>

Insgesamt fanden von Februar 1990 bis März 1992 vier Konferenz- bzw. Verhandlungsrunden statt,<sup>9</sup> in deren Mittelpunkt die folgenden Fragen standen:

- Welche Art von Sensoren sollen benutzt werden und wie leistungsstark sollen sie sein?
- Wessen Flugzeuge sollen für die Kontrollflüge benutzt werden und wer kommt für die Kosten eines Überfluges auf?
- Werden die gesammelten Daten geteilt - und wenn ja, mit wem?
- Wie und wie hoch werden die Quoten für Überflüge festgelegt?
- Werden die gesamten Territorien für Überflüge geöffnet oder gibt es Sperrgebiete?
- Welche Prozeduren werden für die Überflüge vereinbart, vor allem auch hinsichtlich der Vorankündigung?<sup>10</sup>

Wie bereits aus dem *Basic Elements Paper* ersichtlich war, versuchten die NATO-Staaten, ein möglichst weitreichendes Regime zu vereinbaren. Innerhalb der NATO waren es vor allem die USA, die darauf drängten, weitgehend ungehindert Überflüge mit ihren fortschrittlichen und teilweise deutlich überlegenen Sensoren vornehmen zu können und weder diese noch die anfallenden Daten mit Staaten außerhalb des eigenen Bündnisses teilen zu müssen. Wenig überraschend stieß dieser Ansatz bei den Bündnispartnern der UdSSR auf Ablehnung. Sie verlangten, im Sinne der Gleichstellung der Vertragsparteien, nur Sensoren und Technologien ein-

---

7 Grundelemente eines Regimes des "Offenen Himmels", in: NATO-Brief 6/1989, S.29-30, hier S. 29.

8 Vgl. ebenda, S. 163-165.

9 Vgl. Ron Cleminson, *Open Skies, Then and Now*, a.a.O. (Anm. 5), S. 168 f.

10 Vgl. Peter L. Jones, *Open Skies in Other Regional Contexts*, in: John B. Poole/Richard Guthrie (eds.), *Verification 1994, Arms Control, Peacekeeping and the Environment*, London, New York 1994, S. 145-158, hier: S. 148.

zusetzen, die allen Vertragsstaaten zugänglich seien. Die UdSSR selber, auf deren Seite vor allem das Militär gegen die Idee eines Offenen Himmels opponierte, strebte ein deutlich weniger intrusives Regime an. Sie forderte einen gemeinsamen Flugzeugpool, den Zugriff aller Vertragsstaaten auf die bei Überflügen gesammelten Daten, schlug weniger leistungsfähige Sensoren vor und versuchte, die Anzahl und Dauer von Überflügen über dem eigenem Territorium so gering wie möglich zu halten.<sup>11</sup>

Bewegung kam erst in die Verhandlungen, nachdem ein grundsätzliches Einverständnis über den Zweck des Open-Skies-Regimes hergestellt worden war. Dieser sollte demnach darin bestehen, einen Überblick über die militärischen Aktivitäten zu erlangen und ungewöhnliche, möglicherweise bedrohliche Aktivitäten theoretisch jederzeit feststellen zu können. Hieraus konnten die Sensortypen (neben Kameras und anderen optischen Sensoren auch Radarsensoren, da nur sie weitestgehend licht- und wetterunabhängig sind) und deren erforderliche Leistungsfähigkeit (ausreichend zur Erkennung von Waffensystemen und anderen Ausrüstungsgegenständen, die für einen Überraschungsangriff benötigt werden) abgeleitet werden.<sup>12</sup> Die Auflösung der Warschauer Vertragsorganisation, intensive Bemühungen hinter den Kulissen und eine im Laufe des Jahres 1991 feststellbare größere Kompromißbereitschaft der sowjetischen Seite führten zusammengenommen dazu, daß die Verhandlungsdelegationen trotz dreier zuvor erfolgloser Runden recht optimistisch waren, das neue Ziel erreichen zu können, bis zum Beginn der KSZE-Folgekonferenz im März 1992 in Helsinki einen unterschriftsreifen Vertrag auszuarbeiten, als sie im November 1991 zur vierten Verhandlungsrunde zusammentraten.<sup>13</sup>

