

DUNKLE WOLKEN AM OFFENEN HIMMEL

// Verlassen die USA den Open Skies Treaty?

Steht nach dem Ende des INF-Vertrages der nächste Meilenstein der Rüstungskontrolle vor dem Aus? Laut der rüstungsnahen und gemeinhin gut informierten Zeitschrift „Defense News“ konfrontierte die US-Regierung Mitte November Verbündete mit ihrer schon länger vermuteten Absicht¹, aus dem Open Skies Treaty (OST), dem Vertrag über den Offenen Himmel, auszutreten.² Das zentrale Argument: Der Vertrag gefährde die nationale Sicherheit der USA und er könne durch den Rückgriff auf eigene hochauflösende Satellitenbilder ersetzt werden. Es heißt, dass die USA den Schritt für Januar 2020 angekündigt hätten. Noch vor wenigen Wochen hatten sich die Europäer für einen US-Verbleib stark gemacht, denn nach dem INF-Vertrag droht nun einem nächsten Pfeiler europäischer Sicherheit das Ende.



Antonov An-30 Flugzeuge stehen auf dem Militärflugplatz Kubinka in der Nähe von Moskau bereit für Beobachtungsflüge (Foto: picture alliance/Russian Look).

von Niklas Schörnig

Angesichts der grundsätzlich sehr kritischen Haltung der aktuellen US-Regierung gegenüber Rüstungskontrolle überrascht diese Entwicklung zwar nicht, irritiert aber. Denn der Open-Skies-Vertrag wurde bisher immer als eines der wichtigsten Instrumente europäischer Vertrauensbildung verstanden.

Ziele und Regeln des Open-Skies-Vertrags

Die Präambel des OST nennt als Ziel die „Weiterentwicklung und Stärkung des Friedens, der Stabilität und der kooperativen Sicherheit“ durch Transparenz und Vertrauensbildung. Auf Basis des OST können z.B. Truppenbewegungen oder -konzentrationen beobachtet, die Lage und Größe von Militärbasen verifiziert und generell alle von oben einsehbaren militärischen Strukturen beobachtet werden. Das stärkt Vertrauen und schützt vor unangenehmen militärischen Überraschungen. Aber auch in Krisensituationen und bei der Aufklärung von Umweltschutzproblemen kann der Vertrag genutzt werden.

Der Vertrag erlaubt den inzwischen 34 Unterzeichnerstaaten – im Wesentlichen Staaten der NATO und des ehemaligen Warschauer Pakts – kurzfristig angesetzte Beobachtungsflüge über dem gesamten Gebiet anderer Vertragsteilnehmer durchzuführen. Das Anwendungsgebiet des OST reicht „von Vancouver bis Wladiwostok“. Die Anzahl der Flüge, die jedem Land zustehen und die jedes Land akzeptieren muss, sind über nationale Quoten geregelt. Beobachtungsflüge können von einzelnen Staaten oder Staatengruppen organisiert werden. Der Überflug erfolgt von einem Flughafen im Land in einem extra zertifizierten Flugzeug entlang einer Route, die vorher vom beobachtenden Staat festgelegt und vom beobachteten Staat genehmigt wurde. An dem Flug nehmen Vertreter des inspizierenden und des inspizierten Landes teil – was gerade von Militärs als Möglichkeit des gegenseitigen Kennenlernens geschätzt wird.



Unterzeichnerstaaten des Open-Skies-Vertrags (gelb); Kirgisistan (grün) hat unterzeichnet, hat aber noch nicht ratifiziert (Vorlage: d-maps.com, <https://bit.ly/38bsJdk>, Bearbeitung: HSFK).

Aus diesem Flugzeug heraus dürfen mit zertifizierten Sensoren (Foto, Video) Aufnahmen angefertigt werden, die beiden Vertragsparteien zur Verfügung gestellt werden und eine sehr hohe Authentizität garantieren. Die Bodenauflösung der Abbildungen ist begrenzt, um militärische Geheimnisse ausreichend zu schützen. Trotzdem ist ein klares Lagebild möglich.³ Das gesamte Gebiet eines Staates darf überflogen werden. Nur entlang der Grenzen zu einem Nichtvertragsstaat sind zehn Kilometer Abstand zu wahren.

Schon 1955 hatte der damalige US-Präsident Eisenhower die Idee vorgebracht, ein internationales Transparenzregime auf Basis von Überflügen zu gründen, scheiterte aber an sowjetischen Spionagebedenken. In der Spätphase des Ost-West Konfliktes kam es erneut zu einer Open-Skies Initiative durch US-Präsident George H. Bush, mit dem Ziel, den Veränderungswillen der sowjetischen Führung praktisch zu testen.⁴ Im Jahr 1992 unterzeichnet, trat der Open-Skies-Vertrag nach langer Ratifikationsphase 2002 in Kraft. Seitdem wurden nach Aussage des Auswärtigen Amtes mehr als 1.400 Beobachtungsflüge durchgeführt, mehr als 12% mit deutscher Beteiligung.⁵ Allerdings haben die NATO-Staaten beschlossen, sich gegenseitig nicht zu inspizieren.⁶ Damit konzentrieren sich viele der Flüge auf Russland, während Russland fast alle seiner Flüge über NATO-Gebiet absolviert (2017: 42, davon sieben über den USA⁷). Insgesamt haben die USA zwischen 2002 und 2016 aber fast dreimal so viele Flüge über Russland durchgeführt, als umgekehrt (196 zu 71).⁸

Differenzen und Reibungspunkte

Differenzen gab es im OST in der jüngeren Vergangenheit an mehreren Stellen, allerdings zeigt der genaue Blick, dass keines der Vorkommnisse für sich ausreichend ist, den Vertrag an sich in Frage zu stellen:

1) Russland hat, im Gegensatz zu allen anderen Vertragsstaaten, die abtrünnigen Teilrepubliken Abchasien und Südossetien als selbstständige Staaten anerkannt, die nach völkerrechtlicher Mehrheitsmeinung aber zu Georgien gehören. Mit Verweis auf die 10-Kilometer-Regelung hat Russland seit 2010 in diesen angrenzenden Gebieten geplante Flüge abgelehnt. Obwohl der praktische Effekt dieser Einschränkung gering ist, haben die anderen Vertragsstaaten diese Praxis scharf kritisiert.⁹

2) Als Reaktion auf eine Zurückweisung eines Flugplans entlang der Grenze nach Abchasien hat Georgien alle Beobachtungsflüge mit russischer Beteiligung über seinem Gebiet bis auf Weiteres untersagt.¹⁰

3) Seit der Annexion der Krim durch Russland 2014 verzichteten die anderen Vertragsstaaten trotz russischer Einladung auf den Überflug der Halbinsel. Sie fürchteten, dies würde zur völkerrechtlichen Anerkennung der Annexion beitragen. Damit unterliegt der Heimathafen der russischen Schwarzmeerflotte, die Marinebasis Sevastopol, aktuell keiner Überwachung unter Open Skies.¹¹

4) Seit 2014 hat Russland die Länge der Flüge über der militärisch bedeutsamen Oblast (dt. Verwaltungsbezirk) Kaliningrad eingeschränkt. Obwohl über russischem Gebiet deutlich längere Flüge zulässig sind, akzeptiert Russland über Kaliningrad nur Flüge von bis zu 500 Kilometern. Offiziell führt Russland Sicherheitsbedenken für die zivile Luftfahrt in dem begrenzten Gebiet an.¹² Während westliche Staaten hier grundsätzlich einen Vertragsverstoß sehen, sind die praktischen Auswirkungen wohl nicht so hoch. Nach russischen Angaben kann ein einzelner Beobachtungsflug mit 500 Kilometern immerhin 98% des Bezirks abdecken.¹³

5) Für US-Ärger sorgte das sicherlich „unsensible“ Vorgehen Russlands, genau in dem Moment über einen Golfclub des Präsidenten zu fliegen, als dort aus Sicherheitsgründen eine Flugsperre verhängt

worden war.¹⁴ Auch gab es Überflüge des Weißen Hauses. Allerdings gibt es Hinweise, dass solche Provokationen nicht nur von einer Seite ausgehen.

6) 2017–2018 verzögerten die USA Russland die Zertifizierung eines Beobachtungsflugzeugs. Allerdings wurde dieser Streit nach der Hinzuziehung technischer Experten inzwischen gelöst und das Flugzeug zertifiziert.¹⁵

7) Seit neustem monieren die USA, russische Beobachtungsflugzeuge würden beim Anflug in das zu inspizierende Gebiet ihre Sensoren vertragswidrig nicht abdecken und so unzulässige Daten gewinnen.¹⁶

Die Kritik der USA

Spätestens seit 2017 mehren sich in den USA die Stimmen, die dem OST kritisch gegenüberstehen. Meist werden Russland entweder Vertragsverletzungen (s.o.) oder aber der Missbrauch der Flüge für Spionage vorgeworfen. Senator Thomas Cotton (Rep.) aus Arkansas, schon länger ein scharfer Kritiker, schrieb am 30. Oktober 2019: „The Open Skies Treaty could be more appropriately named the ‘Russian Spies Over America Treaty’ [...] It enhances Russia’s surveillance of major American cities, strengthens Russia’s espionage capabilities, and costs the United States millions of dollars [...]“.¹⁷ Selbst in US-Artikeln, die dem Open-Skies-Vertrag positiv gegenüberstehen, wird inzwischen, vermutlich aus Nachlässigkeit, von Spionageflugzeugen gesprochen.¹⁸

Russland signifikante Vertragsverletzungen oder Spionageabsichten vorzuwerfen ist allerdings nicht überzeugend. Wie auch Deutschland, das ab 2020 nach mehr als 20 Jahren¹⁹ endlich wieder ein eigenes zertifiziertes Open-Skies-Flugzeug besitzen wird²⁰, hat Russland in den vergangenen Jahren in den Open-Skies-Vertrag investiert. Russland war eine der treibenden Kräfte bei Modernisierungsfragen und führte als eines der ersten Länder Flugzeuge mit Digitalkameras ein.²¹ Diesen Sensoren scheinen die USA trotz eigener Zustimmung aber nicht zu trauen.²² Der Spionagevorwurf ist angesichts der strengen Abläufe und der Beteiligung von Personal des inspizierten Landes zumindest ab dem eigentlichen Beobachtungsflug, auch mit digitalen Kameras, praktisch ausgeschlossen. Für die Flüge zum Startflughafen sollten sich technische Lösungen finden lassen.

Von RüstungskontrollexpertInnen wird der OST trotz der oben beschriebenen Reibungspunkte einhellig als Erfolgsmodell bezeichnet und besonders der vertrauensbildende Aspekt hervorgehoben. So fiel auch am 19. November 2019 das Urteil dreier ExpertInnen vor dem Committee on Foreign Affairs des US-Repräsentantenhauses unisono zugunsten des OST aus.²³ Selbst die rüstungskontrollkritischen Republikaner im Kongress sind beim OST gespalten.²⁴

Das europäische Interesse am Open-Skies-Vertrag

Der OST ermöglicht nicht nur Transparenz, sondern auch den direkten Austausch und die direkte Zusammenarbeit auf militärischer Ebene. Deshalb wird er auch in militärischen Kreisen geschätzt. In einem außergewöhnlichen Schritt hatte das US Strategic Command einen unterstützenden Tweet retweetet und sich damit klar gegen die Kritiker gestellt.²⁵ In Europa wiederum wird der Open-Skies-Vertrag zu den tragenden Säulen der sicherheitspolitischen Ordnung gezählt. Nicht umsonst wandte sich der deutsche Außenminister Heiko Maas am 18.10.2019 in einem Brief an seinen amerikanischen Amtskollegen Mike Pompeo, flankiert von französischen und britischen Demarchen und scharfen schwedischen Reaktionen.²⁶ Die europäische Position ist klar und wird deutlich kommuniziert: Der Vertrag nützt der europäischen – und damit auch amerikanischen – Sicherheit. Umso überraschender ist nun der amerikanische Gegenstoß.

Was aber wäre die Konsequenz eines amerikanischen Austritts? Immerhin blieben ja noch 33 Staaten Mitglied. Diese dürften dann zwar keine Beobachtungsflüge über den USA durchführen, amerikanische Militäreinrichtungen in den übrigen Vertragsstaaten aber weiter überfliegen, ohne amerikanische Reziprozität. Viel hänge in dem Fall von Russland ab, und einige Stimmen gehen von einem russischen Verbleib aus.



Ein US-Team posiert nach der Durchführung eines Open-Skies-Fluges auf dem roten Platz in Moskau (Foto: OSCE, CC BY-ND 4.0, <https://bit.ly/34PZuLm>).

Zum Autor

Niklas Schörnig ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Programmbereich Internationale Sicherheit der HSFK. Er forscht zu militärischer Robotik, dem Wandel des Krieges, gezielten Tötungen, Rüstungskontrolle und australischer Außen- und Sicherheitspolitik.

Kontakt schoernig@hsfk.de



Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27–31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-2512-627X

Das wäre zu hoffen. Aber obwohl der Vertrag auch ohne die USA sicherheitspolitisch sinnvoll ist, steht zu befürchten, dass Russland rein aus Statusgründen dann ebenfalls aus dem Vertrag austritt. Einer jüngst veröffentlichten Untersuchung zufolge scheint Russland aktuell das Streben nach internationalem Status ausgesprochen wichtig zu sein.²⁷ Auch müsste Russland fürchten, in eine asymmetrische Situation zu geraten, denn natürlich dürften die anderen NATO-Staaten weiter Beobachtungsflüge über Russland ausführen – und die gewonnenen Daten an die USA weitergeben, ohne dass die Chance auf eigene Flüge über den USA bestehen würde.²⁸ Ohne Russland wäre der Vertrag dann aber tatsächlich tot.

Was bleibt an Optionen?

Die Zeit drängt und viele Optionen bleiben den Europäern nicht. Keiner der oben beschriebenen Reibungspunkte rechtfertigt es, das gesamte Regime grundsätzlich in Frage zu stellen. Viele der Reibungen werden von außen in das Regime getragen – vor allem der Umgang mit nicht gelösten Territorialkonflikten. Sicher ist zwar, dass der Mehrwert des OST für die Europäer höher ist, als für die USA. Man sollte gegenüber den USA trotzdem noch einmal betonen, dass die NATO-Staaten zusammen deutlich mehr Flüge über Russland durchführen können, als Russland im Gegenzug über jedem einzelnen NATO-Staat. Man könnte überlegen, die gewonnenen Bilder noch stärker untereinander zu teilen und intensiverer Analyse zugänglich zu machen. Dabei ist zu betonen, dass die Bilder, die im Rahmen des OST gemacht werden,

einen besonders hohen Grad an Glaubwürdigkeit und Überzeugungsgrad besitzen, da eine Manipulation praktisch ausgeschlossen werden kann. Dies ist bei national gewonnenen Satellitenbildern nicht gleichermaßen der Fall und gerade in Zeiten von Fake News bedeutsam.

Man sollte die Kontakte zu den Fürsprechern in den USA, speziell denen in der republikanischen Partei und dem Militär, noch einmal intensivieren und dabei auch auf das eigene materielle Investment verweisen. Sollte die US-Regierung aber weiter an ihrem Kurs festhalten, sollte man parallel alles versuchen, Russland im Boot halten. Glaubhaft versichern, Bilder nach dem Austritt nicht mehr an die USA weiterzugeben, kann man vermutlich nicht. Es gilt deshalb, die vertrauensbildenden Aspekte und die Bedeutung der direkten militärischen Kontakte hervorzuheben, an denen Russland bei einer nüchternen Betrachtung auch weiter Interesse haben sollte.

Fußnoten und Quellen zum Text:

hsfk.de/spotlight1119-lit/



Textlizenz: Creative Commons (Namensnennung/Keine Bearbeitungen/4.0 International). Die verwendeten Bilder unterliegen eigenen Lizenzbedingungen.



PRIF SPOTLIGHT

Das Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) ist das größte Friedensforschungsinstitut in Deutschland. Die HSFK analysiert die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte, erforscht die Bedingungen des Friedens und arbeitet daran, den Friedensgedanken zu verbreiten.

V.i.S.d.P.: Eva Neukirchner, Öffentlichkeitsarbeit (HSFK), Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Design: Anja Feix · Layout: HSFK · Druck: Druckerei Spiegler