

Benjamin Schaller

Zur Entschärfung des Diskurses über den „arktischen Krieg“: die Vorzüge militärischer Transparenz und vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen in der Arktis

Falls jemand in die kanadische Arktis eindringen sollte, wäre es meine erste Aufgabe, diese Leute zu retten.¹

In den letzten Jahren hat die arktische Region² zunehmend politische, wissenschaftliche und öffentliche Aufmerksamkeit erfahren. Geologische Untersuchungen deuten darauf hin, dass sich unter den dicken Eis- und Schneeschichten große Mengen an unerschlossenen Öl- und Gasvorkommen befinden könnten. Jahrzehntlang galt die Förderung dieser Öl- und Gasreserven als wirtschaftlich unrentabel. Nun, da sich das arktische Eis zurückzieht und die Ölreserven weltweit abnehmen, wird erneut über eine Förderung nachgedacht. Auch wächst die Hoffnung, dass sich lukrative Schifffahrtsrouten eröffnen, die die Durchfahrtszeit zwischen dem Atlantik und dem Pazifik deutlich verkürzen. Die gravierenden Probleme, die diese wirtschaftlichen Aussichten für das empfindliche arktische Ökosystem mit sich bringen, dominieren weiterhin den Diskurs über die arktische Sicherheit. Während die arktischen Staaten versuchen, sich ihren Anteil zu sichern und ihre regionalen Ambitionen zu verwirklichen, gibt es auch erste Bedenken hinsichtlich eines drohenden Wetttrüstens und der Gefahr einer militärischen Konfrontation in der Region. Die Debatte über die Sicherheit in der Arktis wird zudem von den zunehmenden Spannungen zwischen Russland und dem Westen als Folge der Ukraine Krise noch zusätzlich angeheizt. Diese ziemlich düstere Prognose wird jedoch von vielen Wissenschaftlern und politischen Entscheidungsträgern – insbesondere aus der Region selbst – in Zweifel gezogen, die auf eine gegenteilige Faktenlage vor Ort verweisen, wie z.B. die gut etablierte regionale Zusammenarbeit, die friedliche Beilegung territorialer Streitigkeiten in der Vergangenheit sowie der moderate Ausbau militärischer Kapazitäten.³

- 1 Walter Natynczyk, ehemaliger militärischer Befehlshaber der kanadischen Streitkräfte, 2009, zitiert in: Marcus M. Keupp, Five Nations Jockey for Military Influence in Arctic, in: National Defense, 1. März 2016, unter: <http://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2016/2/29/2016march-five-nations-jockey-for-military-influence-in-arctic> (alle Übersetzungen aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).
- 2 Der Einfachheit halber wird die Arktis in diesem Artikel als die gesamte Region nördlich des Polarkreises definiert; als „arktische Staaten“ werden alle Länder mit nationalen Territorien in der Region bezeichnet, also Norwegen, Kanada, die USA, Russland, Schweden, Finnland, Dänemark und Island.
- 3 Eine umfassende Analyse des Diskurses über arktische Geopolitik findet sich in Jason Dittmer/Sami Moiso/Alan Ingram/Klaus Dodds, Have you heard the one about the disappearing ice? Recasting Arctic geopolitics, in: Political Geography 4/2011, S. 202-214.

Obwohl ich die Auffassung teile, dass eine militärische Auseinandersetzung im hohen Norden unwahrscheinlich ist, werde ich im Folgenden dennoch für regionale vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM) in der Arktis plädieren – nicht wegen, sondern trotz der zunehmenden Spannungen zwischen Russland und dem Westen. Das Hauptziel des vorliegenden Beitrags ist es aufzuzeigen, wie regionale VSBM dazu dienen könnten, die Spekulationen über eine militärische Konfrontation im hohen Norden zu beenden und gleichzeitig die regionale Zusammenarbeit zu vertiefen. Dazu werde ich zunächst Gründe dafür nennen, warum eine militärische Konfrontation im hohen Norden unwahrscheinlich ist. Danach werde ich erörtern, wie ein regionales VSBM-Regime dazu beitragen könnte, den Diskurs über die Gefahr eines „Krieges in der Arktis“ zu entschärfen. Abschließend werde ich einige konkrete Ideen für ein mögliches arktisches VSBM-Regime vorstellen, die zum Teil auf den in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) bereits bestehenden Rahmen für Rüstungskontrolle und VSBM beruhen.

Die Unwahrscheinlichkeit eines „arktischen Krieges“

Die Verfechter der Theorie, dass es zu einem interessengeleiteten Wettrüsten am Nordpol kommen wird, verweisen oft auf das wachsende wirtschaftliche Potenzial der Region, sich überschneidende territoriale Ansprüche und eine zunehmende „Militarisierung“ der Arktis.⁴ Es gibt jedoch gute Gründe, die solchen Analysen zugrunde liegenden Annahmen über Interessen und Macht genauer zu hinterfragen.

Überbewertung der wirtschaftlichen Aspekte

Ich möchte mit dem am häufigsten genannten Argument für die Gefahr einer militärischen Konfrontation in der Arktis beginnen: dem enormen wirtschaftlichen Potenzial sowie den gegensätzlichen Interessen der wichtigsten Akteure in der Region. 2008 veröffentlichte das *United States Geological Survey* eine Prognose, nach der die Arktis wahrscheinlich die größten unerschlossenen Öl- und Gasreserven der Welt bergen könnte.⁵ Darüber hinaus ist die zunehmende Befahrbarkeit der Nordwestpassage und der Nordostpassage von großem wirtschaftlichen Interesse, da diese die Durchfahrtszeiten zwischen dem Atlantik und dem Pazifik deutlich verkürzen und unsichere Gewässer wie die am Horn

4 Vgl. Rob Huebert, *The Newly Emerging Arctic Security Environment*, Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, Calgary 2010; Scott G. Borgerson, *Arctic Meltdown. The Economic and Security Implications of Global Warming*, in: *Foreign Affairs* 2/2008, S. 63-77.