Bei den eher technischen Fragen beharrte Rußland auf der ehemals sowjetischen Position (die UdSSR war am 31. Dezember 1991 aufgelöst worden), daß jeder Staat das Recht habe, zu bestimmen, ob ein Überflug mit einem von ihm selber zur Verfügung gestellten Flugzeug durchgeführt werden muß. Die NATO-Staaten beharrten auf der Position, daß der betreffende Staat in dem Fall auch die Kosten für den Überflug zu tragen habe. Während sich hier - vor allem durch deutsche Vermittlung - ein Kompromiß zur Kostenteilung anbahnte, erwies sich das Problem der Sicherstellung einer vergleichbaren Sensorqualität der gegebenenfalls zur Verfügung gestellten Flugzeuge als ausgesprochen schwierig. Zumindest die russischen Militärs versuchten, das methodische Problem der Kalibrierung von Sensoren zu nutzen, um den intrusiven Charakter des sich

---

11 Vgl. ebenda sowie Ron Cleminson, *Open Skies, Then and Now*, a.a.O. (Anm. 5), S. 168 f.

12 Vgl. Peter L. Jones, *Open Skies in Other Regional Contexts*, a.a.O. (Anm. 1), S. 146, 148.

13 Vgl. Ron Cleminson, *Open Skies, Then and Now*, a.a.O. (Anm. 5), S. 169.

anbahnenden Regimes durch faktisch weniger leistungsfähige Sensoren zu mindern. Auf Betreiben der USA wurde schließlich ein Junktim zwischen den beiden Fragen hergestellt, das bis zur Vertragsunterzeichnung nicht gelöst werden konnte. Die Kosten- und die Kalibrierungsthematik wurden daraufhin der einzurichtenden Beratungsgruppe der Vertragsstaaten zur endgültigen Lösung überantwortet.<sup>14</sup>

Aufgrund der geänderten (sicherheits)politischen Rahmenbedingungen stand der Ablaufplan für die Durchführung von Überflügen wieder zur Disposition. Die Forderung der NATO-Staaten nach einer möglichst kurzen Vorankündigungsfrist stieß bei einer Reihe von Staaten, die die Gefahr eines Überraschungsangriffs als nicht mehr so groß einstufen, jetzt wegen der hohen Kosten auf zunehmenden Widerstand. Rußland stimmte mit ihnen - wenngleich aus anderen Überlegungen heraus - überein, so daß den NATO-Staaten letztlich nichts anderes übrig blieb, als sich auf eine Kompromißlinie einzulassen. Die Aufteilung der passiven und aktiven Quoten (also die Anzahl der Überflüge anderer Staaten über eigenem Territorium respektive die eigenen Überflüge über fremdem Territorium) gestaltete sich gleichfalls schwierig und erforderte ebenfalls Zugeständnisse von westlicher Seite. Nachdem zunächst die passiven Quoten für jeden Vertragsstaat festgelegt worden waren (wobei das Problem der Aufteilung der sowjetischen Quote zu lösen war), wurden die aktiven Quoten auf der Grundlage folgender Regeln festgelegt:

- Die aktive Quote kann die passive Quote nicht übersteigen.
- In den ersten drei Jahren nach dem Inkrafttreten des Vertrags werden lediglich 75 Prozent der Quoten ausgeschöpft.
- Kein Staat darf mehr als 50 Prozent seiner aktiven Quote an Flügen auf einen einzigen anderen Staat konzentrieren bzw. mehr als 50 Prozent von dessen passiver Quote aufbrauchen, wobei der niedrigere Wert ausschlaggebend ist.<sup>15</sup>

