

„OFFENER HIMMEL“. GRUNDELEMENTE. VERABSCHIEDET AUF DER MINISTERTAGUNG DES NORDATLANTIKRATS AM 14. UND 15. DEZEMBER 1989 IN BRÜSSEL

I. Einleitung

1. Am 12. Mai 1989 hat Präsident Bush die Schaffung eines sogenannten Regimes des „Offenen Himmels“ vorgeschlagen, in dessen Rahmen die Teilnehmer einander ihren Luftraum freiwillig öffnen und den Überflug ihres Hoheitsgebiets gestatten sollen, um hinsichtlich ihrer militärischen Aktivitäten Vertrauen und Transparenz zu stärken.

Dieser Vorschlag erweiterte ein Konzept, das schon in den fünfziger Jahren vorgeschlagen worden war, jedoch wegen des damals herrschenden ungünstigen internationalen politischen Klimas nicht zum Tragen kam.

Die neue Initiative ist unter ganz anderen Rahmenbedingungen unternommen worden, da sich heute Offenheit zu einem Zentralthema der Ost-West-Beziehungen entwickelt hat und die letzten Jahre von bedeutenden Fortschritten in den Bereichen Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle gekennzeichnet sind.

2. Die Bestimmungen der Schlußakte von Helsinki über Notifizierung und Beobachtung militärischer Aktivitäten wurde durch das auf der KVAE 1986 beschlossene Stockholmer Dokument gestärkt und verbindlich gemacht.

Für den Bereich der Rüstungskontrolle hat der INF-Vertrag 1987 über seine unmittelbare Zielsetzung hinaus durch das Ausmaß seiner Verifikationsbestimmungen einen sehr wichtigen Präzedenzfall geschaffen.

All dies ist Anlaß, nunmehr noch eindrucksvollere Fortschritte in der nahen Zukunft zu erwarten. So ist Wien derzeit der Schauplatz zweifacher Bemühungen: Zum einen geht es darum, die Maßnahmen der Vertrauensbildung und Transparenz unter den 35 KSZE-Teilnehmerstaaten zu vertiefen, zum anderen, ein bisher einzigartiges Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten des Atlantischen Bündnisses und des Warschauer Pakts über die Beseitigung einer großen Anzahl konventioneller Waffen herbeizuführen.

Darüber hinaus werden bedeutende Entwicklungen in anderen Bereichen der Abrüstung, wie zum Beispiel den Verhandlungen über chemische Waffen und den sowjetisch-amerikanischen Verhandlungen über strategische Waffen, erwartet.

3. Alle diese Vereinbarungen werden natürlich ihre eigenen Verifikationssysteme erfordern, die vielfach sehr einschneidender Natur sein werden. Zudem werden die spezifischen Bestimmungen jedes Verifikationsübereinkommens durch die üblichen Mittel, mit denen Staaten die Einhaltung von Vereinbarungen verifizieren (nationale technische Mittel), ergänzt werden.

Es erscheint jedoch, insbesondere unter den derzeitigen Rahmenbedingungen verbesserter Ost-West-Beziehungen, nützlich, über neue Wege zur Schaffung eines

Vertrauensbildung und Abrüstungsbemühungen insgesamt begünstigenden Umfelds nachzudenken.

In diesem Zusammenhang ist das Konzept „Offener Himmel“ von ganz besonderem Wert. Die Bereitschaft eines Staates, Überflüge zuzulassen, ist bereits an und für sich ein hochbedeutender politischer Akt, weil dieser Staat damit zeigt, daß er für Offenheit zu gewinnen ist; Inspektionen aus der Luft stellen in Verbindung mit der oben erwähnten allgemeinen Transparenz in militärischen Aktivitäten auch ein besonders wirksames Verifikationsmittel dar.

Diese Doppelseigenschaft würde ein Regime des „Offenen Himmels“ zu einer wertvollen Ergänzung der gegenwärtigen Ost-West-Beziehungen machen, hauptsächlich im Zusammenhang mit den Wiener Verhandlungen, aber auch in Verbindung mit anderen Abrüstungsbemühungen (START, chemische Waffen).

Es erscheint wünschenswert, sich nun auf die europäische Region zu konzentrieren, dabei aber auch das gesamte Hoheitsgebiet der Sowjetunion, der Vereinigten Staaten und Kanadas einzubeziehen. Demgemäß werden wir bereit sein, zu gegebener Zeit den Wunsch jedes anderen europäischen Staates nach Teilnahme am Regime des „Offenen Himmels“ zu prüfen. Dieses Element könnte die Bemühungen dieser Staaten um Vertrauensbildung und konventionelle Rüstungskontrolle ergänzen und würde den Zielen dieser Verhandlungen entsprechen.

4. Daher sollte das Regime des „Offenen Himmels“ 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.
- Der 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.
- Der Festlegung einvernehmlicher Regeln zur Gewährleistung von Transparenz und Flugsicherheit.
- Der Möglichkeit, daß die Vertragsparteien die Ergebnisse derartiger Überflüge dazu verwenden, Offenheit und Transparenz militärischer Aktivitäten zu verbessern und die Einhaltung gegenwärtiger oder künftiger Rüstungskontrollmaßnahmen sicherzustellen.

II. Zweck

Der Hauptzweck des „Offenen Himmels“ besteht darin, gegenseitige Offenheit unter den Teilnehmerstaaten zu fördern, die Beobachtung von militärischen Aktivitäten und Einrichtungen auf ihrem Hoheitsgebiet zuzulassen und dadurch Vertrauen und

Sicherheit zu stärken. „Offener Himmel“ vermag diesem Zweck sowohl in Ergänzung nationaler technischer Mittel der Datensammlung als auch in Ergänzung von Informationsaustausch und Verifikationsvereinbarungen gegenwärtiger und künftiger Rüstungskontrollvereinbarungen dienen.

III. Teilnahme und Anwendungsbereich

Die Teilnahme am Regime des „Offenen Himmels“ steht zunächst allen Mitgliedstaaten des Atlantischen Bündnisses und der Warschauer Vertragsorganisation offen. Alle Hoheitsgebiete der Teilnehmerstaaten in Amerika und Asien wie auch in Europa werden einbezogen.

IV. Quoten

1. Die „Buchführung“ des Regimes des „Offenen Himmels“ wird auf der Grundlage von Quoten erfolgen, die die Anzahl der Überflüge begrenzen. Die Quoten werden nach der geographischen Größe der Teilnehmerstaaten bestimmt. Die Flugdauer kann gleichfalls im Verhältnis zur geographischen Größe begrenzt werden. Über dem Hoheitsgebiet größerer Staaten sollte die Quote mehrere Flüge monatlich ermöglichen. Alle Vertragsparteien haben das Recht, an der Durchführung dieser Beobachtungsflüge auf nationaler Grundlage, sei es einzeln oder gemeinsam mit ihren Verbündeten, teilzunehmen.

2. Die wirksame Anwendung eines Quotensystems erfordert Einvernehmen darüber, daß ein Staat keine Flüge über dem Hoheitsgebiet eines anderen Staates desselben Bündnisses durchführt.

3. Die Quoten der Teilnehmerstaaten sollten so festgelegt werden, daß sich die für die NATO und die Warschauer Vertragsorganisation ergebenden Quotensummen und in diesem Rahmen die Quoten für die UdSSR einerseits und für die nordamerikanischen Mitglieder der NATO andererseits ungefähr entsprechen.

4. Unabhängig von der Größe seines Gebietes wäre jeder Teilnehmerstaat verpflichtet, eine Quote von mindestens einem Überflug je Vierteljahr hinzunehmen.

5. Kleinere Staaten, also solche, für die die Mindestquote gilt, können als Empfangsstaaten von Überflügen eine Einheit bilden. Für sie gilt die Quote, die sich aus der Gesamtfläche ihrer Territorien ergibt.

V. Flugzeuge

Der Staat oder die Staaten, die einen Beobachtungsflug durchführen, würden sich hierzu unbewaffneter ziviler oder militärischer Flugzeuge (Starrflügler) bedienen, die in der Lage sind, Begleiter des Gastlandes aufzunehmen.

VI. Sensoren

Eine breite Auswahl verschiedener Sensoren wäre erlaubt, mit einer wichtigen Einschränkung: Vorrichtungen zur Sammlung und Aufzeichnung fernmeldeelektronischer Aufklärung wären verboten. Die Teilnehmerstaaten werden

eine Liste verbotener Kategorien und Typen von Sensoren vereinbaren, welche jährlich auf den neuesten Stand gebracht werden wird.

VII. Technische Zusammenarbeit unter Verbündeten

Zwischen den Mitgliedern desselben Bündnisses sind multilaterale oder bilaterale Vereinbarungen über gemeinsame Nutzung von Flugzeugen und Sensoren sowie die Durchführung gemeinsamer Überflüge zulässig.

VIII. Durchführung der Flüge

1. Die Flugzeuge beginnen ihre Beobachtungsflüge an vereinbarten, vorher bestimmten Einflugpunkten und beenden sie an vorher bestimmten Ausflugpunkten. Diese Ein- und Ausflugpunkte werden von jedem Teilnehmerstaat selbst bestimmt und in einem Anhang zum Abkommen aufgeführt.

2. Der Gaststaat wird diejenigen Hilfsmittel, Dienstleistungen und Einrichtungen zur Verfügung stellen, die er üblicherweise für gewerbliche Flugunternehmen bereitstellt. Für Zwischenlandungen zum Nachtanken während des Überflugs wird Vorsorge getroffen werden.

3. Der den Beobachtungsflug durchführende Staat notifiziert den Flug 16 Stunden vor Ankunft am Einflugpunkt. Liegt der Einflugpunkt jedoch an der Küste oder Grenze und wird vor Eintreffen am Einflugpunkt das Hoheitsgebiet des Empfangsstaates nicht überflogen, so könnte diese dem Eintreffen vorangehende Frist verkürzt werden.

4. Die Besatzung des Beobachtungsflugzeugs muß binnen sechs Stunden nach Eintreffen am Einflugpunkt einen Flugplan einreichen.

5. Nach Eintreffen und Einreichen des Flugplans beginnt eine 24stündige Frist der Flugvorbereitung. Diese Frist soll dafür Zeit bieten festzustellen, daß die geplante Flugstrecke keine Flugsicherheitsprobleme aufwirft, sowie die notwendige Wartung des Flugzeugs ermöglichen. Während dieser Vorbereitungsfrist wird das Flugzeug einer eingehenden, die Funktion aber nicht beeinträchtigenden Untersuchung nach verbotenen Sensoren oder Aufzeichnungsgeräten unterzogen.

6. Vor dem Flug können Begleiter des Gaststaates an Bord des Beobachtungsflugzeugs gehen. Während des Fluges würden sie dafür sorgen, daß der Flug in Übereinstimmung mit dem Flugplan durchgeführt wird; sie würden zugleich den Betrieb der Sensoren überwachen. Während des Fluges unterliegen die Begleiter keiner Einschränkung ihrer Bewegungsfreiheit im Flugzeug.

7. Der Flug findet vom vereinbarten Einflugpunkt zu einem vereinbarten Ausflugpunkt statt, wo die Begleiter des Gaststaats das Flugzeug verlassen. Ein- und Ausflugpunkte können identisch sein. Kreisen über einem einzelnen Ort wird nicht gestattet. Die Flugzeuge sind jedoch nicht auf die Benutzung ziviler Luftstraßen beschränkt. Grundsätzlich dürfen Beobachtungsflugzeuge nur vom Durchfliegen solchen Luftraums ausgeschlossen werden, dessen Schließung für andere Flugzeuge aus stichhaltigen Gründen der Luftsicherheit öffentlich bekannt gemacht worden ist. Zu solchen Gründen zählen auch spezifische Flugrisiken, die das

Flugzeug und seine Besatzung in äußerster Gefahr bringen. Jeder Staat trifft Vorkehrungen dafür, daß öffentliche Bekanntmachungen derartiger Flugbeschränkungsgebiete weit und rasch verbreitet werden; für einen Anhang zum Übereinkommen stellt jeder Staat ein Verzeichnis der Fundstellen auf, denen diese öffentlichen Bekanntmachungen entnommen werden können. Die Mindesthöhe derartiger Flüge kann nach Maßgabe von Luftsicherheitserfordernissen schwanken. Der Umfang der Flugverkehrskontrolle wird von den Parteien im voraus einvernehmlich durch aufeinander abgestimmte Regeln, wie sie von der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation anerkannt sind, festgelegt. Bei der Anwendung dieser Erwägungen und Verfahren soll ein mit den Erfordernissen der Flugsicherheit zu vereinbarendes Höchstmaß an Offenheit angestrebt werden.

8. Die Durchführung des Regimes des „Offenen Himmels“ läßt Nichtteilnehmerstaaten unberührt.

IX. Ergebnisse der Flüge

Die Mitglieder des jeweiligen Bündnisses regeln untereinander die Weitergabe der durch das Regime des „Offenen Himmels“ gewonnenen Informationen. Jede Vertragspartei kann für sich selbst bestimmen, wie sie diese Erkenntnisse nutzen will.

X. Transitflüge

Transitflüge über einen Teilnehmerstaat hinweg zu einem anderen Teilnehmerstaat, bei dem ein Beobachtungsflug durchgeführt werden soll, werden nicht auf die Quote des im Transit überflogenen Staates angerechnet, sofern der Transitflug ausschließlich auf zivilen Luftstraßen erfolgt.

XI. Art des Übereinkommens

Das Regime des „Offenen Himmels“ wird durch einen multilateralen Vertrag zwischen den Beteiligten geschaffen.

XII. „Offener Himmel“-Konsultationsgremium

Um die Ziele und die Durchführung des Regimes des „Offenen Himmels“ zu fördern, werden die Teilnehmerstaaten ein Gremium einrichten, das Fragen der Einhaltung der Vertragsbestimmungen regelt und sich auf die Maßnahmen einigt, die zur Verbesserung der Wirksamkeit des Regimes erforderlich sein könnten.

[Europa-Archiv, 6/1990, D 157-160.]