5 Vgl. US Geological Survey, *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*, USGS Fact Sheet 3049, o.O. 2008.

von Afrika gemieden werden können.⁶ Die Kontrolle sowohl über die natürlichen Ressourcen als auch über diese Schifffahrtsrouten wird von den fünf Anrainerstaaten der Arktis – Norwegen, Dänemark, Kanada, Russland und die Vereinigten Staaten – als höchst wichtig angesehen. Ihre jüngsten Einreichungen nach dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (*United Nations Convention on the Law of the Sea*, UNCLOS)⁷ für die Erweiterung ihres Kontinentalschelfs (und damit zur Schaffung der Rechtsgrundlage für die Nutzung der Ressourcen des Meeresbodens) werden von einigen Beobachtern als provokant empfunden und die Überschneidungen der vorgeschlagenen Gebiete als potenziell konfliktträchtig angesehen.⁸ Jedoch sollten dabei einige wichtige Punkte beachtet werden.

Erstens stehen die Einreichungen gemäß UNCLOS voll und ganz im Einklang mit dem Völkerrecht und können kaum als provokant bezeichnet werden. Sie bestehen ausschließlich aus wissenschaftlichen Daten über die Ausweitung des Festlandssockels der Anrainerstaaten für die Kommission zur Begrenzung des Festlandssockels (*Commission on the Limits of the Continental Shelf*, CLCS). Die CLCS bewertet die verschiedenen Einreichungen wissenschaftlich und gibt anschließend Empfehlungen zum weiteren Vorgehen ab. Die Kommission hat zwar selbst kein Mandat zur Regelung sich überschneidender Ansprüche, das UNCLOS verweist jedoch auf mehrere Mechanismen zur Beilegung etwaiger Streitigkeiten.⁹ Die Anrainerstaaten der Arktis haben sich bislang stets auf eine friedliche Streitbeilegung geeinigt und ihre Verpflichtung auf das Völkerrecht sowie auf „die friedliche Regelung jeglicher sich überschneidender Ansprüche“ auf der *Arctic Ocean Conference* im Mai 2008 in Ilulissat bekräftigt.¹⁰ Darüber hinaus bleiben nach der Unterzeichnung des Vertrags über den Grenzverlauf zwischen Norwegen und Russland im Jahr 2010¹¹ nur noch wenige Überschneidungen übrig, die zudem kaum ein echtes Konfliktpotenzial aufweisen.¹² In Anbetracht der Tatsache, dass ein Ressourcenabbau weit abseits der Küste inmitten des Arktischen Ozeans höchst unwahrscheinlich ist, bleibt der Streit zwischen Kanada, Dänemark und Russland über die Frage, wem der Nordpol gehört, in erster Linie symbolisch. Bereits 2015 deutete Russland sei-

6 Vgl. Borgerson, a.a.O. (Anm. 4), S. 68-71.

7 Die Eingaben werden der VN-Kommission zur Begrenzung des Festlandssockels (*UN Commission on the Limits of the Continental Shelf*, CLCS) vorgelegt.

8 Vgl. Huebert, a.a.O. (Anm. 4), S. 1.

9 Ausführlicher zur Arbeit der CLCS bezüglich der arktischen Region siehe: Klaus Dodds, Flag planting and finger pointing. *The Law of the Sea, the Arctic and the political geographies of the outer continental shelf*, in: *Political Geography* 2/2010, S. 63-73.

10 Vgl. The Ilulissat Declaration, Arctic Ocean Conference, Ilulissat, Greenland, 27-29 May 2008, S. 1.

11 Vgl. Treaty between the Kingdom of Norway and the Russian Federation concerning Maritime Delimitation and Cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean [2010].

12 Ein Überblick über die Eingaben findet sich in: IBRU: Centre for Borders Research, Durham University, Map of maritime jurisdiction and boundaries in the Arctic region, unter: <https://www.dur.ac.uk/ibru/resources/arctic>.

ne Bereitschaft an, über seine Ansprüche, die sich dort mit denen anderer Länder überschneiden, zu verhandeln.¹³ Streitigkeiten wie diejenigen über die Hans-Insel, einen „Felsen“ in der Nares-Straße zwischen Kanada und Grönland, sind sogar zu „*Running Gags*“ geworden: Soldaten aus Kanada und Dänemark lassen Flaschen mit kanadischem Whisky bzw. dänischem Schnaps samt Schildern zurück, auf denen die jeweils andere Seite willkommen geheißen wird.¹⁴ Und schließlich wird oft übersehen, dass sich die große Mehrheit der vorausgesagten Ressourcen entweder innerhalb von ausschließlichen Wirtschaftszonen (AWZ) oder in Gebieten befindet, die von nur einem arktischen Anrainerstaat beansprucht werden und an denen Russland den größten Anteil hat.¹⁵ Hinzu kommt, dass das raue arktische Klima den Abbau dieser Ressourcen erheblich erschwert und ihn aufgrund des Fehlens notwendiger Infrastruktur auch etwa doppelt so teuer wie an jedem anderen Ort auf der Welt macht. Dies gilt insbesondere für die Offshore-Förderung, wobei gerade im Meer die meisten noch nicht entdeckten Ressourcen vermutet werden. Viele Studien sind daher zu dem Ergebnis gekommen, dass die Förderung nicht nur auch in Zukunft sehr teuer bleiben wird, sondern dass es auch höchst unwahrscheinlich ist, dass der Großteil der arktischen Ressourcen unilateral nutzbar gemacht werden kann.¹⁶ Mit anderen Worten: Die Anrainerstaaten der Arktis haben im Falle einer militärischen Konfrontation am meisten zu verlieren, da sie aus technischen Gründen zusammenarbeiten müssen, wenn sie ihren regionalen Anteil wirtschaftlich nutzbar machen wollen. So haben beispielsweise die nach der illegalen Annexion der Krim verhängten internationalen Sanktionen, die die technische Ausrüstung zur Öl- und Gasgewinnung betreffen, Russlands Programme zum Abbau arktischer Ressourcen praktisch vollständig zum Erliegen gebracht.