Das von den NATO-Staaten angestrebte Verbot von Kontrollflügen über Staaten, die dem selben Bündnis angehören, entbehrte nach dem Auseinanderbrechen der Warschauer Vertragsorganisation einer entscheidenden Grundlage und war vor allem auch politisch nicht mehr durchsetzbar, da viele der früheren Bündnispartner jetzt ein sehr viel stärker ausgeprägtes Interesse an der gegenseitigen Überwachung als an Flügen über westlichen Staaten hatten.<sup>16</sup>

---

14 Vgl. Peter L. Jones, *Open Skies, Events in 1992*, in: John B. Poole/Richard Guthrie (eds.), *Verification 1993, Peacekeeping, Arms Control and the Environment*, London, New York 1993, S. 145-161, hier: S. 148.

15 Vgl. ebenda, S. 149 ff.

16 Eine Problematik, die im übrigen auch bei der Planung und Durchführung von Vor-

Eine befriedigende Lösung der noch offenen politischen Fragen, wie und wann der Kreis von Vertragsstaaten vergrößert werden kann und in welcher Beziehung das Open-Skies-Regime zur KSZE steht, konnte bis zum avisierten Unterschriftstermin nicht gefunden werden. Die erste Frage scheiterte am Streit Griechenlands und der Türkei über die Mitgliedschaft Zyperns - was zugleich bedeutete, daß außer den NATO- und früheren Warschauer Vertragsstaaten keine weiteren KSZE-Staaten vor der Unterzeichnung des Vertrags über den Offenen Himmel beitreten konnten. Für den zweiten Bereich konnte nur mühsam eine Kompromißformel gefunden werden, mit der sich sowohl die USA - die keinen Präzedenzfall für die Anwendung von Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen der KSZE auf ihr Territorium schaffen wollten - als auch Frankreich - das das Open-Skies-Regime zu einem integralen Bestandteil der KSZE machen wollte - einverstanden erklärten. Sie lautete, daß das Open-Skies-Regime zwar in einer funktionalen Beziehung zur KSZE stehe, aber nicht ihr Bestandteil sei.<sup>17</sup>

### *Der Vertrag über den Offenen Himmel*

Die Präambel des Vertrags stellt das Regime nicht nur in den politischen Kontext, sondern weist zugleich den Weg in die Zukunft. So wird neben der Möglichkeit, "... ein solches Regime zur Verbesserung der Offenheit und Transparenz, zur Erleichterung der Überwachung der Einhaltung bestehender und zukünftiger Rüstungskontrollvereinbarungen und zur Stärkung der Fähigkeit zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und anderer einschlägiger internationaler Einrichtungen ..." <sup>18</sup> zu nutzen, auch die Ausdehnung des Regimes auf andere Bereiche wie etwa den Umweltschutz und auf andere Gebiete außerhalb der KSZE-Region angesprochen. Artikel III regelt in Verbindung mit der Anlage A die passiven und aktiven Quoten der Vertragsstaaten, die jeweils größtmögliche Flugentfernung bei Beobachtungsflügen über einem jeden einzelnen Staat sowie die Möglichkeit, Gruppen von Vertragsstaaten zu bilden, die hinsichtlich ihrer passiven und aktiven Quoten zusammenarbeiten.

Gemäß Artikel IV (in Verbindung mit Anlage B) gehören (nach einer Übergangszeit, die in der Vertragssprache als "Erste Fähigkeit" bezeichnet wird und in der auf den Einsatz von Infrarot- und Radarsensoren ver-

---

Ort-Inspektionen auf der Grundlage des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa zum Tragen gekommen ist.

