

Richter, Wolfgang

Research Report

Open-Skies-Vertrag in Gefahr: Nach dem Austritt der USA will nun auch Russland folgen

SWP-Aktuell, No. 10/2021

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Richter, Wolfgang (2021) : Open-Skies-Vertrag in Gefahr: Nach dem Austritt der USA will nun auch Russland folgen, SWP-Aktuell, No. 10/2021, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin,
<https://doi.org/10.18449/2021A10>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255763>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SWP-Aktuell

NR. 10 FEBRUAR 2021

Open-Skies-Vertrag in Gefahr

Nach dem Austritt der USA will nun auch Russland folgen

Wolfgang Richter

Nachdem die USA am 22. November 2020 den multilateralen Vertrag über den Offenen Himmel (OHV) verlassen haben, hat nun auch Russland angekündigt, den Austritt vorzubereiten. Macht Moskau ihn wahr, würde es vollenden, was Präsident Trump begonnen hat. Zwar ist ungewiss, wie die anderen 32 Vertragsstaaten reagieren, doch hätte der OHV seinen strategischen Zweck auf jeden Fall eingebüßt. Die europäische Rüstungskontrolle verlöre einen weiteren Eckpfeiler, und die militärische Lage würde noch instabiler, als sie ohnehin ist. Weil er gemeinsame Beobachtungsflüge über den Vertragsstaaten gestattet, bewahrt der OHV nämlich auch in Krisenzeiten ein Mindestmaß an militärischer Transparenz und Vertrauensbildung. Der Kreml bewiese erneut, dass ihm »strategische Augenhöhe« mit den USA wichtiger ist als die Sicherheitskooperation mit den Europäern. Zwar ist die Biden-Administration nicht abgeneigt, in den OHV zurückzukehren, doch genießt dies weder Priorität, noch dürfte sie dafür die nötige Mehrheit im Senat finden. Der Vertrag wird nur zu retten sein, wenn sich die Staats- und Regierungschefs Deutschlands und der europäischen Partner nachdrücklich dafür einsetzen.

Der OHV erlaubt kurz angekündigte Beobachtungsflüge über den Hoheitsgebieten der 33 Vertragsstaaten im OSZE-Raum zwischen Vancouver und Wladiwostok. Er bezweckt, die Transparenz militärischer Aktivitäten auch in Krisenzeiten zu gewährleisten und die Verifikation von Rüstungskontrollvereinbarungen zu verdichten. Damit trägt er zur Vertrauensbildung und zu einer realistischen Lagebeurteilung bei.

Russland und die USA haben vor deren Vertragskündigung OH-Flüge auch dazu genutzt, Stellungen strategischer Nuklearwaffen zu überfliegen. Doch amerikanische OH-Maschinen flogen seit 2002 fast dreimal

so oft über Russland (mehr als 200 Einsätze) wie russische über den USA (etwa 70 Flüge). Die russischen Beobachtungsflüge konzentrierten sich zu 87% auf Europa. Von insgesamt 1 500 OH-Flügen seit 2002 führten westliche Staaten rund 500 Beobachtungsmissionen über Russland durch.

Das hohe Interesse am OHV hat Moskau auch dadurch demonstriert, dass es in zwei neue OH-Flugzeuge und ihre Ausrüstung mit digitalen Sensoren investierte und deren internationale Zertifizierung vorantrieb. Bisher haben nur Deutschland und Rumänien vergleichbare Schritte unternommen.



Moskau zieht Augenhöhe mit USA der Kooperation mit Europa vor

Die Trump-Regierung hat den Austritt der USA aus dem OHV damit begründet, dass Russland unzulässige Flugstreckenbegrenzungen über Kaliningrad und an den umstrittenen Grenzen Georgiens festgelegt habe. Doch auch die USA haben seit 2017 russische Flüge über Alaska und den pazifischen Inseln eingeschränkt.

Zwar teilen die Nato-Verbündeten die Bedenken der USA, haben aber, anders als Georgien, keinen substantiellen Vertragsbruch geltend gemacht. Noch im Februar 2020 flogen amerikanische Maschinen mit baltischen Beobachtern an Bord über Kaliningrad. Russland ließ eine geringfügige Ausdehnung der Flugstrecke über die einseitige Begrenzung hinaus zu.