-
- 13 Vgl. Atle Staalesen, Russia ready to talk with Denmark over North Pole, Barents Observer, 5. August 2015, unter: <https://barentsobserver.com/en/arctic/2015/08/russia-ready-talk-denmark-over-north-pole-05-08>.
 - 14 Vgl. Dan Levin, Canada and Denmark Fight Over Island With Whisky and Schnapps, in: The New York Times, 7. November 2016, unter: <https://www.nytimes.com/2016/11/08/world/what-in-the-world/canada-denmark-hans-island-whisky-schnapps.html>.
 - 15 Vgl. James Henderson/Julia Loe, The Prospects and Challenges for Arctic Oil Development, OIES Paper: WPM 54, November 2014, S. 55, unter: <http://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/WPM-56.pdf>; Mikkel Runge Olesen, After Ukraine: Keeping the Arctic stable, DIIS Policy Brief, 29. September 2014, unter: <https://www.diis.dk/en/research/after-ukraine-keeping-the-arctic-stable>; Shamil Midkhatovich Yenikeeff/Timothy Fenton Krysiak, The Battle for the Next Energy Frontier: The Russian Polar Expedition and the Future of Arctic Hydrocarbons, Oxford Energy Comment, August 2007, unter: <https://www.oxfordenergy.org/publications/the-battle-for-the-next-energy-frontier-the-russian-polar-expedition-and-the-future-of-arctic-hydrocarbons-2>.
 - 16 Vgl. Henderson/Loe, a.a.O. (Anm. 15); Opportunities and Challenges for Arctic Oil and Gas Development, Eurasia Group report for The Wilson Center, Washington, D.C., unter: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Artic%20Report_F2.pdf; Olesen, a.a.O. (Anm. 15); Yenikeeff/Krysiak, a.a.O. (Anm. 15).

Praktische Grenzen für einen arktischen Krieg

Das raue arktische Klima hat nicht nur gravierende Folgen für die Rentabilität der Förderung arktischer Ressourcen, sondern setzt auch der Durchführung militärischer Operationen deutliche Grenzen. Da der große Arktische Ozean die meiste Zeit des Jahres von Eis bedeckt ist und die Temperaturen auf unter minus 40 Grad Celsius fallen können, ist die militärische Präsenz in der Arktis im Vergleich zu anderen Regionen immer noch relativ gering. Die Aufrechterhaltung einer militärischen Infrastruktur und auch die Durchführung militärischer Aktivitäten (z.B. Übungen) sind äußerst kostspielig und stellen hohe Anforderungen an Personal und Ausrüstung. Streitkräfte in der Arktis sind daher oft eher ein Symbol nationaler Souveränität und nationalen Prestiges als ein Zeichen militärischer Machtprojektion. Ein anschauliches Beispiel hierfür ist die „Slædepatruljen Sirius“ (Sirius-Hundeschlittenpatrouille), eine Eliteeinheit der dänischen Marine. Studien haben gezeigt, dass die extreme Kälte und Dunkelheit erhebliche Auswirkungen auf die physische und psychische Gesundheit der Soldaten haben.¹⁷ Die Einheit, die aus zwölf Soldaten besteht, von denen jeweils zwei ein Hundeschlittenteam bilden, überwacht die rund 16.000 Kilometer lange Küstenlinie Nordgrönlands.¹⁸ Aufgrund der extrem niedrigen Temperaturen ist die Einheit mit der M1917 Enfield ausgerüstet, einem Repeatinggewehr, das im Ersten Weltkrieg verwendet wurde. Modernere halbautomatische Gewehre, die mit Gasdruck arbeiten, sind in der kalten Umgebung Nordgrönlands weitaus weniger zuverlässig und erhöhen für die Soldaten die Gefahr eines Angriffs durch Eisbären. Die Arktis schränkt auch den Einsatz anderer konventioneller militärischer Ausrüstung wie z.B. Kampfpanzer oder schwerer Artillerie ein, die bei niedrigen Temperaturen eine wesentlich aufwändigere militärische Infrastruktur erfordern als die gegenwärtig in der Region vorhandene (z.B. zum Vorwärmen von Motoren und Triebwerken oder zur Wartung).¹⁹

Militärische Kapazitäten in der Arktis und nationale Modernisierungspläne in der Region werden offenbar ebenfalls häufig überschätzt. Zwei Studien des *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) von 2012 und 2016 zeichnen ungeachtet der Warnungen vor einer „Militarisierung“ oder einem „Wettrüsten“ in der Arktis ein weniger alarmierendes Bild. Beide Studien kommen zu dem Schluss, dass die militärische Präsenz in der Region noch immer gering ist und sich weit unter dem Niveau des Kalten Krieges befindet. Modernisierungs- und Beschaffungspläne für die Arktis – die üblicherweise ohnehin besonders kostspielig sind – schreiten nur langsam voran oder werden

17 Vgl. Anders Kjærgaard/Gloria R. Leon/Birgit A. Fink, Personal Challenges, Communication Processes, and Team Effectiveness in Military Special Patrol Teams Operating in a Polar Environment, in: *Environment and Behavior* 6/2015, S. 644-666.

18 Vgl. Forsvarskommando, „Jeg kan overleve overalt“ [„Ich kann überall überleben“], 2016, unter: <http://www2.forsvaret.dk/uddannelsessite/uddannelser/specialstyrker/Pages/siriusartikel.aspx>.

19 Vgl. Keupp, a.a.O. (Anm. 1).

oftmals sogar ganz aufgegeben. Die meisten Veränderungen, die tatsächlich stattfinden, haben kaum etwas mit offensiven militärischen Dispositiven und der Sicherung territorialer Ansprüche zu tun. Stattdessen geht es um den Schutz und die Überwachung von Hoheitsgewässern und bestehenden Staatsgrenzen sowie um *Search-and-Rescue*-Operationen (SAR).²⁰ So ist es beispielsweise angesichts der dünn besiedelten nördlichen Gebiete Russlands und Kanadas nicht verwunderlich, dass solche Einsätze von speziell ausgebildetem und ausgerüstetem militärischem Personal übernommen oder zumindest unterstützt werden. Der ehemalige militärische Befehlshaber der kanadischen Streitkräfte General Walter Natynczyk formulierte es einmal so: „Falls jemand in die kanadische Arktis eindringen sollte, wäre es meine erste Aufgabe, diese Leute zu retten.“²¹

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, dass es einige gute Gründe für die Annahme gibt, dass ein militärischer Konflikt in der Arktis höchst unwahrscheinlich ist. Vielmehr haben das raue arktische Klima und die rudimentäre Infrastruktur schon immer eine besonders enge Zusammenarbeit im dünn besiedelten hohen Norden gefördert. Insbesondere die Küstenstaaten der Arktis haben durch eine militärische Konfrontation viel mehr zu verlieren als zu gewinnen, wenn sie die Arktis wirtschaftlich nutzbar machen wollen. Zudem wird das Ausmaß der militärischen Präsenz in der Arktis oft übertrieben, und viele praktische Einschränkungen werden oftmals übersehen.

Die Entschärfung des Diskurses

Die Feststellung, dass die Arktis eine Region mit geringen Spannungen ist, bedeutet nicht, dass sie nicht vor großen Herausforderungen steht. Die Region war geostrategisch schon immer von großer Bedeutung. Angesichts der zunehmenden Spannungen zwischen NATO und Russland könnte es daher sinnvoll sein, über Schritte zur Vermeidung gefährlicher Fehlwahrnehmungen und einer ungewollten militärischen Eskalation im hohen Norden nachzudenken. Dazu werden wir zunächst näher auf die geopolitische Bedeutung der Arktis eingehen, bevor wir versuchen, Lehren aus den Erfahrungen der OSZE zu ziehen, und darüber diskutieren, wie ein umfassender Sicherheitsansatz im hohen Norden dazu beitragen könnte, den Diskurs über die Gefahr einer militärischen Konfrontation in der Arktis zu entschärfen.

20 Vgl. Siemon T. Wezeman, *Military Capabilities in the Arctic*, SIPRI Background Paper, März 2012, S. 13-14; ders., *Military Capabilities in the Arctic: A New Cold War in the High North?*, SIPRI Background Paper, Oktober 2016, S. 22, unter: <https://www.sipri.org/about/bios/siemon-t-wezeman>.

21 Zitiert in: Keupp, a.a.O. (Anm. 1).

Die geostrategische Bedeutung des hohen Nordens

Betrachtet man eine typische Weltkarte,²² ist die geostrategische Bedeutung der Arktis nicht sofort ersichtlich. Dies ändert sich jedoch, sobald man sich die Welt „von oben“ ansieht (siehe Abbildung 1). Seit dem Kalten Krieg spielt die Arktis – durch die die kürzeste Verbindung zwischen Russland bzw. der Sowjetunion und den kontinentalen Vereinigten Staaten verläuft – eine wichtige Rolle in den nuklearen Abschreckungsstrategien beider Seiten. Es ist z.B. ein offenes Geheimnis, dass der größte Teil der strategischen Atomraketen, Luftabwehrsysteme und strategischen, mit ballistischen Raketen bestückten U-Boote Russlands in der russischen Arktis, hauptsächlich auf der Halbinsel Kola, stationiert ist. Auf der anderen Seite der Grenze sind Norwegens zerklüftete Küste und seine Nähe zu Russland entscheidende Faktoren für die militärische Aufklärung und die Kontrolle der NATO über den Atlantik.²³ Während Russlands Baltische Flotte und seine Schwarzmeerflotte die maritimen Engpässe Kattegat, Bosphorus und die Straße von Gibraltar passieren müssen, ist die auf der Halbinsel Kola stationierte Nordflotte vor allem durch die Arktische Eisdecke in ihrer Bewegung eingeschränkt, wodurch sie näher an die norwegische Küste gedrängt wird. Mit dem Abtauen des Eises wird die Bewegungsfreiheit der Nordflotte weiter zunehmen – und somit auch ihre geostrategische Bedeutung. Letztere führt zwar nicht automatisch zu einer militärischen Konfrontation, sie kann aber die Gefahr von *Spillover*-Effekten und einer unbeabsichtigten militärischen Eskalation erhöhen.²⁴ Die jüngsten groß angelegten Übungen in der Arktis, darunter auch mehrere unangekündigte Übungen („*snap exercises*“),²⁵ die in schneller Folge und unmittelbarer geographischer Nähe durchgeführt wurden, sind nicht das Ergebnis konkurrierender regionaler Interessen, sondern das einer angespannteren europäischen Sicherheitslage.²⁶ Dies zeigt, dass einige der größten Herausforderungen für die Sicherheit in der Arktis von außen kommen können. Es bleibt die Frage, wie mit ihnen umzugehen ist.

22 Beispielsweise eine Mercator-Projektion mit dem Äquator im Zentrum.

23 Vgl. Kristian Åtland, *Russia's Armed Forces and the Arctic. All Quiet on the Northern Front?*, in: *Contemporary Security Policy* 2/2011, S. 267-285, hier: S. 269-271; Ronald E. Doel/Robert Marc Friedman/Julia Lajus/Sverker Sörlin/Urban Wråkberg, *Strategic Arctic science. National interests in building natural knowledge – interwar era through the Cold War*, in: *Journal of Historical Geography*, April 2014, S. 60-80, hier: S. 67-74.

24 Vgl. Wezeman, 2016, a.a.O. (Anm. 20), S. 23.

25 Die Übungen werden ohne vorherige Ankündigung gegenüber den beteiligten Einheiten oder durch formalisierte internationale Kommunikationskanäle durchgeführt. Dies erhöht die Gefahr einer Fehlinterpretation oder einer unbeabsichtigten Eskalation.

26 So führte z.B. Norwegen im März 2015 seine jährliche Militärübung „*Joint Viking*“ nahe der russischen Grenze in der Finnmark durch. Die Übung, an der rund 5.000 Soldaten teilnahmen, war Norwegens größte militärische Übung in dem Gebiet seit 1967. Nur wenige Stunden nach Abschluss der Übung wurden 38.000 russische Soldaten, mehr als 3.000 Militärfahrzeuge, 41 Marineschiffe, 15 U-Boote und über 100 Militärflugzeuge der russischen Nordflotte in volle Kampfbereitschaft versetzt.

Von der OSZE lernen? Ein umfassenderer Ansatz für die Sicherheit in der Arktis

Der 1996 nach der angespannten militärischen Pattsituation des Kalten Krieges gegründete Arktische Rat ist heute das wichtigste multilaterale Forum für die Politikgestaltung im hohen Norden. Anders als seine „Geistesverwandte“, die OSZE, beschränkt sich der Arktische Rat in seiner Tätigkeit auf die Wirtschafts- und Umweltsicherheit sowie die menschliche Sicherheit und schließt

Abbildung 1: Die Arktis (Quelle: CIA World Fact Book, 2009)



die militärische Sicherheit ausdrücklich von seiner Agenda aus. Der Hauptgrund für diese Entscheidung war, dass sich die arktischen Staaten auf die Themen konzentrieren wollten, die sie verbinden und die von gemeinsamem Interesse sind, sowie die Themen ausklammern wollten, die das Risiko in sich bergen, die regionale Kooperation zu gefährden. Dieser „selektive“ Sicherheitsansatz ist nach wie vor eines der unter Wissenschaftlern und politischen Entscheidungsträgern aus der Region am heftigsten diskutierten Themen. Während die Befürworter der gegenwärtigen Struktur argumentieren, dass gerade das Ausklammern umstrittener Themen wie militärische Sicherheit eine Lähmung des Rates verhindert hat, sind andere der Meinung, dass die derzeitigen Spaltungen im internationalen Sicherheitsumfeld zu tief sind, als dass diese ignoriert werden könnten. Nach Russlands illegaler Annexion der Krim können wir erneut eine Zunahme der militärischen Spannungen und eine deutliche Abnahme des gegenseitigen Vertrauens beobachten, das nach dem Ende des Kalten Krieges so behutsam aufgebaut wurde. Dies gilt leider auch für Russlands Beziehungen zu seinen arktischen Nachbarn. Vor diesem Hintergrund vertreten Beobachter wie Heather Conley und Matthew Melino vom *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) die Ansicht, dass der Arktische Rat „tatsächlich erwachsen geworden ist“ und dennoch Gefahr läuft, „inaktiv oder irrelevant“ zu werden, wenn er sich nicht an die neue geopolitische Situation anpasst.²⁷ Als eine mögliche Lösung schlagen sie vor, den Arktischen Rat nach dem Vorbild der OSZE völlig umzugestalten.²⁸

Der sogenannte umfassende Sicherheitsansatz der OSZE (der die politisch-militärische Sicherheit, die Wirtschafts- und Umweltsicherheit sowie die menschliche Sicherheit einschließt) konnte die militärische Blockkonfrontation des Kalten Krieges dadurch überwinden, dass er Transparenz und gegenseitiges Vertrauen erhöhte und gleichzeitig ein kooperatives Verständnis von europäischer Sicherheit erzeugte. Angesichts der Erfolgsbilanz, die die Arktisstaaten bei der Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschafts- und Umweltsicherheit sowie menschliche Sicherheit vorweisen können, und aufgrund der erheblichen Interessen, die auf dem Spiel stehen, könnte es sich daher auch lohnen, über kooperative Ansätze zur militärischen Sicherheit im hohen Norden nachzudenken. Wie bereits erwähnt, wären diese keine direkte Reaktion auf einen unmittelbar bevorstehenden Konflikt, sondern würden vielmehr das bereits erreichte Niveau guter regionaler Zusammenarbeit untermauern und absichern. Da alle arktischen Staaten auch OSZE-Teilnehmerstaaten sind, erscheint es sinnvoll, auf der 40-jährigen Erfahrung der Organisation mit der Verbesserung militärischer Transparenz und Berechenbarkeit in Europa aufzubauen. Die VSBM der OSZE unterscheiden sich von den klassischen Ansätzen zur Rüstungskontrolle und Abrüstung dadurch, dass sie weder militärische Kapazitäten aktiv reduzieren noch Einsätze oder Aktivitäten einschränken, sondern sich

27 Heather A. Conley/Matthew Melino, *An Arctic Redesign: Recommendations to Rejuvenate the Arctic Council*, Report of the CSIS Europe Program, Februar 2016, S. 1-3.

28 Vgl. ebenda, S. 4.

stattdessen darauf konzentrieren, Transparenz und Berechenbarkeit durch den regelmäßigen Austausch militärischer Informationen, Verifikationsmaßnahmen und ergänzende Formen militärischer Zusammenarbeit zu erhöhen. Auf diese Weise spielten die VSBM eine wichtige Rolle beim Abbau militärischer Spannungen und bei der Verringerung der Gefahr militärischer Missverständnisse und trugen so zum Aufbau gegenseitigen Vertrauens zwischen den beiden vormals konkurrierenden militärischen Blöcken bei.²⁹

Die Vorzüge vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen in der Arktis

Auch wenn die Arktis derzeit ein hohes Maß an Zusammenarbeit und Stabilität aufweist, sollten die potenziellen positiven Auswirkungen eines regionalen VSBM-Regimes nicht übersehen werden. Auch bereits bestehende VSBM-Regime ermutigen ausdrücklich zur Verabschiedung zusätzlicher regionaler Maßnahmen in ihrem Anwendungsgebiet.³⁰ Aufbauend auf den Erfahrungen der OSZE könnte ein regionales VSBM-Regime in der Arktis nicht nur dazu beitragen, das bereits hohe Niveau der Zusammenarbeit zu erhalten, sondern es sogar noch zusätzlich stärken und gleichzeitig eine kooperativere Herangehensweise an die militärische Sicherheit in der Region ermöglichen. Es könnte die militärische Transparenz insgesamt erhöhen, ein gegenseitiges Verständnis der militärischen Absichten der arktischen Staaten herstellen und eine Rückversicherung dafür sein, dass militärische Aktivitäten, Truppeneinsätze und Modernisierungspläne für die Region von defensiver Natur sind. Dies könnte auch ein starkes Signal aussenden, dass die arktischen Staaten uneingeschränkt dem Völkerrecht sowie der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten verpflichtet sind, und einen wesentlichen Beitrag zur Entschärfung des Diskurses über eine militärische Konfrontation im hohen Norden leisten.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Arktis zwar bislang eine von hoher Stabilität und Zusammenarbeit geprägte Region ist, die jedoch trotz ihrer scheinbaren Abgeschlossenheit nicht isoliert vom Rest der Welt existiert. Um das jetzt schon hohe Maß an regionaler Zusammenarbeit zu schützen, könnte es sich daher lohnen, vorausschauende Schritte zur Erhöhung der militärischen Stabilität und Berechenbarkeit sowie zur Verringerung der Gefahr einer unbeabsichtigten militärischen Eskalation in Erwägung zu ziehen. Wichtige Denkansätze hierfür könnten die 40-jährige Erfahrung der OSZE und insbesondere ihre VSBM-Regime geben.

29 Vgl. Zdzislaw Lachowski/Adam Daniel Rotfeld, Success or Failure? CSBMs in the Post-Cold War Environment, in: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (Hg.), OSCE Yearbook 2001, Baden-Baden 2002, S. 315-329; Frank Evers/Martin Kahl/Wolfgang Zellner, The Culture of Dialogue: The OSCE Acquis 30 Years after Helsinki, CORE – Centre for OSCE Research/Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (IFSH), Hamburg 2005, S. 5.

30 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Wiener Dokument 2011 über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, FSC.DOC/1/11, Wien, 30. November 2011, unter: <http://www.osce.org/fsc/86597>, S. 49.

Mögliche Elemente eines arktischen VSBM-Regimes

In den vorhergehenden Kapiteln sind wir zu dem Schluss gekommen, dass Unberechenbarkeit, der Mangel an Transparenz, gefährliche Fehlwahrnehmungen sowie eine unbeabsichtigte militärische Eskalation für die militärische Sicherheit im hohen Norden weitaus größere Herausforderungen darstellen als ein beschleunigtes Wettrüsten und dass ein regionales VSBM-Regime dazu beitragen könnte, diese Risiken durch erhöhte militärische Transparenz und größere Berechenbarkeit in der Region zu minimieren. Das kann natürlich nur gelingen, wenn ein regionales VSBM-Regime in der Arktis sorgfältig auf die spezifischen Bedürfnisse und Erfordernisse der Region zugeschnitten wird und nicht bloß eine Kopie oder Erweiterung bereits bestehender Instrumente darstellt. In diesem letzten Abschnitt werden daher einige Ideen zu der Frage vorgestellt, welche Elemente ein mögliches arktisches VSBM-Regime enthalten könnte. Dabei stütze ich mich u.a. auf den bereits existierenden Rahmen der OSZE für Rüstungskontrolle und VSBM. Da das Ziel darin besteht, Transparenz und Berechenbarkeit zu erhöhen und die Zusammenarbeit zu fördern, werden das politisch bindende Wiener Dokument von 2011 (WD11)³¹ und der rechtlich bindende Vertrag über den Offenen Himmel im Mittelpunkt der Betrachtung stehen. Ich möchte an dieser Stelle betonen, dass die Vorschläge ausschließlich meine persönlichen Ansichten darüber widerspiegeln, welche Schritte in diesem Bereich (zumindest theoretisch) denkbar wären. Die genauen Einzelheiten wären selbstverständlich Verhandlungssache.

Anwendungsgebiet

Das Anwendungsgebiet sollte zumindest alle Land- und Seegebiete oberhalb des Polarkreises, über die ein Vertragsstaat Hoheitsrechte ausübt, und, um voll funktionsfähig zu sein, auch die AWZ und die internationalen Gewässer des Arktischen Ozeans umfassen.

Die Anwendungszone des WD11 umfasst beispielsweise bislang lediglich „ganz Europa sowie das angrenzende Seegebiet [...] und den angrenzenden Luftraum“.³² Dazu gehören also nur die europäischen arktischen Gebiete Islands, Norwegens, Schwedens, Finnlands und Russlands westlich des Urals sowie der Arktische Ozean (nur hinsichtlich militärischer Aktivitäten). Da das Dokument jedoch kaum auf Seestreitkräfte eingeht, werden nur wenige Informationen über den Arktischen Ozean ausgetauscht oder verifiziert. Bis heute ist der Vertrag über den Offenen Himmel der einzige Vertrag, der die gesamte

31 Das Wiener Dokument wird regelmäßig (mindestens alle fünf Jahre) überprüft. Alle Änderungen, die unter den 57 OSZE-Teilnehmerstaaten einen Konsens finden, treten (falls nicht anders angegeben) sofort in Kraft. Da 2016 keine Einigung erzielt werden konnte, ist das Wiener Dokument vom November 2011 die gültige Version.

32 Wiener Dokument 2011, a.a.O. (Anm. 30), S. 55. Der Begriff „angrenzendes Seegebiet“ ist in diesem Zusammenhang so zu verstehen, dass er sich „auch auf an Europa angrenzende ozeanische Gebiete bezieht“; ebenda.

Region abdeckt, und sein Anwendungsgebiet als „die Landgebiete, einschließlich Inseln und Binnen- sowie Hoheitsgewässern, über die ein Vertragsstaat die Souveränität ausübt“,³³ definiert. Doch obwohl die AWZ und die internationalen Gewässer des Arktischen Ozeans nicht explizit ausgeschlossen werden, findet auch hier kein Austausch von relevanten militärischen Informationen statt, die von den kooperativen Beobachtungsflügen des Vertrags über den Offenen Himmel verifiziert werden könnten. Wenden wir uns daher dem Bereich des Informationsaustauschs zu.

Tabelle 1: Abdeckung Europas und der Arktis durch bestehende VSBM-Regime

Region	Wiener Dokument	Vertrag über den Offenen Himmel
Europa	100 Prozent	ca. 94 Prozent
Arktis	ca. 2 Prozent*	ca. 36 Prozent

* nur die Hoheitsgebiete Finnlands, Islands, Norwegens, Russlands und Schwedens innerhalb Europas

Informationsaustausch

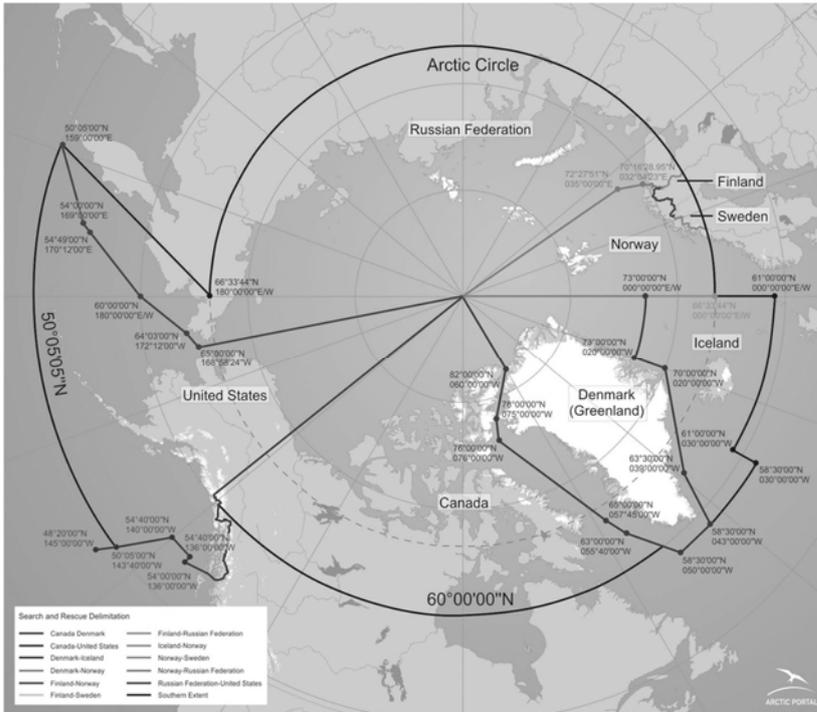
Wie das WD11 sollte auch ein arktisches VSBM-Regime den jährlichen Austausch militärischer Informationen vorsehen. Diese Informationen sollten die Stärke und den Friedensstandort von Truppen und militärischer Ausrüstung enthalten, die dauerhaft in der Region stationiert sind, sowie Einzelheiten zu allen Streitkräften, die vorübergehend oberhalb des Polarkreises disloziert sind. Die Kategorien der Waffensysteme und des Großgeräts sollten idealerweise um diejenigen erweitert werden, die für das Sicherheitsumfeld der Arktis von besonderer Relevanz sind. So sollte ein arktisches VSBM-Regime z.B. mehr Informationen über Transportflugzeuge, Versorgungstruppen und Seestreitkräfte bereitstellen, da diese in der modernen Kriegführung eine entscheidende Rolle spielen und bislang nicht hinreichend von den bestehenden VSBM-Regimen abgedeckt werden. Informationen könnten nicht nur über Friedensstandorte ausgetauscht werden, sondern auch dann, wenn diese Streitkräfte innerhalb des Anwendungsgebiets operieren.³⁴ So könnten die arktischen Staaten z.B. mitteilen, wenn Seestreitkräfte in eine der SAR-Regionen

33 Vertrag über den Offenen Himmel, 24. März 1992, S. 3, unter: <http://www.osce.org/library/14127>.

34 Da rund 64 Prozent der Region aus internationalen Gewässern (oder AWZ) bestehen, gäbe es ansonsten in einem potenziellen zukünftigen arktischen VSBM-Regime einen beträchtlichen blinden Fleck.

einfahren oder diese verlassen, so wie diese Zonen im arktischen SAR-Abkommen definiert sind (siehe Abbildung 2).³⁵ Diese Informationen würden nicht nur die militärische Transparenz erhöhen, sondern auch die Einsatzsicherheit weiter verbessern und die Koordinierung von SAR-Operationen in der Region zusätzlich erleichtern.

Abbildung 2: SAR-Regionen (Quelle: Arctic Portal, 2011)



Darüber hinaus sollte der jährliche Austausch militärischer Informationen auch Informationen über die Verteidigungs- und Streitkräfteplanung der arktischen Staaten, Veränderungen der Militärdoktrinen sowie über Militärausgaben und Militärhaushalte enthalten. Diese Informationen würden die militärischen Kapazitäten in der Arktis besser abbilden und zu mehr Transparenz und Berechenbarkeit in der Region beitragen. Dasselbe gilt für die vorherige Ankündigung größerer militärischer Übungen und Manöver. Gemäß den derzeit geltenden Bestimmungen des WD11 werden diese Übungen allen OSZE-Teilnehmerstaaten mindestens 42 Tage vor ihrem Beginn angekündigt, wenn ihr Umfang die Schwellenwerte für das beteiligte militärische Personal oder bestimmte Arten von Waffen und Ausrüstung erreicht. Da diese Schwellenwerte

35 Vgl. Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic [2011], S. 10-15.

zeitlich auf das Ende des Kalten Krieges zurückgehen, sollten sie deutlich gesenkt werden und zusätzliche militärische Ausrüstung und Streitkräfte umfassen, um der heutigen militärischen Realität in der Arktis zu entsprechen.

Verifikation

Um die ausgetauschten Informationen zu verifizieren und den Grad an Transparenz und Vertrauen zu erhöhen, sollte ein arktisches VSBM-Regime auch eine Reihe von Verifikationsbestimmungen enthalten. Die Mechanismen für Inspektionen (zur Verifikation verdächtiger Aktivitäten in definierten geographischen Gebieten) und die Überprüfungsbesuche (Verifikation von Truppenformationen an ihren Friedensstandorten) sollten so wie im WD11 beschrieben beibehalten werden.³⁶ Einige Änderungen könnten jedoch zu einem moderneren und kooperativeren Verifikationsregime beitragen. Erstens sollte die Unterscheidung zwischen Überprüfungsbesuchen und Inspektionsquoten komplett aufgegeben werden, da die Trennung in der Praxis ohnehin oftmals bereits aufgegeben ist. Zweitens sollte die Zahl der Verifikationsbesuche, die ein Staat empfangen muss („passive Quote“) nicht nur auf der Anzahl der dislozierten militärischen Einheiten basieren, sondern auch den Umfang der militärischen Aktivitäten eines Staates im Anwendungsgebiet widerspiegeln. Um dies zu kompensieren, sollte drittens die Anzahl der Verifikationsmissionen, die ein Staat durchführen kann („aktive Quote“), dessen passiver Quote entsprechen. Viertens sollte jeder Staat verpflichtet sein, einen Teil dieser Verifikationsmaßnahmen in Zusammenarbeit mit anderen Teilnehmerstaaten durchzuführen, um die Vertrauensbildung zwischen den Streitkräften der arktischen Staaten weiter zu fördern. Fünftens sollten alle militärischen Übungen und Manöver, die bestimmte Schwellenwerte (die idealerweise niedriger sind als die derzeit im WD11 festgelegten) überschreiten bzw. ohne vorherige Ankündigung gegenüber den beteiligten Einheiten („unangekündigte Übungen“) oder gemeinsam mit mindestens zwei anderen Teilnehmerstaaten durchgeführt werden, für die Beobachtung durch andere Teilnehmerstaaten zugänglich sein.