17 Vgl. Peter L. Jones, Open Skies, Events in 1992, a.a.O. (Anm. 14), S. 151 ff.

18 Vertrag über den Offenen Himmel, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 48/1992, S. 433-468, hier: S. 433.

zichtet wird) optische Panoramakameras und Einzelbildkameras, Videokameras mit Echtzeitanzeige, Infrarot-Zeilenabtastgeräte und seitwärts gerichtetes Radar mit synthetischer Apertur zur erlaubten Ausrüstung der Beobachtungsflugzeuge ("Reales Konzept"). Das räumliche Auflösungsvermögen bewegt sich in einer Größenordnung von 30 cm bis drei Metern. Weitere Verbesserungen der Sensoren oder die Einführung neuer Sensorkategorien sind möglich, ihre Erörterung obliegt der einzurichtenden Beratungskommission "Offener Himmel".<sup>19</sup> Operationelles Kernstück des Vertrags ist der Artikel VI, der (in Verbindung mit den Anlagen D, E, F, H) die Auswahl der Beobachtungsflugzeuge, die Bestimmungen für die Durchführung von Überflügen und die Erfordernisse für die Missionsplanung regelt. Dem beobachteten Staat wird das Recht zugesprochen, selber das Flugzeug zur Verfügung zu stellen. Der Zeitrahmen und das Prozedere der Beobachtungsflüge werden detailliert festgelegt, wobei hervorzuheben ist, daß es keine Ausschluß- oder Ausnahmeregelungen für militärisch sensitive Anlagen o.ä. gibt.<sup>20</sup> Die Prozeduren für den Umgang mit den gewonnenen Daten sind in Artikel IX (und Anlage K) festgelegt. Erstmals sind hier in einem Rüstungskontrollabkommen Regelungen getroffen worden, die sicherstellen, daß die kleineren Vertragsstaaten, deren aktive Quoten vergleichsweise niedrig sind, über die gleichen Informationen wie die großen Vertragsstaaten bzw. das westliche Bündnis verfügen können. Der entscheidende Passus lautet:

"Jeder Vertragsstaat hat das Recht, den beobachtenden Vertragsstaat um Kopien der Daten zu ersuchen, die von den Sensoren während eines Beobachtungsflugs gesammelt wurden, und diese Daten auch zu erhalten. Die Kopien müssen Duplikate der ersten Generation der von den Sensoren während eines Beobachtungsflugs gesammelten Originaldaten sein."<sup>21</sup> Die Einrichtung und Arbeitsweise der Beratungskommission "Offener Himmel" sind in Artikel X (in Verbindung mit Anlage L) spezifiziert. Sie ist demnach u.a. zuständig für sämtliche technischen und organisatorischen Fragen, die sich bei der Vertragsumsetzung ergeben. Beschlüsse bedürfen des Konsenses. Besonders hervorzuheben ist, daß die Beratungskommission auch die Anlaufstelle für Ersuchen der KSZE oder anderer internationaler Organisationen um außerordentliche Beobachtungsflüge, die im Zusammenhang mit Konfliktverhütung und Krisenbewältigung stehen, sein wird.<sup>22</sup> Der Vertrag bedarf, wie in Artikel XVII festgelegt ist, zu seinem Inkrafttreten der Ratifikation durch mindestens 20 Staaten und all diejenigen Vertragsparteien, deren passive Quote acht

---

19 Vgl. ebenda, S. 436 ff.

20 Vgl. ebenda, S. 437 ff.

21 Ebenda, S. 443.

22 Vgl. ebenda, S. 445 ff.

oder mehr beträgt. Abgestufte Regelungen zum späteren Beitritt bestehen für die ehemals sowjetischen Republiken, die noch nicht beteiligten KSZE-Staaten sowie alle übrigen Staaten, die in der Lage und bereit sind, einen Beitrag zu den Vertragszielen zu leisten.<sup>23</sup>