Gleichwohl scheiterten europäische Versuche, die Trump-Regierung vom Austritt der USA aus dem OHV abzuhalten. Er trat am 22. November 2020 in Kraft.

Moskau reagierte ambivalent auf das europäische Interesse, den OHV gemeinsam mit Russland weiterhin zu implementieren. Dort konkurrieren offenbar zwei Interessengruppen. Die eine will, dass Russland stets auf strategischer Augenhöhe mit den USA agiert und keine ungleichen Verträge toleriert. Anderenfalls könnten die Nato-Verbündeten den USA Informationen aus den jährlich bis zu 42 OH-Flügen über Russland zugänglich machen, während russische OH-Flugzeuge nicht über den USA fliegen dürfen. Das andere Lager gibt der Sicherheitskooperation mit Europa den Vorzug und möchte den OHV weiter umsetzen.

Bei der Sonderkonferenz der OH-Vertragsstaaten im Juli 2020, der Flugquotenverteilung für 2021 und der Überprüfungskonferenz im Oktober 2020 bekannte sich Russland zunächst wie die übrigen 32 Vertragsstaaten dazu, sich auch künftig an die OHV-Bestimmungen zu halten. Die sechs Flugquoten, die für die Beobachtung der USA im Jahr 2021 vorgesehen waren, verteilte es auf Flüge über europäischen Staaten.

Allerdings stellte Moskau nachdrücklich folgende Forderungen: *Erstens* sollen die

Partnerstaaten rechtsverbindliche Garantien geben, dass russische Beobachtungsflüge weiterhin deren gesamtes Hoheitsgebiet abdecken dürfen, einschließlich der US-Militärbasen. Polen hatte zwar im Frühjahr 2020 russischen Beobachtern einen Flugabschnitt verweigert, der über die künftige US-Raketenabwehrstellung in Redzikowo bei Slupsk führen sollte, dies aber später gestattet. *Zweitens* sollen die Partner rechtsverbindlich zusichern, an die USA keine Daten weiterzugeben, die bei Beobachtungsflügen über Russland gewonnen werden.

Die westlichen Vertragsstaaten widersprachen dem nicht, hielten aber Sonderbeschlüsse für unnötig, da beide Forderungen bereits im Vertragstext und in den Folgebeschlüssen der OH-Beratungskommission (OSCC) enthalten sind.

Demnach dürfen die Vertragsstaaten Flüge über ihrem Hoheitsgebiet nicht einschränken, sofern sie den Vertragsbedingungen entsprechen und die Flugsicherheit nicht gefährden. Daten, die während der Flüge gewonnen werden, dürfen nur für Vertragszwecke genutzt werden und sind als »sensible Informationen« zu schützen.

Nur wenn internationale Organisationen um außerordentliche Flüge bitten, etwa zu Zwecken des Krisenmanagements oder des Umweltschutzes, können Ausnahmen vereinbart werden. Sie bedürfen allerdings der Beratung in der OSCC und der ausdrücklichen Zustimmung der betroffenen Staaten.

Dennoch reichte Russland am 11. Dezember 2020 eine Beschlussvorlage ein, die den bisherigen Text der OSCC-Entscheidung zum Schutz sensibler Daten revidieren soll. Keinesfalls dürften Daten aus OH-Flügen an Nichtvertragsstaaten weitergegeben werden.

Die zuständige OSCC-Arbeitsgruppe wollte den Entwurf routinemäßig beim nächsten Arbeitstreffen am 25. Januar 2021 behandeln. Das russische Außenministerium wertete das als unzureichende Reaktion der Partner. Am 22. Dezember 2020 forderte es die Vertragsstaaten auf, dem Entwurf bis zum 1. Januar 2021 zuzustimmen und rechtsverbindlich zu erklären, dass beide Forderungen erfüllt werden. Anderenfalls müsse Russland den OHV kündigen.

In einem Brief an Außenminister Lawrow sagten die Außenminister Deutschlands, Frankreichs und 14 weiterer Vertragsstaaten am 30. Dezember 2020 zu, den OHV voll zu implementieren und offene Fragen in den zuständigen Arbeitsgruppen zu klären. Sie wiesen darauf hin, dass sich die russischen Forderungen bereits aus dem Vertragstext und den Beschlüssen der OSCC ergäben, boten aber an, das russische Anliegen auf einem vorgezogenen Treffen im Januar zu diskutieren. Ein Ultimatum lehnten sie ab. Andere Vertragsstaaten antworteten individuell, aber mit ähnlicher Tendenz.