Diese üblichen Formen der Verifikation könnten durch kooperative Beobachtungsflüge ergänzt werden (idealerweise mit Personal aus so vielen arktischen Staaten wie möglich), um Informationen über den Schiffsverkehr in den verschiedenen Regionen des Arktischen Ozeans zu sammeln. Diese Informationen könnten dazu genutzt werden, die Präsenz und die Aktivitäten von Marineeinheiten in der Region zu verifizieren und Informationen für SAR-Missionen, die Durchsetzung des Seerechts und die Grenzüberwachung sowie für die Entdeckung und Beobachtung von Ölverschmutzungen³⁷ und anderen Umweltkatastrophen zu ergänzen. Die kostengünstigste Möglichkeit, ein solches Luftüberwachungsregime einzurichten, wäre die Nutzung der Flugzeuge und

36 Vgl. Wiener Dokument 2011, a.a.O. (Anm. 30), S. 35-48.

37 Vgl. insbesondere Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic [2013].

der Infrastruktur des Regimes des Offenen Himmels. Dies würde kaum mehr als die Bereitstellung einiger weniger zusätzlicher Flugplätze in den nördlichen Gebieten der arktischen Staaten erfordern.

Verminderung der Risiken, Reaktion auf Zwischenfälle und militärische Kontakte

Um das Risiko unbeabsichtigter Vorfälle weiter zu verringern und adäquate Mechanismen für die Reaktion auf mögliche Zwischenfälle zu schaffen, könnten die arktischen Staaten in Erwägung ziehen, ein Kontaktstellenverzeichnis anzulegen und, wo immer möglich, direkte Kommunikationskanäle einzurichten. Darüber hinaus sollten sie in Erwägung ziehen, gemeinsame Regeln für Operationen in der Arktis zu erarbeiten, die idealerweise auch ein angemessenes Verhalten zur Erhaltung des empfindlichen arktischen Ökosystems vorgeben. Diese Regeln könnten bei regelmäßigen Treffen überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden, die auch für die Diskussion über potenziell gefährliche Zwischenfälle genutzt werden könnten.

Des Weiteren sollte ein arktisches VSBM-Regime, das nach dem Vorbild des WD11 gestaltet ist, verschiedene Mechanismen zur Förderung direkter militärischer Kontakte und zum Aufbau und zur Stärkung des Vertrauens zwischen den Streitkräften der Staaten enthalten. Zu diesen Mechanismen könnten gemeinsame Militärübungen und Ausbildungsmaßnahmen, regelmäßige Besuche militärischer Einrichtungen und Formationen, regelmäßige Treffen auf hoher Ebene zur Diskussion von Veränderungen der Militärdoktrinen mit direkten Auswirkungen auf die Arktis, gemeinsame Workshops, Besuche und der Austausch zwischen den Streitkräften sowie die regelmäßige Überprüfung des Implementierungs- und Modernisierungsbedarfs des arktischen VSBM-Regimes gehören. Dazu könnten auch bereits existierende Foren wie die (derzeit ausgesetzten) Treffen des *Arctic Chiefs of Defence Staff*, des *Arctic Security Forces Roundtable* (ASFR) und des unlängst gegründeten *Arctic Coast Guard Forum* einbezogen werden.

Fazit

Dieser Beitrag erhebt zwar nicht den Anspruch einer umfassenden Analyse der militärischen Sicherheit in der Arktis, doch ich hoffe gezeigt zu haben, warum der Alarmismus über ein beschleunigtes Wettrüsten und das zunehmende Risiko einer militärischen Konfrontation im hohen Norden mit einer gewissen Skepsis zu betrachten ist. Die wirtschaftlichen Aussichten in der Region scheinen eine derart pessimistische Prognose nicht zu rechtfertigen, und sie wird auch von den aktuellen Entwicklungen in der Region nicht gestützt. Im Gegenteil: Die militärischen Kapazitäten in der Arktis werden oft übertrieben dargestellt, und viele praktische Einschränkungen werden häufig übersehen –

ebenso wie die Tatsache, dass das raue arktische Klima schon immer zu einer besonders engen Zusammenarbeit geführt hat. Wie bereits gesagt, haben die arktischen Staaten im Falle einer militärischen Konfrontation viel mehr zu verlieren als zu gewinnen, da sie einander brauchen, wenn sie vom Ressourcenreichtum der Region profitieren möchten.

Angesichts der zunehmenden Spannungen zwischen Russland und dem Westen steht die bewährte regionale Zusammenarbeit in der Arktis auf dem Prüfstand. Wie kann diese Zusammenarbeit vor negativen *Spillover*-Effekten geschützt werden? Ich habe gezeigt, wie eine Erweiterung der arktischen Sicherheitsagenda – und insbesondere ein arktisches Regime vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen – zur Erhöhung der militärischen Transparenz und Berechenbarkeit im hohen Norden beitragen und das bestehende hohe Niveau der regionalen Zusammenarbeit sogar noch stärken könnten. Die hier vorgestellten Vorschläge sind nicht nur kosteneffizient, sondern viele von ihnen würden auch einen wichtigen Beitrag zur Auseinandersetzung mit Fragen der nichtmilitärischen Sicherheit im hohen Norden leisten (z.B. SAR, Grenzsicherheit, Ölverschmutzungen). Ein Regime dieser Art würde den gemeinsamen Interessen wichtiger Akteure dienen. Ein potenzielles arktisches VSBM-Regime könnte sogar als Vorbild für die anhaltenden Bemühungen um eine Modernisierung des OSZE-Rahmens für Rüstungskontrolle fungieren. Dafür ist es wichtig, unser Verständnis von VSBM zu erweitern. Sie sollten nicht nur als reaktives Instrument zur Abwehr unmittelbarer Bedrohungen des Friedens und der Sicherheit betrachtet werden, sondern vielmehr als ein vorausschauender Weg zur Schaffung und weiteren Stärkung der strukturellen Voraussetzungen für Frieden und Stabilität zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten.