SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Regionale Sicherheit und Zusammenarbeit in der Arktis- und Ostseeregion: Destabilisierung als Folge der Krise um die Ukraine

Etzold, Tobias; Steinicke, Stefan

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Etzold, T., & Steinicke, S. (2015). *Regionale Sicherheit und Zusammenarbeit in der Arktis- und Ostseeregion: Destabilisierung als Folge der Krise um die Ukraine.* (SWP-Aktuell, 74/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-443987

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Regionale Sicherheit und Zusammenarbeit in der Arktis- und Ostseeregion

Destabilisierung als Folge der Krise um die Ukraine

Tobias Etzold / Stefan Steinicke

Die Krise um die Ukraine hat sich im Verhältnis zwischen dem Westen und Russland längst zu einer grundsätzlichen Vertrauenskrise entwickelt, da Russland die Fundamente der europäischen Sicherheitsordnung in Frage stellt. Das Verhalten in Regionen wie der Ostsee und der Arktis, die Russland mit EU- sowie Nato-Mitgliedstaaten teilt, wird zunehmend konfrontativ. Dies beeinträchtigt mittlerweile die regionale Kooperation und Sicherheit. Die Arktis und die Ostseeregion drohen somit instabilere Zonen zu werden. Alle Staaten dieser Regionen sollten gleichwohl die regionale Kooperation mit Russland zumindest auf niedriger Ebene aufrechterhalten, um die angespannte sicherheitspolitische Situation nicht weiter eskalieren zu lassen und Vertrauen zumindest ansatzweise wiederherzustellen.

In der Ostseeregion wie in der Arktis haben Russland, EU- und Nato-Mitgliedstaaten lange gleichberechtigt und meist effektiv zusammengearbeitet. Derzeit aber wird deutlich, dass regionale Kooperation nicht losgelöst und unbeeinflusst von der politischen Großwetterlage stattfinden kann.

Nach Ende des Kalten Krieges wurden Anfang der 1990er Jahre der Ostseerat sowie weitere Ostseeinstitutionen und der Arktische Rat gegründet, um in beiden Regionen Foren der Zusammenarbeit zwischen den Staaten der ehemaligen Ost- und Westblöcke zu etablieren. Deren Etablierung diente als vertrauensbildende Maßnahme. Fragen militärischer Sicherheit wurden bewusst ausgeklammert. Gegenseitiges Vertrauen sollte vor allem über die Zusammenarbeit in Forschung, Umweltschutz, Wirtschaft und Kultur aufgebaut werden.

Heute stehen die Regionalordnungen in Ostsee und Arktis vor ähnlichen grundsätzlichen Herausforderungen, die den bisherigen Modus operandi in Frage stellen. Erstens ist infolge der Krise zwischen dem Westen und Russland der institutionelle Erneuerungsprozess, der Ende der 2000er Jahre begonnen wurde, und der neu belebte politische Dialog im Rahmen der Ostseekooperation unterbrochen worden; dringend notwendige Schritte zur Reform des Arktischen Rats unterbleiben. Allen Beteiligten erscheint die Gefahr groß, dass Unstimmigkeiten die Kluft weiter vertiefen könnten.

Dr. Tobias Etzold ist Wissenschaftler, Stefan Steinicke Stipendiat in der Forschungsgruppe EU/Europa. *Die vorliegende Publikation entstand im Rahmen des »Research Center Norden« (RENOR), das finanziell vom Nordischen Ministerrat gefördert wird.*

Zweitens schreitet die Militarisierung beider Regionen voran, wie sich in Aufrüstung, Flugmanövern und großangelegten Truppenübungen zeigt. Beide Seiten begründen ihre Machtdemonstration mit einer Aufrüstung des Gegenübers und einer damit einhergehenden Bedrohung. Da Vertrauen verlorengegangen ist und es an regionalen institutionellen Rahmen zur Bearbeitung sicherheitspolitischer Thematiken fehlt, dürfte militärisch weiter aufgerüstet werden. Es droht mithin ein Sicherheitsdilemma. Einzelne militärische Vorfälle bergen schon jetzt das Potential, dass die Kontrolle über die Ereignisse entgleiten und die Lage unbeabsichtigt eskalieren könnte.

Auswirkungen auf Zusammenarbeit

Für die regionalen Akteure ist die zunehmende Militarisierung eine bittere Erfahrung. Galten Ostsee und Arktis bislang doch als Vorbilder für friedliche, inklusive und konstruktive Zusammenarbeit, als Musterregionen, in denen Konflikte durch politischen Dialog gelöst werden konnten.

Ein wichtiges Ziel sämtlicher Bemühungen um Zusammenarbeit in der Ostseeregion von Beginn der 1990er Jahre an war es, Russland gleichberechtigt einzubinden. Trotz regelmäßig auftretender Schwierigkeiten ist es denn auch gelungen, Russland regional zu integrieren. Derzeit findet ein multilateraler politischer Dialog mit Russland aber kaum noch statt. Nach dem für Juni 2014 im finnischen Turku geplanten Ostseegipfel der Regierungschefs wurde auch das für Juni 2015 angesetzte Außenministertreffen des Ostseerats abgesagt und durch technische Treffen auf Beamtenebene ersetzt. Dafür arbeiten die EU-Mitglieder in der Region intensiver zusammen, insbesondere im Kontext der EU-Ostseestrategie. Der Mehrwert des politischen Dialogs mit Russland, der gegenwärtig nur noch bedingt erkennbar ist, müsste für alle Teilnehmer erst wieder neu definiert und erarbeitet werden.

Obwohl es daher momentan kein *business as usual* geben kann, plädiert zum Beispiel Deutschland dafür, die regionale Kooperation mit Russland trotz Krise auf niedrigeren Ebenen fortzuführen, und dies wo immer möglich und nötig. Das gelingt weitestgehend noch in der umweltpolitisch ausgerichteten Helsinki-Kommission (HELCOM) und in der Nördlichen Dimension (ND), in der die EU, Russland, Norwegen und Island Partner sind. Beide bringen Vertreter Russlands und der Europäischen Kommission auf Beamtenebene weiterhin zusammen; Projekte werden fortgesetzt.

Während die Arktis im Kalten Krieg eine zentrale Rolle in den Nuklearstrategien von Ost und West spielte, traten ab den 1990er Jahren transnationale Belange wie Forschung und Umweltschutz in den Vordergrund. Mit der Gründung des Arktischen Rates (AR) 1996 wurde die Kooperation der regionalen Akteure institutionalisiert und gefestigt. Heute gestaltet sich die tagespolitische Arbeit im AR jedoch zusehends schwierig. Ein Task-Force-Treffen zu Umweltfragen in Moskau wurde von einzelnen Mitgliedstaaten boykottiert. Zum diesjährigen Ministertreffen im kanadischen Iqaluit kam nicht wie bisher der russische Außen-, sondern nur der Umweltminister. Die Gespräche über strategische Erwägungen zur institutionellen Weiterentwicklung des AR werden vertagt. Erst 2013 hatte der AR in Kiruna das Ziel ausgegeben, seine Rolle als zentrales Governance-Forum in der Region zu stärken. Durch die Aufnahme von sechs neuen Beobachterstaaten, primär aus Asien, unterstrich der Rat seine politischen Ambitionen auf Mitgestaltung regionaler Prozesse sowie ihrer Interaktion mit Klimawandel und Globalisierung. Im Zuge des fortschreitenden Vertrauensverlustes und der vermehrten Demonstration militärischer Stärke, die im Verhältnis zwischen dem Westen und Russland erkennbar sind, geraten grundsätzliche politische Themen in den Hintergrund. Momentan liegt der Arbeitsfokus des AR ausschließlich auf technischen Fragen, um jeglichen politischen Disput zu vermeiden, der noch mehr Vertrauen kosten könnte. Entscheidungen über wichtige, aber kontroverse Fragen wie

die Aufnahme der EU als ständiger Beobachter werden derzeit vertagt. Auf diesen Status drängt die EU, um einen direkteren Zugang zur Arbeit des Rates zu bekommen. Durch die erneute Vertagung der Entscheidung über den Beobachterstatus droht die EU bei der Positionierung in der Arktis gegenüber den asiatischen Beobachterstaaten ins Hintertreffen zu geraten. Zwar kann als Erfolg gewertet werden, dass der AR weiterhin tagt und die Aktivitäten der Arbeitsgruppen fortgesetzt werden. Sollte es aber nicht gelingen, grundsätzliche strategische und auch kontroverse Themen anzusprechen, droht eine längerfristige politische Paralysierung des Rates. Regionale Thematiken wie Klima- und Umweltschutz oder wirtschaftliche Entwicklung, die auch für die EU bedeutsam sind und die sich nur gemeinsam bearbeiten lassen, würden so auf der Strecke bleiben. Je länger der neue Ost-West-Konflikt anhält, desto schwieriger wird die politische Zusammenarbeit und desto mehr büßt der Rat an Relevanz ein.

Drohendes Sicherheitsdilemma

Durch zunehmende militärische Aktivitäten aller beteiligten Akteure könnte ein Sicherheitsdilemma entstehen. Auf Seiten Russlands mehren sich provokante militärische Aktivitäten und Verletzungen nationaler Luft- und Seehoheitsgebiete in Arktis und Ostsee zu. Vor der norwegischen Küste sind 2014 insgesamt 74 russische Kampfjets abgefangen worden; das sind 27 Prozent mehr als im Vorjahr. Im Baltikum haben Flugzeuge der Air-Policing-Mission der Nato in mehr als 150 Einsätzen viermal so häufig russische Kampfjets abgefangen. Seit 2014 kam es in beiden Regionen mehrmals zu Beinahezusammenstößen russischer Kampfjets mit Nato- oder Passagierflugzeugen. Im März 2015 übten russische Streitkräfte die Invasion Nordnorwegens sowie dänischer, finnischer und schwedischer Ostsee-Inseln. Daneben wurde im März 2015 sehr kurzfristig zur Generalmobilmachung aller russischen Streitkräfte in der Arktis aufgerufen.

Im Hohen Norden verstärkt Russland seine militärische Infrastruktur durch die Wiedererrichtung sowjetischer Flugplätze, den Ausbau existierender Basen und die Stationierung von Flugabwehrraketen und Radaranlagen. Als Startgebiet zur globalen Machtprojektion rückt auch die Arktis für Moskau wieder stärker in den Vordergrund. So wurde im November 2014 in der Arktis und von arktischen Gebieten aus die komplette nukleare Triade getestet. Russlands größere militärische Präsenz ist eine logische Konsequenz der Ende 2014 verabschiedeten Militärdoktrin (siehe *SWP-Aktuell 12/2015*), in der die Arktis erstmalig als Teil der russischen Einflusssphäre definiert wurde.

Russlands gesteigerte militärische Leistungsfähigkeit und sein politischer Wille, das Militär zur Durchsetzung nationaler Interessen zu nutzen, beunruhigt die anderen Anrainerstaaten. So wächst die Unsicherheit darüber, welche Intentionen Russland in beiden Regionen verfolgt, weshalb viele nordische und baltische Länder ihre Verteidigungsetats aufstocken. Alleine Norwegen erhöhte seinen Militärhaushalt für 2015 um 500 Millionen Euro, um seine Verteidigungskapazitäten in der Arktis zu stärken.

Als Reaktion auf Russlands aggressive Rhetorik und die Aktivitäten entlang seiner Außengrenzen haben die Nato- und EU-Staaten ihre sicherheitspolitische Koordination und Kooperation mit Russland zurückgefahren. Norwegen hat bereits 2014 seine bilaterale Militärkooperation mit Russland eingestellt. Dagegen intensiviert sich die militärische Zusammenarbeit und Koordination unter den Nato- und EU-Staaten der Regionen auf bi- und multilateraler Ebene (siehe *SWP-Aktuells 33/2015 und 69/2015*). Die Balten fordern mehr Nato-Unterstützung und eine größere Truppenpräsenz in ihren Ländern. Schweden und Finnland denken laut über einen Nato-Beitritt nach und forcieren die Zusammenarbeit mit der Allianz. Das norwegische Militär legt den Fokus wieder mehr auf die Landesverteidigung und hielt daher Anfang 2015 an seiner Grenze zu Russland das größte Manöver seit knapp fünfzig Jahren ab. Im Mai bzw. Juni fanden

mit »Baltops 2015« und »Arctic Challenge« großangelegte Nato-Übungen in Ostsee und Arktis statt.

Diese Entwicklungen und Nato-Aktivitäten empfindet Russland wiederum als Provokation und Bedrohung und sieht sich zu Gegenreaktionen veranlasst. Angesichts dessen ist es dringend notwendig, dass sich die Anrainerstaaten über die Zunahme der militärischen Aktivitäten in beiden Regionen austauschen. Doch verfügen diese Staaten nicht über regionale Institutionen oder Mechanismen zur Behandlung sicherheitspolitischer Fragen. Ohne vertrauensbildende Maßnahmen drohen Fehlwahrnehmungen und -kalkulationen und im Zuge dessen eine ungewollte Eskalation mit schwer absehbaren Folgen. Die Gefahr ist groß, dass nicht nur die Ostseeinstitutionen und der AR nachhaltig beschädigt werden, sondern dass auch die jeweilige regionale Ordnung aus dem Gleichgewicht gerät.

Mögliche Entwicklungspfade

Derzeit erscheinen zwei Entwicklungspfade plausibel. Beim ersten wird die regionale Zusammenarbeit mit Russland vornehmlich auf funktionaler und technischer Ebene fortgesetzt, ein politischer Dialog findet gar nicht oder nur sehr eingeschränkt statt. Der zweite Entwicklungspfad dagegen würde auf eine durchaus realistische Eskalation hinauslaufen, im Zuge derer jegliche Zusammenarbeit mit Russland unmöglich wird.

Um Letzteres zu verhindern, müssen die regionalen Akteure ausloten, wo und wie die Zusammenarbeit zum gegenseitigen Nutzen aufrechterhalten oder sogar intensiviert werden kann. Fortbestehende gemeinsame Interessen können dabei helfen, geeignete Bereiche der Kooperation zu definieren. Zu diesem Zweck wäre die Erarbeitung einer »Positivliste« regionaler Themen hilfreich, die sich von den akuten Problemen der Beziehungen und höherrangigen politischen Interessen abkoppeln ließen. Hierbei geht es ebenso um konkrete regionale Herausforderungen wie um künftige Chancen, die nicht gelöst bzw. genutzt werden können, wenn nicht alle Anrainerstaaten der Region konstruktiv und vertrauensvoll miteinander kooperieren. In der Arktis zählen hierzu Seenotrettung, Polarforschung und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung. In der Ostseeregion bleiben Umwelt, Infrastruktur, Belange weicher Sicherheit wie Menschenhandel und Schmuggel sowie das Ermöglichen zivilgesellschaftlicher Kontakte wichtige Kooperationsthemen. An einer Fortsetzung der Zusammenarbeit in diesen Bereichen hat Russland ein starkes Eigeninteresse, da es von der Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen profitiert. In den technischen Gremien arbeiten russische Vertreter nach wie vor meist konstruktiv mit. Auf diese Weise ließen sich Inseln der Kooperation mit Russland festigen bzw. schaffen. Allerdings wird die Existenz dieser Inseln im Zweifelsfall keinen Akteur von militärischen Handlungen abhalten.

Daher stellt sich auch die Frage, ob nicht Themen regionaler Sicherheit in die Kooperationsagenda aufgenommen werden sollten. Da die jetzige Krisensituation jedoch von Meinungsverschiedenheiten geprägt ist, ist der Zeitpunkt dafür wohl nicht geeignet. Die bestehenden Formate sind nicht auf Sicherheitsfragen ausgelegt und wären mit zusätzlichen Aufgaben wohl überfordert.

Derzeit wäre es erfolgversprechender, im Rahmen des Nato-Russland-Rats eine Verständigung über den Umgang mit Krisensituationen herbeizuführen. Dieser Rat bietet sich als zentrales Gremium an, in dem sich Nato-Mitgliedstaaten und Russland über Sicherheitsfragen austauschen können. Langfristig sollten in beiden Regionen jedoch eigenständige Formate entwickelt werden, die Mechanismen für Konsultationen bei Militäraktivitäten vorsehen und so das Vertrauen stärken. Insgesamt sind mehr Kommunikation, Informationsaustausch, Berechenbarkeit und Transparenz nötig.

Allerdings müssen die Chancen für mehr Kooperation und weniger Militarisierung in der Arktis und der Ostseeregion realistisch eingeschätzt werden: Gegenwärtig sind sie eher gering.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

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