

Europa in der Arktis: Neue Akzente in der EU-Arktisstrategie

Michael Paul

Eingegangen: 10. Dezember 2021 / Angenommen: 29. Dezember 2021 / Online publiziert: 11. April 2022
© Der/die Autor(en) 2022

Zusammenfassung Die Arktis wird meist mit Klimawandel, Wissenschaftskooperation und Umweltschutz assoziiert, während Sicherheitsfragen selten erwähnt werden. In der neuen EU-Arktisstrategie sind viele Ansätze und Absichten genannt, um auf der Grundlage konstruktiv zusammenwirkender politischer Strategien die Stabilität in der Arktis zu verbessern. Realistisch kann die EU viel zur maritimen Sicherheit und zu einer nachhaltigen Klima- und Ressourcenpolitik beitragen, sie wird aber – und sollte wohl auch – auf absehbare Zeit kein arktischer Sicherheitsakteur werden.

Schlüsselwörter Arktisstrategie der EU · Klimawandel · Maritime Sicherheit · Russland · Sicherheitspolitik

Europe in the Arctic: New Trends in the EU Arctic Strategy

Abstract The Arctic is mostly associated with climate change, science cooperation and environmental protection, while security issues are rarely mentioned. The new EU Arctic Strategy identifies different approaches and objectives to improve stability in the Arctic based on constructively interacting policies. Realistically, the EU can significantly contribute to maritime security and sustainable climate and resource policies, but it will not – and is probably not intended to – become an Arctic security actor for the foreseeable future.

Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine aktualisierte und überarbeitete Version einer früheren Veröffentlichung des Autors (Paul 2021).

Dr. Michael Paul (✉)

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Ludwigkirchplatz 3–4, 10719 Berlin, Deutschland
E-Mail: michael.paul@swp-berlin.org

Keywords EU Arctic Strategy · Climate change · Maritime security · Russia · Security policy

1 Einleitung

Die Europäische Union ist weder Mitglied im Arktischen Rat noch hat sie einen formellen Beobachterstatus. Aufgrund des langjährigen Engagements und der Vielzahl von Projekten der EU in der Arktis ist sie aber ein arktischer Akteur und kann aufgrund des schwebenden Antragsverfahrens wie permanente Beobachter an Sitzungen des Arktischen Rates und der Arbeitsgruppen agieren.¹ Darüber hinaus sind drei EU-Staaten – Dänemark, Finnland und Schweden – Mitglieder des Arktischen Rates und die Arktisstaaten Island und Norwegen sind Mitglieder des Europäischen Wirtschaftsraums. In der neuen EU-Arktisstrategie vom Oktober 2021 wird der eigene Sonderfall akzeptiert, indem darauf hingewiesen wird, dass es vorrangig in der Verantwortung der arktischen Staaten liege, die Chancen und Probleme in ihrem Hoheitsgebiet anzugehen. „Viele dieser Herausforderungen reichen jedoch über die nationalen Grenzen und die Grenzen der Region hinaus und können im Rahmen regionaler oder multilateraler Zusammenarbeit wirksamer bewältigt werden“ (KOM/HV 2021, S. 2). In diesem Zusammenhang müsse auch der Rolle der EU als Gesetzgeber für einen Teil der europäischen Arktis Rechnung getragen werden. Brüssel hat sich demgemäß in den Mitteilungen der EU-Kommission 2008 und 2016 an drei Prinzipien orientiert: Schutz der Arktis, nachhaltige Entwicklung und internationale Zusammenarbeit (KOM 2008; KOM/HV 2016).

Während die ersten beiden Prinzipien bereits adressiert wurden und relevant bleiben, fehlte im internationalen Kontext bislang eine stärkere sicherheitspolitische Komponente. Sie ist aber wegen der zunehmenden Bedeutung der Arktis für die Außen- und Sicherheitspolitik notwendig geworden und entspricht dem neuen Selbstverständnis der EU, deren umfassendes Engagement als „eine geopolitische Notwendigkeit“ (KOM/HV 2021, S. 2) gilt.

2 Wachsende sicherheitspolitische Bedeutung der Arktis

Die Arktisstaaten wollen, dass die Arktis ein Gebiet bleibt, in dem Frieden, Stabilität und ein geringes Maß an Spannungen herrschen und so viel Zusammenarbeit wie möglich gepflegt wird. Das Risiko einer Eskalation von Konflikten in der Arktis ist nach wie vor gering, besteht aber durchaus.

Viele militärische Aktivitäten und Rüstungsprojekte Russlands können auf dessen Selbstverständnis als Großmacht, die Absicherung wirtschaftlicher Interessen und den Wunsch nach einem Verhältnis auf Augenhöhe mit den USA und der NATO zurückgeführt werden. Dabei bildet die Arktis ein wichtiges Element in Moskaus

¹ Die Europäische Kommission hat im Dezember 2008 beantragt, als Beobachter zugelassen zu werden. In der letzten Erweiterungsrunde 2013 wurde diesem Antrag zwar zugestimmt, aber keine endgültige Entscheidung getroffen; bis dahin darf die EU an Sitzungen teilnehmen (vgl. Artic Council 2021).

Gesamtstrategie, das dort aber selbst ein Anwachsen des Konfliktpotentials erkannt hat. Trotz seiner aggressiven Rhetorik und Verhaltensweise sind Russlands strategische Ziele in der Region prinzipiell defensiv ausgerichtet. Moskau hat es jedoch versäumt, durch Transparenz und Vertrauensbildung um Verständnis für seine Arktispolitik zu werben. So wird Russland als aggressive Militärmacht wahrgenommen, die auf die Sicherheitsinteressen anderer Staaten keine Rücksicht nimmt. Arktische Nachbarländer reagieren darauf, indem sie aufrüsten und sich auf Konflikte vorbereiten, die eskalieren könnten. Die Lage hat sich in den vergangenen zehn Jahren insofern fundamental geändert (Paul und Swistek 2021).

Die EU hat schon 2016 in ihrer Mitteilung zu einer integrierten Politik für die Arktis betont, es sei „wichtiger denn je, dafür zu sorgen, dass die Arktis weiterhin ein Raum des Friedens, des Wohlstands und der konstruktiven internationalen Zusammenarbeit bleibt“ (KOM/HV 2016, S. 4). Wie dies konkret erreicht werden soll, führten die Kommission und die Hohe Vertreterin der Kommission für Außen- und Sicherheitspolitik damals aber nicht aus. In der neuen Mitteilung 2021 werden nun neue Akzente der EU-Arktispolitik präsentiert. Für Brüssel bedeutet deren Umsetzung ein Balanceakt zwischen Arktis- und Nicht-Arktisstaaten, EU- und NATO-Staaten, Geopolitik und Geoökonomie, hohen Erwartungen und unzureichenden Fähigkeiten – eine ganze Reihe von Zielkonflikten.

3 Die EU zwischen Anspruch und Wirklichkeit

EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hat zu Beginn des fünfjährigen institutionellen Zyklus (2019–2024) der EU eine „geopolitische Kommission“ ausgerufen. Europa müsse die „Sprache der Macht lernen“ (Leyen 2019), erklärte sie in ihrer Grundsatzrede am 8. November 2019 in Berlin. Das heiße auch „eigene Muskeln aufbauen, wo wir uns lange auf andere stützen konnten – etwa in der Sicherheitspolitik“ (Leyen 2019). Aber Brüssel kann (und will) kein Gegengewicht für eine in Arktisfragen erratische USA, ein (über-) ambitioniertes China und ein aggressives Russland sein. Damit wäre die EU überfordert und bräuchte mehr – insbesondere militärische – Machtmittel als derzeit politisch vertretbar und durchsetzbar sind: „Wir sind keine Anbieter von harter Sicherheit, und wir haben nichts, was an eine europäische Armee heranreicht“, erklärte der im April 2020 ernannte EU-Arktisbotschafter Michael Mann (zit. n. McGwin 2020, eigene Übersetzung).² Sicherheit beinhalte in diesem Sinne eher Gesundheitsfragen, Umwelt und Seenotrettung (SAR).

In Anbetracht der durch Russlands militärische Aktivitäten veränderten Lage kommt jede neue Arktisstrategie – wie das Beispiel Schweden zeigt (Government Offices of Sweden 2020) – nicht mehr umhin, auf sicherheitspolitische Risiken hinzuweisen und daraus entsprechende Schlüsse zu ziehen. Welchen Beitrag kann

² „We are not hard security providers, and we don’t have anything approaching a European army, so, for us, the idea of security includes things like health issues, environmental issues and search-and-rescue“ (zit. n. McGwin 2020).

und will die EU leisten, wenn sie gleichzeitig weiter auf multilaterale Kooperation setzen, Risiken dabei aber nicht verleugnen möchte?

Gemäß der neuen Mitteilung will die EU ihr Engagement für die Arktis im sicherheitspolitischen Kontext verstärken. Die Union will einen Beitrag leisten „zur Aufrechterhaltung des friedlichen und konstruktiven Dialogs und der Zusammenarbeit in einer sich wandelnden geopolitischen Landschaft, um die Sicherheit und Stabilität der Arktis zu erhalten, indem Fragen der Arktis in ihren externen Kontakten angesprochen werden, die regionale Zusammenarbeit intensiviert wird und eine strategische Vorausschau auf sich abzeichnende sicherheitspolitische Herausforderungen entwickelt wird“ (KOM/HV 2021, S. 2).

Eine strategische Vorausschau ist wichtig; konkret will Brüssel in der Sicherheitsfrage wie schon in früheren Jahren „die Katastrophenschutzkapazitäten und die Zusammenarbeit bei Such- und Rettungseinsätzen stärken“ (KOM/HV 2021, S. 3). Ein Fokus auf maritime Sicherheit entspricht gleichermaßen der defizitären Situation in der Arktis und den Fähigkeiten der EU. Die in der EU-Strategie für maritime Sicherheit (EUMSS) verankerten Maßnahmen dienen dazu, Resilienz auf- und entsprechende Fähigkeiten auszubauen, die z. B. zum gemeinsamen Lagebild der Schifffahrt und des Flugwesens sowie der Weltraumfähigkeiten in und über der Arktis beitragen können. Hier herrschen in der Arktis große Defizite, während die EU reiche praktische Erfahrung und finanzielle Unterstützung einbringen kann. So fördert die EU-Initiative „Horizon 2020“ das Project Arctic and North Atlantic Security and Emergency Preparedness Network (ARCSAR) für den arktisch-nordatlantischen Raum und damit ein innovatives System für Such- und Rettungseinsätze (SAR).

Maritime Sicherheit erfordert eine Kombination von Instrumenten, über die EU-Staaten durchaus verfügen – von gemeinsamen Normen bis hin zu Fähigkeiten in Satellitenüberwachung, Küstenschutz und Marine. Dabei stellt sich allerdings das alte Problem der EU-NATO-Beziehungen: Das Potential für eine Kooperation zur Gewährleistung der maritimen Sicherheit ist immer noch nur unzureichend benannt, geschweige denn abgestimmt und koordiniert. Eine positive Ausnahme ist das Baltic Maritime Component Command in Rostock, das sowohl (und vorrangig) der NATO wie auch der EU zur Verfügung stehen soll – mit Schwerpunkt auf Führung von Operationen im Ostseeraum und an der Nordflanke. Es ist allerdings auch eine Ausnahme geblieben.

4 Eine zukunftsweisende Strategie gegenüber Russland?

Wenn die neue Arktisstrategie ein realistischer Entwurf für die Zukunft sein soll, muss sie Russland gleichermaßen als Chance und als Problem berücksichtigen. In einigen Politikfeldern stimmen europäische und russische Interessen überein, wenn auch ihre Rangordnung unterschiedlich ist und mit Blick auf Ostukraine und Krim bei jedem – selbst selektiven – Engagement große Zurückhaltung angebracht ist. Auf der Agenda steht in Moskau zwar stets die eigene Sicherheitsvorsorge im Vordergrund, aber grundsätzlich ist Russland an Verbesserungen der Seenotrettung

interessiert und zu grenzüberschreitenden Kooperationen in Wissenschaft und Umweltfragen bereit.

Die Stärkung von Katastrophenschutzkapazitäten und der Zusammenarbeit bei Such- und Rettungseinsätzen sowie die Intensivierung der Forschung zu den Auswirkungen des auftauenden Permafrosts sind in diesem Sinne gute und klare Angebote an Russland. Deren Umsetzung dürfte nicht am Willen Brüssels, sondern eher am Unwillen Moskaus scheitern, mit der EU zusammenarbeiten zu wollen.

Die EU verfügt über ein breites Instrumentarium an regionalen Kompetenzen, Fachwissen und Initiativen. Dieses Fähigkeitsspektrum kann als Rahmen für etwaige gemeinsame Projekte dienen. Auch grenzüberschreitende Umweltkooperationen sind im Einzelfall im russischen Interesse, da Beschlüsse und Aktivitäten der EU direkte Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung in der Arktis haben und die EU selbst ein wichtiger Abnehmer russischer Produkte aus der Energiewirtschaft ist.³ Allerdings wird die in der neuen Mitteilung enthaltene Forderung, „auf die Förderung von Öl, Kohle und Gas auch in den arktischen Regionen zu verzichten“ (KOM/HV 2021, S. 2), in Moskau – ebenso wie in Oslo – kaum die Bereitschaft zur Kooperation erhöhen.

Das Konfliktpotential verringert sich nicht, indem die Union konstatiert: „Die EU setzt sich entschlossen für die Aufrechterhaltung einer sicheren, stabilen, nachhaltigen und wohlhabenden Arktis ein, die weiterhin eine Region mit geringen Spannungen und einer friedlichen multilateralen Zusammenarbeit bleiben muss“ (KOM/HV 2021, S. 3). Dies ist ein Desiderat, nicht Teil einer Strategie. Außerdem führt die EU die militärischen Aktivitäten im russischen Teil der Arktis darauf zurück, dass sie „sowohl die globale strategische Positionierung als auch die innenpolitischen Prioritäten, einschließlich der doppelten Nutzung der Infrastruktur, widerzuspiegeln“ (KOM/HV 2021, S. 3) scheinen. Hier werden russische Arktisstrategien, militärische Bedrohungsperzeptionen und die Remilitarisierung der Arktis seit 2007 ebenso ignoriert (vgl. Paul und Swistek 2021) wie die sicherheitspolitischen Besorgnisse nordeuropäischer Staaten. Zwar werden im Weiteren viele gute Ansätze und Absichten genannt (wie eine permanente Präsenz der EU in Grönland), um auf der Grundlage konstruktiv zusammenwirkender politischer Strategien der EU die Stabilität in der Arktis zu verbessern und eigene Interessen (z. B. in künftigen Minenprojekten auf Grönland) voranzubringen. Die „Sprache der Macht“ reflektiert dies aber nicht und soll es offenbar auch nicht.

5 Ausblick

Der ehemalige finnische Premierminister Antti Rinne meinte: „Es sollte mehr EU in der Arktis geben und mehr Arktis in der EU“, weil die EU der Region viel zu bieten habe. (Finnish Government 2019). Dieses Ziel bleibt richtig und zukunftsweisend, bietet aber auch ein Beispiel für die komplexe Problemlage der Union. Aus finnischer Sicht verhalten sich EU, NATO und Nordische Kooperation komplementär zueinander, so dass ein Beitritt zur NATO bislang nicht als notwendig erschienen ist.

³ Die EU importiert 87 % des in der russischen Arktis erzeugten Flüssigerdgases (KOM/HV 2021, S. 2).

Das erfordert aber, dass die EU sich sicherheitspolitisch noch stärker engagiert und in Zukunft als Sicherheitsanbieter agieren kann. Der neue „Strategische Kompass“ soll die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) in diesem Sinne stärken und die EU handlungsfähiger machen. Der seit November 2021 vorliegende Entwurf, der auch eine zielorientierte zivile und militärische Fähigkeitsplanung ermöglichen soll, weist aber „gravierende Defizite“ auf (Kaim und Kempin 2022). Ob diese bis zum März 2022 gelöst werden können, wenn die 27 Mitgliedstaaten den „Kompass“ verabschieden wollen, darf bezweifelt werden. Auch hier zeigt sich ein hohes Ambitionsniveau, das indopazifisch bis zur Straße von Malakka reicht, aber im geografisch und politisch sehr viel näheren und dringlicheren Fall der transatlantischen Beziehungen von EU/GSVP und NATO bedenklich vage bleibt (Kaim und Kempin, 2022, S. 6–7). Im maritimen Kontext fehlt eine differenzierte Einbettung eigener Strategiedokumente zu Arktis, EUMSS und Indopazifik (Fiott und Lindstrom, 2021, S. 13).

Die neue EU-Arktisstrategie benutzt eine „neue arktische Sprache“ (Rasputnik und Stepien, 2021), die von einer eher zurückhaltenden Einstellung abweicht und ein stärkeres Engagement verspricht. Realistisch kann die EU viel zur maritimen Sicherheit und zu einer nachhaltigen Klima- und Ressourcenpolitik sowie ein wenig zur Stabilität beitragen, sie wird aber – und soll wohl auch – auf absehbare Zeit kein arktischer Sicherheitsakteur werden. Die vielen wichtigen, über Sicherheitsfragen hinausweisenden Ansätze gilt es nun in erster Linie mit erheblicher diplomatischer Energie umzusetzen. Gerade deshalb wäre eine Bezugnahme auf Arktis und EUMSS im „Strategischen Kompass“ sinnvoll.

Funding Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

Open Access Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Literatur

- Artic Council (2021). Role of arctic council observers. <https://arctic-council.org/about/observers/>. Zugegriffen: 24. Nov. 2021.
- Finnish Government (2019, 10. Dez.). Opening speech by prime minister Antti Rinne at the arctic circle assembly 10.10. <https://valtioneuvosto.fi/en/-/10616/opening-speech-by-prime-minister-antti-rinne-at-the-arctic-circle-assembly-10-10->. Zugegriffen: 24. Nov. 2021.

- Fiott, D., & Lindstrom, G. (2021). Strategic Compass. New bearings for EU security and defence? European Union Institute for Security Studies. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_171_0.pdf. Zugegriffen: 25. Jan. 2022.
- Government Offices of Sweden (2020). Sweden's strategy for the Arctic region. <https://www.government.se/4ab869/contentassets/c197945c0be646a482733275d8b702cd/swedens-strategy-for-the-arctic-region-2020.pdf>. Zugegriffen: 24. Nov. 2021.
- Kaim, M., & Kempin, R. (2022). Kompass oder Windspiel? Eine Analyse des Entwurfs für den „Strategischen Kompass“ der EU. Stiftung Wissenschaft und Politik.
- KOM – Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008, 20. Nov.). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Die Europäische Union und die Arktis. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0763&from=IT>. Zugegriffen: 24. Nov. 2021.
- KOM/HV – Europäische Kommission und Hohe Vertreterin der Kommission für Außen- und Sicherheitspolitik (2016, 27. April). Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat. Eine integrierte Politik der Europäischen Union für die Arktis. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0021&from=EN>. Zugegriffen: 24. Nov. 2021.
- KOM/HV – Europäische Kommission und Hoher Vertreter der Kommission für Außen- und Sicherheitspolitik (2021, 13. Okt.). Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Verstärktes Engagement der EU für eine friedliche, nachhaltige und prosperierende Arktis. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a2ab2c65-2cf1-11ec-bd8e-01aa75ed71a1/language-de/format-PDF>. Zugegriffen: 24. Nov. 2021.
- Leyen, U. von der. (2019, 8. Nov.). Grundsatzrede „Europa muss auch die Sprache der Macht lernen“. Frankfurter Allgemeine Zeitung. https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/von-der-leyen-europa-muss-auch-die-sprache-der-macht-lernen-16475803.html?printPageArticle=true#pageIndex_4. Zugegriffen: 24. Nov. 2021.
- McGwin, K. (2020, 14. Sept.). For the EU's new Arctic envoy, low tension is job No. 1. Arctic Today. <https://www.arctictoday.com/for-the-eus-new-arctic-envoy-low-tension-is-job-no-1/>. Zugegriffen: 24. Nov. 2021.
- Paul, M. (2021). Die neue Arktisstrategie der EU. Maritime Sicherheit und geopolitische Akzente stärken. Stiftung Wissenschaft und Politik. <https://www.swp-berlin.org/publikation/die-neue-arktisstrategie-der-eu>. Zugegriffen: 24. Nov. 2021.
- Paul, M., & Swistek, G. (2021). Russland in der Arktis. Entwicklungspläne, Militärpotential und Krisenprävention. Stiftung Wissenschaft und Politik. https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2021S19_arktis_russland.pdf. Zugegriffen: 24. Nov. 2021.
- Rasputnik, A., & Stepień, A. (2021). The EU's New Strategic Arctic Policy. Internationale Politik. <https://ip-quarterly.com/en/eus-new-strategic-arctic-policy>. Zugegriffen: 6. Dez. 2021.