### *Bewertung und Perspektive*

Das Open-Skies-Regime ist zweifellos eines der innovativsten Rüstungskontrollabkommen, die in der Nachkriegszeit vereinbart worden sind. Hinter wesentlichen Vertragsbestimmungen ist die Vorstellung bzw. Absicht erkennbar, das konfrontative Blockdenken zu überwinden und den Aufbau kooperativer Sicherheitsstrukturen voranzutreiben. War es zunächst der Westen, der sich nur zögerlich zum Verzicht auf mögliche Vorteile einer klassischen Vertragsarchitektur bereitfand, sind es namentlich Rußland, Belarus und die Ukraine, deren fehlende Ratifizierung das Inkrafttreten des Vertrags über den Offenen Himmel bis heute verhindert haben. Dies hat verschiedene innenpolitische Gründe (auf die einzugehen den Rahmen dieses Aufsatzes sprengen würde), ist aber sicher auch auf die Politik der westlichen Staaten zurückzuführen, die Bündnisse (NATO und WEU) wieder stärker in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen zur Organisation europäischer Sicherheit zu stellen. Man könnte so weit gehen, zu sagen, daß damit eine der wesentlichen, wenngleich nicht explizit genannten, Vertragsgrundlagen hinfällig zu werden droht bzw. schon geworden ist. Die Zukunft des Vertrags wird in entscheidendem Maße auch davon abhängen, ob die westlichen Staaten innerhalb der nächsten Monate mit Rußland eine Lösung der strittigen Fragen des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa (Flankenproblematik, Quotenregelung bei NATO-Osterweiterung) finden werden. Sollte dieser Vertrag platzen, was derzeit nicht ausgeschlossen ist, rückt das Inkrafttreten des Open-Skies-Regimes in weite Ferne.

Beide Verträge werden, um es deutlich zu sagen, derzeit als Verhandlungsmasse instrumentalisiert, um die Entscheidung übergeordneter politischer Fragen zu beeinflussen. Die gestaltende, z.T. wegweisende Funktion gerade dieser zwei Verträge wird durch die Realpolitik konterkariert.

---

23 Vgl. ebenda, S. 445.

Tabelle 1: Größte Flugentfernungen, passive Quoten und erste Aufteilung der aktiven Quoten<sup>24</sup>

Staat/ Gruppe von Vertragsstaaten	max. Flugentfernung über eigenem Territorium	passive Quote (Beobachtungsflüge über eigenem Territorium)	Verteilung der aktiven Quote: Beobachtungsflüge über folgenden Staaten/ Gruppen von Vertragsstaaten
Benelux	945 km	6	1 PL, 1 RUS
Bulgarien	660 km	4	1 GR, 1 I, 1 TR
Kanada	6.000 km	12	1 CSFR, 1 PL, 2 RUS, 1 UKR (a)
CSFR	700 km	4	1 D, 1 UKR
Dänemark	5.600 km	6	1 PL, 1 RUS
Frankreich	1.400 km	12	1 ROM, 3 RUS
Georgien*			
Deutschland	1.200 km	12	3 RUS, 1 UKR
Griechenland	1.100 km	4	1 BUL, 1 ROM
Ungarn	860 km	4	1 ROM, 1 UKR
Island	1.500 km	4	
Italien	1.400 km	12	1 HUN, 2 RUS, 1 UKR (b)
Kirgisien*			
Norwegen	1.700 km	7	1 PL, 2 RUS
Polen	1.400 km	6	1 D, 1 RUS, 1 UKR
Portugal	1.700 km	2	
Rumänien	900 km	6	1 BUL, 1 D, 1 HUN, 1 UKR
Rußland/ Belarus	6.500 km	42	2 BX, 2 CAN, 2 DK, 3 F, 3 D, 1 GR, 2 I, 2 NOR, 2 TR, 3 GB, 4 US
Spanien	1.300 km	4	1 CSFR
Türkei	1.500 km	12	1 BUL, 2 RUS, 2 UKR (c)
Ukraine	2.100 km	12	1 CSFR, 1 HUN, 1P, 1 RUM, 2 TR
Großbritannien	1.500 km	12	3 RUS, 1 UKR
USA	4.900 km	42	8 RUS, 1 UKR (d)

\* nicht im Vertrag festgelegt; (a) zusammen mit den USA; (b) zusammen mit der Türkei; (c) einer davon zusammen mit Italien; (d) zusammen mit Kanada.

<sup>24</sup> Vgl. ebd., S. 446 ff.