Darauf erklärte das russische Außenministerium am 15. Januar 2021, die Antworten der Partner reichten nicht aus, um russische Sicherheitsinteressen zu wahren. Moskau werde die nationalen Verfahren einleiten, um den OHV zu kündigen. Doch musste den Verantwortlichen klar sein, dass die Vertragsstaaten nicht binnen acht Tagen und schon gar nicht unter dem Druck eines russischen Ultimatums handeln würden. Rechtsverbindliche Garantien würden langwierige Ratifikationsprozesse erfordern.

Von der Sache her sind sie aber nicht nötig, da schon der Vertragstext die russischen Forderungen berücksichtigt. Selbst unter den coronabedingten Einschränkungen gab es 2020 russische Beobachtungsflüge über Nato-Staaten und US-Militärbasen, auch über Deutschland.

Das Verbot, sensible Daten an Nichtvertragsstaaten weiterzugeben, ist ebenfalls weiterhin gültig. Dass Ausnahmen nur zulässig sind, wenn die betroffenen Staaten, also auch Russland, dem zustimmen, könnte auch jetzt noch in einem gemeinsamen Beschluss klargestellt werden.

Dies scheint jedoch nicht mehr im Interesse Moskaus zu sein. Offenbar hat sich dort das Lager durchgesetzt, das der Augenhöhe mit den USA mehr Bedeutung beimisst als der Sicherheitskooperation mit den Europäern. Als Rechtfertigung dient die Mutmaßung, europäische Alliierte könnten vertrauliche Daten aus OH-Beobachtungsflügen an die USA weitergeben.

Da der Austausch vertraulicher Daten zur Routine der Nato gehört, wird man

dieses Argument zwar nicht so leicht von der Hand weisen können, doch sollte es auch nicht überbewertet werden. *Erstens* nämlich sind die USA an OH-Daten nicht übermäßig interessiert, zumal sie sich von der Satellitenaufklärung bessere Informationen versprechen. *Zweitens* erhält vermutlich auch Russland von seinen Alliierten vertrauliche Daten aus den Informationsaustauschen zum Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE), obwohl es ihn Ende 2007 suspendiert hat.

Beim OHV geht es aber vor allem um Vertrauensbildung durch Transparenz und Kooperation, auch in der Krise. Die zahlreichen Beobachtungsflüge erlauben regelmäßige militärische Kontakte, um ein objektives Lagebild zu gewinnen und eine weitere Eskalation zu vermeiden.

Folgen einer Kündigung Russlands

Sobald die Kündigung des OHV vorliegt, ist nach 30 bis 60 Tagen eine Konferenz der Vertragsstaaten einzuberufen. Bis der Austritt völkerrechtlich wirksam wird, bleiben mindestens sechs Monate. Auch wenn die anderen 32 Partner im OHV verblieben, verlöre er seinen strategischen Zweck.

Beobachtungsflüge wären dann nur noch über den meisten Nato- und EU-Staaten sowie über Bosnien-Herzegowina, Georgien und der Ukraine möglich, nicht aber über russischem Gebiet, etwa um Truppenaufmärsche an den Grenzen der baltischen Staaten oder zur Ukraine festzustellen. Aus politischen und Sicherheitsgründen können zudem keine Flüge über den Konfliktgebieten stattfinden, sofern die Konfliktparteien dem nicht ausdrücklich zustimmen und Sicherheitsauflagen zuverlässig erfüllen. Dies erschwert Lagefeststellung und Deeskalation, falls sich die Lage verschärft. Die militärische Stabilität in der Sicherheitskrise Europas nähme weiteren Schaden.

Ferner ist unklar, wie sich Weißrussland verhalten wird. Im OHV bildet es in Union mit Russland eine Vertragspartei. Bisher hat es nicht erklärt, ob es mit Russland aus dem OHV austreten oder als eigenständiger Ver-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2021

Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364
doi: 10.18449/2021A10

SWP-Aktuell 10
Februar 2021

tragsstaat darin bleiben will. In diesem Fall wäre es auf Unterstützung durch andere Vertragsstaaten angewiesen, da es kein eigenes OH-Flugzeug und keine zertifizierten Kameras besitzt. Russland könnte Weißrussland seine OH-Ausrüstung überlassen.

Bleibt Weißrussland im OHV, könnte es Daten aus Beobachtungsflügen über europäischen Nato-Staaten informell an Moskau weitergeben, während diese nicht über Russland fliegen dürften. Moskaus Sorge, dass europäische Partner Informationen aus OH-Flügen über Russland an die USA weiterleiten, könnte dann mit vertauschten Rollen zur europäischen Sorge werden.

Politisch begibt sich Russland der Chance, sich als Rüstungskontrollmacht zu präsentieren, von der US-Politik unter Präsident Trump abzusetzen und unter Beweis zu stellen, dass die Sicherheitskooperation mit Europa in diesem Segment auch ohne die USA funktionieren kann. Moskaus Entscheidung brüskiert jene Europäer, die für die Sicherheitskooperation mit Russland eintreten, und gibt den Vorbehalten neue Nahrung. Die Nato-Frontstaaten werden ihre nationale Sicherheit noch enger mit der Militärpräsenz der USA verknüpfen und ihre Lagebewertung verstärkt auf die US-Satellitenaufklärung stützen.

Rolle der USA und Empfehlungen

Offenbar beabsichtigt Moskau mit seiner Volte, Druck auf Präsident Biden auszuüben, damit die USA zum OHV zurückkehren. Bei einem ersten Telefonat zwischen ihm und Präsident Putin war dies zwar ein Thema, doch angesichts vieler anderer drängender Aufgaben hat dies für Biden keine Priorität. Eine erneute Ratifikation des OHV würde eine Zweidrittelmehrheit im Senat erfordern, also die Zustimmung von wenigstens einem Drittel (nämlich 17) der republikanischen Senatoren. Das ist unrealistisch.

Kaum erfolgreich wäre auch der von einigen Demokraten erwogene Weg, den Austritt der USA aus dem OHV unter Trump für

rechtswidrig zu erklären, weil dieser Kongressauflagen missachtet habe. Dieses Vorgehen wäre juristisch riskant und beträfe nur innerstaatliches Recht, nicht jedoch die völkerrechtliche Wirkung des Austritts, die von den Vertragsstaaten anerkannt wurde.

Da Moskau dennoch auf eine Kehrtwende Washingtons setzt, wäre auf allen Seiten kreatives Denken gefragt, um die politischen und rechtlichen Hürden für eine Rückkehr der USA in den OHV zu überwinden. Folgende Schritte wären zu erwägen:

(1) Die USA kündigen formell an, den OHV mit allen Rechten und Pflichten umzusetzen, ohne ihm völkerrechtlich beizutreten.

(2) Sie erklären, vorher nicht an Daten interessiert zu sein, die Alliierte bei OH-Flügen über Russland gewinnen, und nicht um deren Weitergabe zu ersuchen.

(3) Russland und alle anderen Vertragsstaaten akzeptieren diese Erklärungen und sagen zu, die Teilnahme der USA am OHV ohne formelle Ratifikation zu erleichtern.

(4) Alle Seiten verpflichten sich, konstruktive Lösungen für die umstrittenen Flugstreckenbegrenzungen zu suchen.

(5) Die Biden-Regierung sucht eine politische Lösung, um die Teilnahme der USA am OHV nach nationalem Recht zu ermöglichen, Ausrüstung, Personal und Betrieb zu finanzieren sowie Immunitätsrechte für russische Inspektoren zu gewährleisten. Dafür käme der *National Defense Authorization Act* in Frage. Er wird jährlich mit einfacher Kongressmehrheit verabschiedet.

(6) Moskau setzt die Kündigung des OHV aus, während das Verfahren läuft, und sagt zu, sie bei Erfolg zurückzuziehen.

Zwar ist dieser Weg juristisch nicht einfach, könnte aber auf die Präzedenzfälle der bilateral vereinbarten OH-Flüge und der vorläufigen Anwendung des OHV seit 1992 aufbauen, bis dieser 2002 in Kraft trat.

Die Bundesregierung sollte sich mit europäischen Partnern in Washington und Moskau nachdrücklich für den OHV einsetzen und kreative Lösungen unterstützen.

Oberst a.D. Wolfgang Richter ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik.