

SWP-Studie

---

*Michael Paul*

# Arktische Seewege

Zwiespältige Aussichten im Nordpolarmeer



Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 14  
Juli 2020, Berlin

- Das Eis im Nordpolarmeer schmilzt, wodurch die arktischen Seewege zunehmend schiffbar werden. Die Nordostpassage ist schon heute für längere Zeiträume im Sommer befahrbar, während die Nordwestpassage wohl in den 2030er Jahren, die Transpolare Route wiederum frühestens ab den 2040er Jahren für die Schifffahrt häufiger – und damit kommerziell – nutzbar, da »eisfrei« sein wird.
- Neben den Klimaveränderungen wirken auch Ressourcennutzung und Großmachtkonkurrenz – jeweils unterschiedlich in Art, Ausmaß und Folgen – als Treiber für einen Wandel in der Arktis.
- Die Erwärmung der Arktis ermöglicht es, bislang unzugängliche Lagerstätten von Rohstoffen zu nutzen, und eisfreie Seewege erleichtern deren Transport. Doch geht es dabei um kostenträchtige, riskante und langwierige Projekte, zumal bei der Öl- und Gasförderung auf See (offshore).
- Die USA haben die Arktis als geopolitische »Arena« im Kampf um Macht und Einfluss identifiziert. Russland will über die Nördliche Seeroute maßgeblich seine Rolle als Energiegroßmacht bewahren.
- Als neuer Akteur kann China in der Arktis an sein Seidenstraßen-Projekt anknüpfen, Transportwege diversifizieren und die eigene Versorgungssicherheit erhöhen. Im Konfliktfall lassen sich Versorgungsrouten militärisch nutzen, weshalb das Nordpolarmeer auch für Peking strategisch zunehmend wichtig ist.
- Neben den negativen Auswirkungen des Klimawandels ist eine Verschlechterung der sicherheitspolitischen Lage im Norden festzustellen. Die widerstreitenden Ambitionen Chinas, Russlands und der USA machen einen Dialog über militärische Sicherheitsfragen nötig.

**SWP-Studie**

*Michael Paul*

# Arktische Seewege

Zwispältige Aussichten im Nordpolarmeer

**Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 14  
Juli 2020, Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*), sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/>. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2020

**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 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372  
doi: 10.18449/2020S14

# Inhalt

<b>5</b>	<b>Problemstellung und Schlussfolgerungen</b>
<b>7</b>	<b>Die Arktis: Lage und Ordnung</b>
7	Was ist die Arktis? Unterschiedliche Definitionen
9	Arktischer Rat und internationale Ordnung
<b>11</b>	<b>Arktische Seewege</b>
11	Schwierige Bedingungen
14	Nordostpassage und Nördliche Seeroute
18	Nordwestpassage
18	Transpolare Passage
18	Die arktischen Passagen im Vergleich zu Panamakanal und Suezkanal
<b>21</b>	<b>Treiber des Wandels</b>
21	Klimawandel
24	Ressourcennutzung
26	Großmachtkonkurrenz
<b>41</b>	<b>Bilanz und Perspektiven</b>
<b>44</b>	<b>Abkürzungen</b>
44	Literaturhinweise

*Dr. Michael Paul ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe  
Sicherheitspolitik.*

### **Arktische Seewege. Zwispältige Aussichten im Nordpolarmeer**

Die Arktis ist nicht nur von extremen Umweltbedingungen geprägt, sie erfährt durch den Klimawandel auch höchst widersprüchliche Entwicklungen. Im Vergleich zum globalen Durchschnitt fällt die Erwärmung hier zwei- bis dreimal so hoch aus. Einerseits nehmen Umwelt und Bevölkerung in der Arktis dadurch großen Schaden. Andererseits eröffnen sich blendende Aussichten auf derzeit noch wenig genutzte Seewege, auf reiche Ressourcen, ambitionierte Förderprojekte und lukrative Tourismusziele. Ein Beispiel bietet Grönland: Je schneller die Gletscher schmelzen, desto mehr Aufmerksamkeit findet die Insel. Der Klimawandel hat hier eine Art Werbeeffekt, der es erleichtert, Kapital zur Entwicklung eigener Wirtschaftszweige anzuziehen und damit die Abhängigkeit von Dänemark zu verringern.

Die komplexen Entwicklungsprozesse in der Arktis haben gravierende Auswirkungen auf internationale Politik, Wirtschaft, Umwelt und Sicherheit. Deshalb ist es wichtig, sich eingehend mit der Lage, den Bedingungen und den Veränderungen in der Region zu befassen. Exemplarisch soll dies im Folgenden anhand der arktischen Seewege geschehen. Steigende Temperaturen lassen das Eis schmelzen, weshalb die Schifffahrtspassagen im Nordpolarmeer künftig immer länger und besser zugänglich sein werden. Die Nordostpassage vor der Küste Sibiriens, die Nordwestpassage vor Kanada und die Transpolare Route versprechen kürzere Seewege zwischen Asien und Europa, ebenso leichteren Zugang zu unerschlossenen Lagerstätten von Öl, Gas und Kohle, Industrie- und Edelmetallen sowie seltenen Erden. Außerdem profitieren Fischerei und Tourismus von diesen Entwicklungen.

Der weltweite Ferngüterhandel erfolgt zu 90 Prozent über Seewege. Suezkanal und Panamakanal verbinden seit über 100 Jahren atlantische und indopazifische Räume. Zukünftig können neue Transitpassagen im Nordpolarmeer die Weltwirtschaft unterstützen und eine stärkere Förderung arktischer Ressourcen ermöglichen. Aber welche strategischen Implikationen sind mit diesen geökonomischen Dynamiken verbunden? Die Arktis ist aus verschiedenen geopolitischen und strategischen Gründen für die

USA, Russland und China bedeutsam. So haben die USA sie als »Arena« im Kampf um Macht und Einfluss identifiziert. Russland will über die Nördliche Seeroute seine Rolle als Energiegroßmacht bewahren. China wiederum kann mit der polaren Route an die maritime Seidenstraße anknüpfen, dadurch Transportwege diversifizieren und die eigene Versorgungssicherheit erhöhen – wobei sich Versorgungsrouten im Konfliktfall militärisch nutzen lassen und das Nordpolarmeer auch für Peking strategisch bedeutsam ist.

Deutschland tritt dafür ein, die Arktis als konfliktarme Region zu erhalten, sie auf friedliche Weise zu nutzen und die freie Schifffahrt zu bewahren. Dies entspricht den Interessen der Bundesrepublik, denn sie ist ein Exportstaat, dessen Außenhandel wertmäßig zu etwa 60 Prozent über die See erfolgt, und einer der größten Rohstoffverbraucher. Gemäß den Leitlinien deutscher Arktispolitik gilt es »bestehenden geopolitischen Spannungen in der Region zu begegnen und (Interessens-)Konflikten und potentiellen Krisen in der Arktis vorzubeugen«. Deutschland kann dazu im Sinne einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung beitragen und sein großes Spezialwissen in Forschung, Technologie und Umweltfragen einbringen. Darüber hinaus ist zu empfehlen, mit Blick auf die Arktis den sicherheitspolitischen Dialog zu fördern und angesichts möglicher Konflikte präventiv zu agieren.

Unter den gegenwärtigen Voraussetzungen können arktische Seewege und Ressourcen in größerem Umfang noch nicht wirtschaftlich sinnvoll genutzt werden. Es fehlt an Infrastruktur, und weil die nationalen Einsatzmittel nicht ausreichen, bedarf es internationaler Zusammenarbeit für Seenotrettung und Katastrophenfälle. Die arktischen Umweltbedingungen bleiben eine extreme Herausforderung für Schiffe und Besatzungen, zumal die Klimaerwärmung die Lage verschärft und noch stärkere Winde, höhere Wellen und mehr Eisdrift schafft. Das erfordert in Zukunft mehr statt weniger Kooperation der Arktisstaaten und besonders ihrer Küstenwachen; angesichts der begrenzten Mittel ist hier jede (Macht-)Konkurrenz kontraproduktiv.

Wann genau die arktischen Seewege über den Sommer hinaus in welchen Zeiträumen zugänglich sein werden, lässt sich nicht verlässlich vorhersagen. Unsicher bleibt auch, welche Ressourcen wann kommerziell sinnvoll gefördert werden können oder inwiefern Küstenwache und Marine arktischer Staaten sich stärker engagieren werden – etwa um die See-

notrettung zu verbessern oder um die Freiheit der Schifffahrt zu bewahren. Zweifellos wachsen mit der Bedeutung der Arktis inhärente Konfliktrisiken. Die Großmachtrivalität zwischen den USA, China und Russland hat mittlerweile auch diesen Raum erfasst und droht die Zusammenarbeit dort zu beeinträchtigen. Das »ewige Eis« schmilzt, und sollte es jemals einen »arktischen Exzeptionalismus« gegeben haben, so ist seine Zeit definitiv zu Ende. Die Arktis ist keine einsam entrückte Region fernab aller Konflikte mehr.

Arktis und Nordpolarmeer waren schon im Krimkrieg, im Zweiten Weltkrieg und im »Kalten Krieg« in militärische Aktivitäten involviert; heute sind sie geopolitisch und militärstrategisch abermals bedeutsam geworden. Einst sichere Außengrenzen verlieren ihre Undurchlässigkeit, wovon besonders Russland, aber auch die USA und Kanada betroffen sind. Einzig China profitiert bislang von dieser Entwicklung, unter anderem weil Russland finanzstarke Partner benötigt, die es beim Aufbau von Infrastruktur in der Region sowie bei Exploration, Produktion und Transport arktischer Ressourcen unterstützen. Infolge der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim wurden 2014 westliche Sanktionen verhängt, die es unterbinden, dass russische Energieunternehmen neue Anleihen erhalten oder energiebezogene Ausrüstung und Technologie an Russland geliefert wird.

Ähnlich wie die beabsichtigte häufigere Nutzung arktischer Seewege bleibt es technisch wie finanziell ein aufwändiges, langwieriges Unterfangen, verstärkt arktische Ressourcen und Mineralien zu fördern. Aufgrund der niedrigen Weltmarktpreise ist dies derzeit kommerziell wenig attraktiv – was aus klimapolitischer Sicht sogar positiv sein mag, weil die forcierte Nutzung fossiler Energieträger wie Kohle und Erdöl die Erwärmung noch vorantreibt. Zugleich bleibt damit aber auf absehbare Zeit der Ausbau nördlicher Seewege ein teures Zuschussgeschäft. Die Aussichten im Nordpolarmeer sind also in vielerlei Hinsicht zwiespältig.



# Die Arktis: Lage und Ordnung

Geographisch wird die Arktis durch den nördlichen Polarkreis begrenzt. Das Nordpolarmeer ist von fünf arktischen Küstenstaaten (A5) umgeben: Dänemark (mit Grönland), Kanada, der Russischen Föderation (Sibirien), Norwegen (Spitzbergen) und den USA (Alaska). Territoriale Anteile an der Arktis haben außerdem Finnland, Island und Schweden. Diese acht Staaten (A8) haben sich zum Arktischen Rat zusammengeschlossen, in dem überdies indigene Volksgruppen vertreten sind. Im Wesentlichen ist die Arktis ein Meer, das Kontinentalstaaten umgeben, während es sich bei der Antarktis um einen Kontinent handelt, der von Meer umschlossen ist.

## Was ist die Arktis? Unterschiedliche Definitionen

Die älteste Definition folgt dem System der mathematisch-astronomischen Zonen – die Arktis befindet sich unter dem Sternbild des Großen Bären. Das dafür verwendete griechische Wort ἀρκτικός (arctikós) ist der Ursprung für die Bezeichnung dieses Raumes. Er wird durch den Polarkreis in 66° 33' nördlicher Breite begrenzt. Diese am häufigsten verwendete Definition ist jedoch umstritten, da sie der polaren Kernzone ähnliche Subregionen wie das Beringmeer, den südlichen Teil Grönlands und die Hudson Bay ausschließt. Alternativ lässt sich die Arktis nach Kriterien bemessen, die typisch für die Region sind. Im System der Klima- und Landschaftszonen wird die Arktis durch die 10-Grad-Celsius-Juli-Isotherme – eine gedachte Linie, nördlich derer die Mitteltemperatur im mehrjährigen Durchschnitt auch im wärmsten Monat unter 10 Grad bleibt – oder die kältebedingte Baumgrenze bestimmt. Auch diese Definition ist jedoch problematisch, nicht zuletzt aufgrund der zunehmenden Erderwärmung. Eine inklusive Festlegung wählte das Arctic Monitoring Assessment Program (AMAP), eine der sechs Arbeitsgruppen des Arktischen Rates. Demnach bilden die Hudson Bay und das südlich der Barentssee gelegene Weiße Meer integrale Bestand-

teile der Arktis, außerdem Teile des Landterritoriums der acht Arktisstaaten.<sup>1</sup>

Das Nordpolarmeer (auch Arktischer Ozean) ist mit rund 14 Millionen Quadratkilometern der kleinste Ozean der Erde und hat eine durchschnittliche Wassertiefe von 1 205 Metern; seine größte Tiefe beträgt – westlich von Spitzbergen – 5 607 Meter. Das Europäische Nordmeer zwischen Grönland und Nordeuropa verbindet den Arktischen Ozean mit dem Atlantik, die Beringstraße bildet als Meerenge zwischen Asien und Amerika die Verbindung der Arktis mit dem Pazifik.<sup>2</sup>

Die extensive, alle acht Arktisstaaten berücksichtigende Definition ergibt eine große Bandbreite an Zuständen arktischer und subarktischer Gewässer: warm, kalt, eisfrei, eisbedeckt, salzig, weniger salzig etc. Entsprechend unterschiedlich sind die Umweltbedingungen und die Anforderungen an die Schifffahrt. Letztere wiederum umfasst in der Arktis zahlreiche Schiffstypen mit oder ohne Eisklasse.<sup>3</sup> Fähren, Fischereiboote, Tanker, Fracht- und Containerschiffe, Kreuzfahrtschiffe, Eisbrecher sowie Schiffe von Küstenwache und Marine. Ein restriktives Kriterium legte 2002 die Internationale Seeschifffahrts-Organisation (IMO) fest: Arktische Gewässer sind demnach solche, die eine Meereis-Konzentration von einem Zehntel

1 Janine L. Murray, »Physical/Geographical Characteristics of the Arctic«, in: Arctic Monitoring Assessment Program (AMAP), *AMAP Assessment Report: Arctic Pollution Issues*, Oslo 1998, S. 9f; Willy Østreng/Karl Magnus Eger/Brit Floestad/Arnfinn Jørgensen-Dahl/Lars Lothe/Morten Mejländer-Larsen/Tor Wergeland, *Shipping in Arctic Waters. A Comparison of the Northeast, Northwest and Trans Polar Passages*, Berlin/Heidelberg 2013, S. 3–6.

2 Arctic Council (AC), *Arctic Marine Shipping Assessment [AMSA] 2009 Report*, April 2009, S. 16, <[http://www.pame.is/images/03\\_Projects/AMSA/AMSA\\_2009\\_report/AMSA\\_2009\\_Report\\_2nd\\_print.pdf](http://www.pame.is/images/03_Projects/AMSA/AMSA_2009_report/AMSA_2009_Report_2nd_print.pdf)>; Central Intelligence Agency (CIA), *The World Factbook*, <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/xq.html>>.

3 Als Eisklasse wird die Einstufung der Eisfestigkeit von Schiffen bezeichnet, die für eisbedeckte Gewässer konzipiert sind und daher über eine Eisverstärkung verfügen.

Abbildung 1

## Die Arktis

Lage und Definitionen



© 2020 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

oder mehr aufweisen und daher ein strukturelles Risiko für Schiffe bilden.<sup>4</sup> Weniger geographische Nähe als vielmehr politisches Interesse liegt der Selbstdarstellung einiger in der Arktis aktiven Länder zugrunde. So nennt sich Frankreich mit Verweis auf seine Tradition von Expeditionen und permanenten Forschungsbasen in Arktis und Antarktis eine »polare Nation«,<sup>5</sup> Großbritannien sieht sich als »near-Arctic neighbour«.<sup>6</sup> Am ehrgeizigsten ist hier China, das sich als »Near Arctic State« bezeichnet.<sup>7</sup> Dabei ist die Volksrepublik von der Arktis weit entfernt; ihr nördlichster Landzipfel liegt in etwa auf demselben Breitengrad wie Berlin.<sup>8</sup> Doch beansprucht Peking im arktischen Ordnungsrahmen eine mehr als nur beobachtende Rolle.

## Arktischer Rat und internationale Ordnung

Der Arktische Rat ist das wichtigste zwischenstaatliche Forum zum Interessenausgleich von Anrainern und indigenen Völkern der Arktis. Gegründet wurde er 1996 mit der Ottawa-Deklaration.<sup>9</sup> Unterzeichner und damit Mitglied sind acht Staaten, die Land- und/oder Meeresgebiete in der Arktis besitzen: Dänemark, Finnland, Island, Kanada, Norwegen, Russland, Schweden und die USA. Als permanente Mitglieder zweiter Kategorie sind sechs Dachverbände indigener Völker bei Beratungen und Entscheidungen des Rates einzubinden und von den Arktisstaaten zu konsultieren.

In einer dritten Kategorie haben 13 Staaten den Status als Beobachter, darunter seit 1998 Deutschland und seit 2013 China.<sup>10</sup> Außerdem sind 14 zwischenstaatliche und 12 regierungsunabhängige Organisationen als Beobachter akkreditiert.

Der Vorsitz des Rates wechselt alle zwei Jahre; im Mai 2019 übergab ihn Finnland an Island. Das wichtigste Organ ist die zweijährlich tagende Ministerversammlung, die über die Grundlinien der Arbeit befindet; sie wird in halbjährlichen Treffen auf Arbeitsebene (Senior Arctic Officials) vorbereitet. Alle Entscheidungen erfolgen im Konsens und unter Beteiligung der indigenen Bevölkerung. Inhaltlich befasst sich der Rat mit den Themengebieten Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung – sie werden als seine zwei Säulen bezeichnet. Die Beobachter können sich in den sechs Arbeitsgruppen des Rates engagieren.<sup>11</sup> 2014 wurde der Arktische Wirtschaftsrat (Arctic Economic Council, AEC) gegründet. Dessen Mitglieder stammen aus der Wirtschaft und werden vom Arktischen Rat ernannt. Unter Islands Vorsitz will der Wirtschaftsrat das 2017 beschlossene Arctic Investment Protocol (AIP) als Grundlage für kommerzielle Aktivitäten stärken und ganzheitliche Geschäftsmodelle im Sinne der »Blue Economy« unterstützen.<sup>12</sup>

Als Meilenstein in der Arbeit des Arktischen Rates gilt die Regelung der Zusammenarbeit bei Such- und Rettungseinsätzen nach Schiffs- und Flugzeugunglücken (Search and Rescue, SAR). Ein entsprechendes Abkommen wurde auf dem Ministertreffen am 12. Mai 2011 in Nuuk, der Hauptstadt Grönlands, ver-

4 International Maritime Organization (IMO), *Guidelines for Ships Operating in Arctic Ice-Covered Waters*, 2002, G-2.3 und G-3.2.2. Vgl. Østreng u.a., *Shipping in Arctic Waters* [wie Fn. 1], S. 8.

5 Republique Française, Ministère des Affaires Étrangères et du Développement International, *The Great Challenge of the Arctic. National Roadmap for the Arctic*, Paris, Juni 2016.

6 House of Commons, Environmental Audit Committee, *The Changing Arctic. Twelfth Report of Session 2017–19*, 29.11.2018, S. 3.

7 The State Council Information Office of the People's Republic of China, *Full Text: China's Arctic Policy*, 26.1.2018, <[http://english.www.gov.cn/archive/white\\_paper/2018/01/26/content\\_281476026660336.htm](http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm)>.

8 Vgl. Congressional Research Service (CRS), *Changes in the Arctic: Background and Issues for Congress*, Washington, D.C., 2.8.2019, S. 62f; Silke Bigalke/Christoph Giesen, »Die Arktisroute könnte die Kräfte im Welthandel verschieben«, in: *Süddeutsche Zeitung (SZ)*, 23.8.2018.

9 *Declaration on the Establishment of the Arctic Council*, Ottawa, 19.9.1996.

10 Deutschland, die Niederlande, Großbritannien und Polen (seit 1998), Frankreich (2000), Spanien (2006), China, Indien, Italien, Japan, Singapur, Südkorea (2013) und Schweiz (2017).

11 Arctic Council, *Working Groups*, <<https://arctic-council.org/index.php/en/our-work/working-groups>>; Helga Haftendorn, *The Case for Arctic Governance. The Arctic Puzzle*, Reykjavik: Centre for Arctic Policy Studies, 2013, S. 16; Kathrin Keil, »Im Spannungsfeld zwischen Kontinuität und Wandel – Der Arktische Rat als zentrales Forum der Arktiskooperation«, Vortrag, 5.10.2017, in: *Leibniz Online*, (2018) 31, S. 2, <<https://leibnizsozietaet.de/wp-content/uploads/2018/01/Keil.pdf>>.

12 »Blue Economy« folgt dem Prinzip, gleichzeitig Ökosysteme schützen und Arbeitsplätze schaffen zu wollen. Vgl. »The Icelandic Businesses' AEC Chairmanship Priorities«, 5.8.2019, <<https://arcticeconomiccouncil.com/the-icelandic-aec-chairmanship-priorities/>>.

abschiedet.<sup>13</sup> Als ähnlich erfolgreich bewertet wird die Kooperation der acht Arktisstaaten im Bereich des Küstenschutzes; zu diesem Zweck wurde 2015 das Arctic Coast Guard Forum (ACGF) gegründet. Ein zweites, 2013 im schwedischen Kiruna unterzeichnetes Abkommen soll die gegenseitige Unterstützung im Fall von Ölverschmutzungen sicherstellen.<sup>14</sup> Ein drittes Abkommen, 2017 in Fairbanks (Alaska) unterzeichnet, zielt darauf ab, die wissenschaftliche Zusammenarbeit zu verbessern.<sup>15</sup> Im Oktober 2018 wurde außerdem das von den fünf Küstenstaaten initiierte Fischereiabkommen für den zentralarktischen Raum unterzeichnet.<sup>16</sup> Darüber hinaus wurden wegweisende Studien in Auftrag gegeben – so zu den Auswirkungen des Klimawandels, zur Belastung der Region mit Umweltgiften und Radioaktivität sowie zum Stand der Schifffahrt in der Arktis.<sup>17</sup>

Das Seerechtsübereinkommen (SRÜ) der Vereinten Nationen bietet den rechtlichen Ordnungsrahmen für Meere und Ozeane, um den internationalen Verkehr dort zu erleichtern sowie die ausgewogene und wirkungsvolle Nutzung ihrer Ressourcen zu friedlichen Zwecken zu fördern. Es regelt unter anderem Festlegung und Abgrenzung der Festlandsockel, Schifffahrtsrechte, Transitdurchfahrt und friedliche Durchfahrt. Das Governance-System arktischer Schifffahrt ist ein »kompliziertes Mosaik«, bestehend aus nationalen Gesetzen und internationalen Regimen, die im Einzelfall jeweils zu berücksichtigen sind.<sup>18</sup> In der Ilulissat-Erklärung von Mai 2008 lehnten es die fünf arktischen Küstenstaaten ab, ein ähnliches Rechtsregime zu entwickeln, wie es der Antarktis-Vertrag von 1959 begründet hatte. Stattdessen bekräftigten sie ihre souveränen Rechte und Pflichten gemäß SRÜ.<sup>19</sup> Zuletzt sollte auf dem Ministertreffen im Mai 2019 eine Strategie festgelegt werden, um die Arbeit

des Rates voranzubringen; es entstand aber nur ein inhaltsarmer Text. Beobachterstaaten wie China haben sich kreativ bei der Erarbeitung neuer Regelungen wie des Polarkodex eingebracht und dabei den Weg über Organisationen wie IMO genutzt. Es gibt eine Reihe von Vorschlägen, wie die Arbeit des Rates neu gestaltet und erweitert werden könnte – nicht zuletzt durch ein Mitwirken der Europäischen Union, der bislang der Beobachterstatus verwehrt geblieben ist.<sup>20</sup> Das wachsende Interesse an der Arktis trägt so auch dazu bei, die Ordnung in der Arktis weiterzuentwickeln.

Die geopolitische Konkurrenz der Großmächte und der (Wieder-)Aufbau militärischer Stützpunkte lassen außerdem die Frage aufkommen, inwiefern das Prinzip der Nichtbefassung mit »hoher Politik« für den Rat fortbesteht. Weil die Ottawa-Deklaration von 1996 dies ausschließt, befasst sich das Gremium nicht mit Fragen militärischer Sicherheit.<sup>21</sup> Stattdessen wurde 2011 als Gesprächsformat der Arctic Security Forces Roundtable (ASFR) etabliert, der allerdings seit 2014 aufgrund der Krim-Annexion ohne Russland tagt.<sup>22</sup> Als amtierende Ratsvorsitzende plädierte die isländische Premierministerin Katrin Jakobsdóttir im Oktober 2019 dafür, dass der Arktische Rat sich künftig mit Sicherheitsfragen befassen solle.<sup>23</sup> Veränderte Umweltbedingungen eröffnen also nicht nur neue Zugänge zu Seewegen und Ressourcen, sondern lassen auch neuen Bedarf an der Regelung arktischer Sicherheit entstehen.

20 Vgl. David Balton/Fran Ulmer, *A Strategic Plan for the Arctic Council: Recommendations for Moving Forward*, Cambridge, MA/Washington, D.C.: Belfer Center for Science and International Affairs/Woodrow Wilson International Center for Scholars, Juni 2019; CRS, *Changes in the Arctic* [wie Fn. 7], S. 57–60; Council on Foreign Relations (CFR), *Arctic Governance. Challenges and Opportunities*, New York, 29.11.2018.

21 Die USA machten dies zur Voraussetzung für ihre Mitgliedschaft im Arktischen Rat. Vgl. Rob Huebert, *United States Arctic Policy: The Reluctant Arctic Power*, Calgary: University of Calgary, Mai 2009, S. 12.

22 ASFR war eine Initiative des U.S. European Command (EUCOM) und des norwegischen Verteidigungsministeriums. Eine weitere Gesprächsrunde bildet die Konferenz der Northern Chiefs of Defense, der Militärvertreter aus den acht Arktisstaaten angehören. Vgl. CRS, *Changes in the Arctic* [wie Fn. 7], S. 56f.

23 Finnlands damaliger Premier Antti Rinne stimmte Jakobsdóttir zu; er wollte dazu auch die EU einbeziehen. Vgl. Siri Gulliksen Tømmerbakke, »Why Finland and Iceland Want Security Politics in the Arctic Council«, in: *Arctic Today*, 25.10.2019.

13 Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic.

14 Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution, Preparedness and Response in the Arctic.

15 Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation.

16 International Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean.

17 Arctic Climate Impact Assessment (ACIA), *Impacts of a Warming Arctic*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004; AMAP, *Arctic Pollution 2009*, Oslo 2009; AC, *AMSA 2009 Report* [wie Fn. 2].

18 AC, *AMSA 2009 Report* [wie Fn. 2], S. 50–69.

19 2008 Ilulissat Declaration, <<https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2017/07/2008-Ilulissat-Declaration.pdf>>.

# Arktische Seewege

Bevölkerung und Wirtschaft der Arktis sind auf die Schifffahrt angewiesen, um sich mit Nahrungsmitteln und Gebrauchsgütern zu versorgen bzw. Rohstoffe und Industrieprodukte zu transportieren. Weil das Meereis schmilzt, eröffnet sich für die Zukunft zugleich eine kürzere Route für den globalen Handel zwischen Asien und Europa, mit der sich Zeit und Kosten sparen lassen. In der russischen Arktis verschwindet das Eis schneller als im Westen der Region; dortige Routen sind daher schon heute nutzbar. Die Nördliche Seeroute als Teil der Nordostpassage war 2019 noch im Monat September passierbar.<sup>24</sup> Allerdings erfolgen bislang nur etwa 2 Prozent des Welt Handels über arktische Seewege. Grundsätzlich sind diese Routen für den Transport von Kohle, Erdöl und Gas sowie Fracht mit flexiblen Lieferzeiten geeignet – aber weniger für Containerschiffe, die ihre Ladung pünktlich zustellen müssen.<sup>25</sup>

Am meisten Verkehr herrscht innerarktisch auf den Routen zwischen regionalen Häfen, weniger dagegen auf Transportwegen zwischen Häfen inner- und außerhalb der Arktis und am wenigsten im Transit zwischen Atlantik und Pazifik. Geographisch betrachtet bildet die Transpolare Passage die direkte und kürzeste aller Verbindungen zwischen Asien und Europa. So wie sich die Nordwest- und die Nordostpassage nicht immer entlang der Küste bewegen, führt jedoch die Transpolare Passage nicht zwangsläufig direkt über den Nordpol. Vielmehr sind alle Passagen wechselnden Bedingungen unterworfen, und Schiffe müssen jeweils der Route folgen, die zu gegebener Zeit die besten Eis- und Navigationsverhältnisse verspricht. Der norwegische Polarforscher Willy Østrenghat die Passagen daher als »breite

Transportkorridore« bezeichnet, die zahlreiche alternative Routen bieten.<sup>26</sup> Während bislang die Nordostpassage (und die darin befindliche Nördliche Seeroute) den Schiffsverkehr dominiert, wird für die Zeit ab den 2040er Jahren eine zunehmende Nutzung aller drei Passagen prognostiziert (siehe Abbildung 2, S. 12).

Küstennahe Gewässer haben meist eine geringe Wassertiefe und eignen sich daher zur Öl- und Gasförderung. Allerdings benötigen Tanker zum Transport der Öl- und Gasprodukte in der Regel tiefe Wasserstraßen. Hinzu kommen unterschiedlich große Herausforderungen der Navigation. Jeweils abhängig von ihrer Eisklasse müssen selbst eisgängige Schiffe unter Umständen von einem Eisbrecher begleitet werden, und auch diese sind den schwierigen Bedingungen der Arktis unterworfen. Ob die Nutzung arktischer Passagen rentabel ist oder nicht, ergibt sich erst aus einer Kalkulation aller Vor- und Nachteile sowie der direkten und indirekten Kosten – von der Einsparung an Fahrtzeit bis zum Aufwand für die Begleitung durch einen Eisbrecher oder für den Bau eigener eisgängiger Frachtschiffe.

## Schwierige Bedingungen

Mond und Mars seien besser kartographiert als das Nordpolarmeer, klagte US-Admiral a.D. James Stavridis.<sup>27</sup> Tatsächlich sind weniger als 5 Prozent der Arktis auf Karten detailliert erfasst, was die Navigation schwierig und gefährlich macht. Je nach Größe und Geschwindigkeit eines Schiffs sind verschiedene Routen durch das Eis möglich. Dabei sind die Nordostpassage, aber auch Teile der kanadischen Route mit einer Wassertiefe von weniger als 20 Metern zu flach für große Frachter. Es gibt in der Arktis keine oder nur unzureichende hydrographische Daten, selbst für Hauptverkehrskorridore der kanadischen Gewässer, so dass nicht sicher navigiert werden kann.

<sup>24</sup> Mit 4,32 Millionen Quadratkilometern wurde zu diesem Zeitpunkt die drittgeringste Eisausdehnung in der Arktis seit 1981 festgestellt. National Snow & Ice Data Center (NSIDC), *Arctic Sea Ice News & Analysis*, 3.10.2019, <<https://nsidc.org/arcticseaicenews/>>.

<sup>25</sup> CRS, *Changes in the Arctic* [wie Fn. 7], S. 28, 60; Sabena Siddiqui, »Arctic Ambition: Beijing Eyes the Polar Silk Road«, in: *Asia Times*, 25.10.2018.

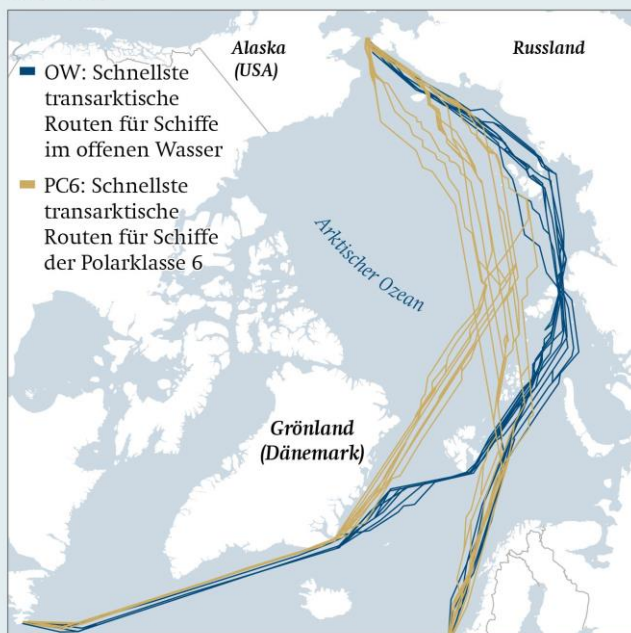
<sup>26</sup> Østrengh u.a., *Shipping in Arctic Waters* [wie Fn. 1], S. 13.

<sup>27</sup> James Stavridis, *Sea Power. The History and Geopolitics of the World's Oceans*, New York 2017, S. 239.

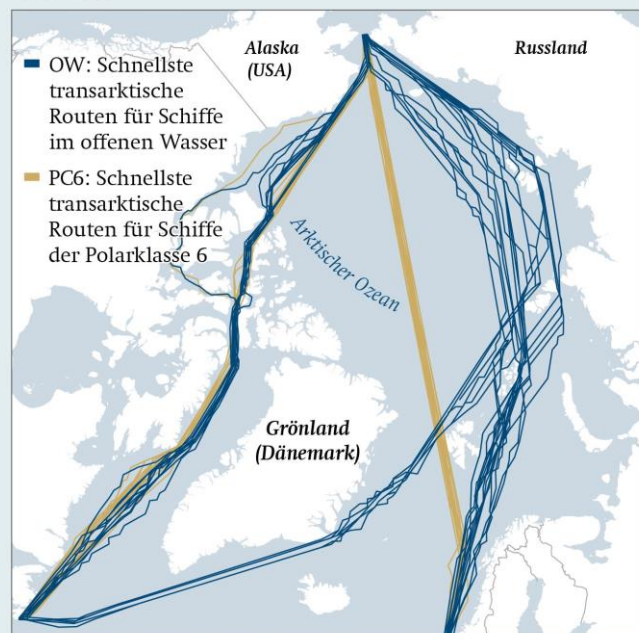
Abbildung 2

## Arktische Passagen 2006–2015 und 2040–2059

2006–2015



2040–2059



Übersetzung und Anpassung: 2020 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Anm.: Die Abbildung zeigt optimale Navigationsrouten im Monat September anhand bereits erfolgter und für die Zukunft angenommener Schifffahrten, die den Ozean zwischen Nordatlantik und Pazifik (Beringstraße) durchqueren. Dabei wurden zahlreiche klimabedingte Projektionen zugrunde gelegt, unter anderem zur Eiskonzentration. Vgl. Laurence C. Smith/Scott R. Stephenson, »New Trans-Arctic Shipping Routes Navigable by Midcentury«, in: *Proceedings of the National Academies of Science (Early Edition)*, 4.3.2013, <<https://www.pnas.org/content/pnas/early/2013/02/27/1214212110.full.pdf>>.

Sollen arktische Gewässer häufiger als Seewege genutzt werden, bedarf es verlässlicher Karten über die jeweilige Wassertiefe sowie Vorhersagen für Ozean, Eis und Atmosphäre. Dies ist auch insofern wichtig, als sich aufgrund wechselnder Eis- und Wetterbedingungen die schiffbaren Routen verändern und mit nationalen Seewegen überschneiden können.<sup>28</sup> Nicht nur, dass in der Arktis schwierige Umweltgeben-

<sup>28</sup> »The lack of accurate geographical coordinates in the north-south direction leaves it to future politics and international law to delimit them from each other.« Østreng u.a., *Shipping in Arctic Waters* [wie Fn. 1], S. 13. Vgl. AC, *AMSA 2009 Report* [wie Fn. 2], S. 5; Gerd Braune, *Die Arktis. Porträt einer Weltregion*, Bonn 2016, S. 182–185; Siemon Wezeman, *Military Capabilities in the Arctic: A New Cold War in the High North?*, Solna: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2016 (SIPRI Background Paper), S. 17.

heiten bestehen – durch Nebel und mehrmonatige Dunkelheit, rasch wechselnde Wind- und Wetterverhältnisse sowie Eisdrift, schweren Seegang und Temperaturen, die Schiffsanlagen vereisen lassen. Mindestens ebenso große Probleme schafft eine lückenhafte oder fehlende Navigations- und Kommunikationsabdeckung; manche Teile der Arktis sind nur über Satellitentelefon erreichbar. Und weil durch all das die Wahrscheinlichkeit von Unfällen steigt, fallen bei der arktischen Schifffahrt hohe Versicherungsprämien an; sie liegen 20 bis 100 Prozent über den Standardpreisen.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Emmanuel Guy/Frédéric Lasserre, »Commercial Shipping in the Arctic: New Perspectives, Challenges and Regulations«, in: *Polar Record*, 52 (2016), S. 294–304.

Entlang der Nordostpassage ist derzeit Schifffahrt in offenem Wasser während vier bis fünf Monaten zwischen Juli und November möglich. Nordwestpassage und Transpolare Route bieten nur wenige Wochen im Jahr ähnliche Bedingungen. Die Beringstraße soll im Zeitraum 2020–2030 nach Prognose der US-Marine 175 bis 190 Tage pro Jahr offen, also »eisfrei« sein. Das bedeutet, dass eine Eiskonzentration von höchstens 10 Prozent besteht, keine Eisberge vorhanden sind und das Gewässer ohne Eisbrecher befahrbar ist. Die Nordwestpassage ist derzeit selbst im Sommer teilweise mit Eis bedeckt. Voraussichtlich erst in den 2030er Jahren werden dort breite Wasserwege dauerhaft offen bleiben und der Schiffsverkehr signifikant zunehmen. Die US-Marine erwartet, dass dann Nördliche und Transpolare Seeroute an 130 Tagen im Jahr befahrbar sein werden, mit offener See an bis zu 75 Tagen, während auch die Nordwestpassage zunehmend im Spätsommer und Herbst befahrbar sein wird.<sup>30</sup>

Die Infrastruktur, die für eine häufigere Nutzung der Schifffahrtswege notwendig wäre, fehlt bislang jedoch,<sup>31</sup> mit einer gewissen Ausnahme für die norwegische Küste und den Nordwesten Russlands. Auf den zunehmenden Schiffsverkehr durch Handel und Energiewirtschaft sowie Fischerei und Tourismus<sup>32</sup> sind die Arktisstaaten nicht ausreichend vorbereitet. Unter anderem mangelt es an Fähigkeiten, um im Unglücksfall schnell und wirkungsvoll reagieren zu können. Weite Teile der Arktis sind nur über die Luft

30 Deutsches Arktisbüro, *Schifffahrt in der Arktis*, Potsdam, August 2019, S. 2; U.S. Navy, *Arctic Roadmap 2014–2030*, Washington, D.C.: Chief of Naval Operations, Februar 2014, S. 11.

31 Selbst wenn Eisbrecher zur Verfügung stehen, haben nur sehr wenige Häfen die notwendige Wassertiefe, die Liegeplätze und Werkstätten, die ein wachsender Schiffsverkehr erfordert.

32 Jährlich besuchen Alaska über eine Million Kreuzfahrtpassagiere, Spitzbergen bis zu 50 000, Grönland bis zu 30 000 und die kanadische Arktis bis zu 5 000 Passagiere. Die Zahl der Arktisfahrten soll dabei weiter zunehmen. Allein in der Nordwestpassage stieg die Zahl der Fischerboote von 20 (2005) auf 138 (2017). Vgl. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*, Monaco, 24.9.2019, S. 3–41, <[https://report.ipcc.ch/srocc/pdf/SROCC\\_FinalDraft\\_FullReport.pdf](https://report.ipcc.ch/srocc/pdf/SROCC_FinalDraft_FullReport.pdf)>; Robbie Gramer, »Stretched Thin on Thin Ice«, in: *Foreign Policy*, 12.9.2018; Frédéric Lasserre, »Arctic Shipping: A Contrasted Expansion of a Largely Destinal Market«, in: Matthias Finger/Lassi Heininen (Hg.), *The Global Arctic Handbook*, Cham 2019, S. 83–100 (90).

zu erreichen, und der nächste Stützpunkt kann über 1 000 Kilometer entfernt sein.<sup>33</sup> Wenn ein Schiff in Seenot gerät, ist die Besatzung in größter Gefahr, weil weder Rettungskräfte noch Einsatzmittel rasch (wenn überhaupt) verfügbar sind. Ähnliches gilt im Fall einer Havarie, wie das Beispiel des Öltankers *Exxon Valdez* zeigte, der am 24. März 1989 im Prinz-William-Sund in Alaska auf Grund lief. Es dauerte Tage, bis erste Maßnahmen zur Eindämmung der Ölpest möglich waren, und die Umwelt hat sich auch 30 Jahre später noch nicht vollständig von der Katastrophe erholt. Auch heute könnte auf eine Havarie im Eismeer oder in den engen Kanälen der kanadischen Küste nicht umgehend reagiert werden. Dabei ist die Zahl der Unglücksfälle in der Arktis generell höher als in südlichen Gewässern. Sie stieg zwischen 2007 und 2017 von 28 auf 71, wobei es in den meisten Fällen um Maschinenschaden ging. Weil zu wenig Einsatzkräfte und -mittel für Unglücksfälle verfügbar sind, findet weniger Vorsorge als Risikomanagement statt.<sup>34</sup>

### Bislang fehlt es in der Arktis an der Infrastruktur, die für eine häufigere Nutzung der Schifffahrtswege notwendig wäre.

Ein Ansatz zur Verbesserung dieser Situation ist das erwähnte SAR-Übereinkommen von Mai 2011 – das erste international verbindliche Abkommen, das unter Schirmherrschaft des Arktischen Rates zustande kam.<sup>35</sup> Darin wurde die jeweilige nationale Zuständigkeit bei Such- und Rettungseinsätzen festgelegt, ohne einer Klärung widerstreitender Gebietsansprüche vorgreifen oder souveräne Rechte tangieren zu wollen. Neben zahlreichen anderen Empfehlungen

33 So die Entfernung zwischen Utqiagvik (bis 2016: Barrow), der größten Stadt an der Nordküste Alaskas, und dem nächstgelegenen Flughafen der US-Küstenwache in Kodiak. Im Fall des östlichen Teils der Nördlichen Seeroute liegt der nächste Stützpunkt für Such- und Rettungseinsätze (SAR) in Wladiwostok.

34 Gramer, »Stretched Thin on Thin Ice« [wie Fn. 32]. Vgl. AC, *AMSA 2009 Report* [wie Fn. 2], S. 86–89; CRS, *Changes in the Arctic* [wie Fn. 7], S. 37–42, 52–55; Michèle Schell, »Vor dreißig Jahren verursachte die »Exxon Valdez« eine der größten Umweltkatastrophen der Seefahrt«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 24.3.2019; IPCC, *Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* [wie Fn. 32], S. 3–42.

35 Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic.

und Rechtsvorschriften<sup>36</sup> soll auch der 2017 in Kraft getretene Polarkodex die Sicherheit und den Umweltschutz in der Region verbessern. Fracht- bzw. Passagierschiffe (über 500 Bruttoregistertonnen), die polare Gewässer befahren, müssen demnach entsprechend ausgerüstet und zertifiziert sein; allerdings bleiben Anwendung und Umsetzung des Regelwerks dem guten Willen der einzelnen Staaten überlassen.<sup>37</sup>

Ähnlich wie bei den Seewegen ist auch die Nutzung vieler fossiler Lagerstätten unter den gegebenen Klimabedingungen und beim derzeitigen Stand der Technik nur unter hohem Kostenaufwand möglich. Dabei ist die Bereitschaft zu Investitionen von vielen Variablen abhängig, zu denen auch die globale Erwärmung gehört. Sie hat hier ebenfalls zwiespältige Konsequenzen. Die höheren Temperaturen lassen einerseits das Meereis schmelzen und eröffnen so see-seitige Zugänge zu den an der Küste gelegenen Siedlungen sowie zu Industrieanlagen und Rohstofflagerstätten. Andererseits bringen sie auch den Permafrostboden zum Tauen, was landseitige Zugänge erschwert. Brücken, (Eis-)Straßen, Eisenbahntrassen, Häfen und Pipelines müssen unter schwierigeren Bedingungen erhalten oder neu gebaut werden – was besonders die Infrastruktur für Öl- und Gasexporte in der russischen Arktis betrifft.<sup>38</sup> Es sind auch hier zwiespältige Konsequenzen der Erwärmung: Während das Eis im Meer taut, was einen besseren Transport zur See bietet, weicht der Permafrostboden auf – dies erschwert den Verkehr und die Förderung zu Land.

Je mehr Seewege zugänglich werden, desto mehr Konfliktpotential tritt zutage. Deutschland setzt sich, ähnlich wie die USA, »für die freie Schifffahrt [...] entsprechend den Regelungen des VN-Seerechts-

übereinkommens« ein.<sup>39</sup> Russland und Kanada sind aber jeweils der Meinung, dass Nordost- bzw. Nordwestpassage ihrer nationalen Souveränität unterliegen. Dabei können sie sich nur bedingt auf die »Arktisklausel« des Artikels 234 SRÜ berufen, denn dieser begründet für Küstenstaaten nur das »Recht, nichtdiskriminierende Gesetze und sonstige Vorschriften zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Meeresverschmutzung durch Schiffe in eisbedeckten Gebieten innerhalb der ausschließlichen Wirtschaftszone zu erlassen und durchzusetzen«. US-Außenminister Mike Pompeo hat die Rechtsauffassung von Russland und Kanada daher als »illegitim« bezeichnet.<sup>40</sup> Ein russisches Gesetz von März 2019, dem zufolge ausländische Regierungen die Befahrung der Nördlichen Seeroute durch ihre Marine 45 Tage im Voraus anmelden müssen,<sup>41</sup> verschärft den Konflikt, weil es klar gegen die Freiheit der Schifffahrt verstößt.<sup>42</sup> Moskau fordert damit eine »Freedom of Navigation«-Operation geradezu heraus. Bislang war es der arktischen Schifffahrt zwar nicht abträglich, dass kein einheitliches Rechtsverständnis besteht. Der zunehmende Schiffsverkehr in der Region könnte aber dazu führen, dass ein zufälliger oder auch beabsichtigter Konflikt entsteht.

## Nordostpassage und Nördliche Seeroute

Die Nordostpassage erstreckt sich von der Barentssee nördlich von Norwegen über Kara-, Laptev-, Ostsibiri-

**36** Die IMO-Mitglieder sind unter anderem zur Einhaltung der Safety of Life at Sea Convention (SOLAS) verpflichtet, die nach dem Titanic-Unglück 1912 etabliert wurde. Vgl. CRS, *Changes in the Arctic* [wie Fn. 7], S. 30f.

**37** Gemäß dem geplanten Einsatzgebiet werden Schiffe dazu in drei Eisklassen eingeteilt. IMO, *International Code for Ships Operating in Polar Waters (Polar Code)*, <<http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/polar/Pages/default.aspx>>; Marzio G. Mian, *Die neue Arktis. Der Kampf um den hohen Norden*, Wien/Bozen 2019, S. 121.

**38** Rylin McGee, *Mapping Russia's Arctic Hydrocarbon Development Scheme*, Washington, D.C.: The Arctic Institute, 18.2.2020, <<https://www.thearcticinstitute.org/mapping-russia-arctic-hydrocarbon-development-scheme/>>.

**39** Auswärtiges Amt (AA), *Leitlinien deutscher Arktispolitik. Verantwortung übernehmen, Vertrauen schaffen, Zukunft gestalten*, Berlin, August 2019, S. 3.

**40** Leyland Cecco, »Mike Pompeo Rejects Canada's Claims to Northwest Passage as »Illegitimate«, in: *The Guardian*, 7.5.2019; Michael R. Pompeo, *Looking North: Sharpening America's Arctic Focus*, Rovaniemi, 6.5.2019, <<https://www.state.gov/looking-north-sharpening-americas-arctic-focus/>>.

**41** Atle Staalesen, »Russia Sets Out Stringent New Rules for Foreign Ships on the Northern Sea Route«, in: *Arctic Today*, 8.3.2019.

**42** Im Küstenmeer (bis zu einer Grenze von höchstens zwölf Seemeilen) gilt das »Recht der friedlichen Durchfahrt« (Art. 17 SRÜ); militärische Aktivitäten wie Übungen und Manöver müssen unterbleiben und Unterseeboote über Wasser fahren. In der ausschließlichen Wirtschaftszone von höchstens 200 Seemeilen (Art. 58 SRÜ) hat der Küstenstaat souveräne Rechte unter anderem zur Erforschung und Ausbeutung der dort befindlichen Ressourcen, ansonsten gelten für alle Staaten die Freiheiten der Schifffahrt und des Überflugs wie auf Hoher See (Art. 87 SRÜ).



sche und Tschuktschen-See bis zur Beringstraße zwischen Russland und Alaska. Sie verbindet die Hafenstadt Murmansk mit der Siedlung Prowidenija auf der Tschuktschen-Halbinsel und eignet sich besonders für Fahrten zwischen Nordeuropa und Nordostasien. Innerhalb der Nordostpassage führt die Nördliche Seeroute (NSR) von der Karastraße bei der Insel Nowaja Semlja bis zur Beringstraße. Sie ist die am meisten genutzte innerarktische Route und liegt in Russlands ausschließlicher Wirtschaftszone (AWZ). Moskau hofft auf dieser Route langfristig mit dem Suez-Kanal konkurrieren zu können.

Im Sommer 2010 transportierte die *Nordic Barents* Eisenerzkonzentrat von der norwegischen Eismeerküste zur chinesischen Hafenstadt Lianyungang am Gelben Meer. Dies war der erste Frachter unter nicht-russischer Flagge, der die Passage komplett durchfuhr und als Transitroute nutzte. Das eisgängige Frachtschiff *Yong Sheng* der staatlichen Schifffahrtsgesellschaft China Ocean Shipping Company (COSCO)<sup>43</sup> passierte 2013 die Nordostpassage auf dem Weg vom chinesischen Dalian nach Rotterdam in 33 Tagen. Der weltgrößte Schifffahrtskonzern Maersk unternahm im September 2018 eine Testfahrt auf der Strecke, ohne darin bereits den Beginn eines neuen kommerziell nutzbaren Seewegs zu sehen. Während 2010 nur vier Schiffe die NSR zum Transit nutzten, waren es 2011 schon 34 und 46 im Jahr darauf. Die höchste Zahl wurde 2013 erreicht, als 71 Schiffe den Seeweg befuhren; dabei transportierten sie insgesamt mehr als eine Million Tonnen Ladung.

### **Moskau setzt weniger auf die ausländische als vielmehr auf die eigene Schifffahrt, um die Nördliche Seeroute zu fördern.**

Dies sei zwar viel mehr als 2010, »aber gegenüber den 18 000 Suez-Kanal-Passagen pro Jahr kaum der Rede wert«, merkte der Verband Deutscher Reeder an. Als Gründe für den noch immer geringen Schiffsverkehr auf der NSR werden bürokratischer Aufwand und hohe Kosten genannt. Die Durchfahrt erfordert umfangreiche Angaben zu Schiff, Ladung, Besatzung und Route. Weitere Kostenfaktoren sind Eisbrecher- und Schiffsleitdienste, niedriges Tempo und lange Wartezeiten. Daher blieb die Zahl der Transitfahrten

<sup>43</sup> Die *Yong Sheng* gehört zur COSCO Shipping Specialized Carriers Company (COSCOL).

niedrig. 2018 lag sie bei 27, ein Jahr später bei 37.<sup>44</sup> Im Vergleich zum Suezkanal sind die Kosten dreimal so hoch. Damit sich diesem Mehraufwand begeben lässt, ist von russischer Seite geplant, an Umladeknotenpunkten in Murmansk und auf der Halbinsel Kamtschatka die Fracht ausländischer Schiffe aufzunehmen und auf eigene Schiffe zu verladen. Dafür will die russische Reederei Primorsky CPC eisgängige Containerschiffe anschaffen und Hafeninfrastruktur bereitstellen. Allerdings könnte die Verladung der Fracht mehr Aufwand und Zeit erfordern, als sich dadurch einsparen ließe.<sup>45</sup>

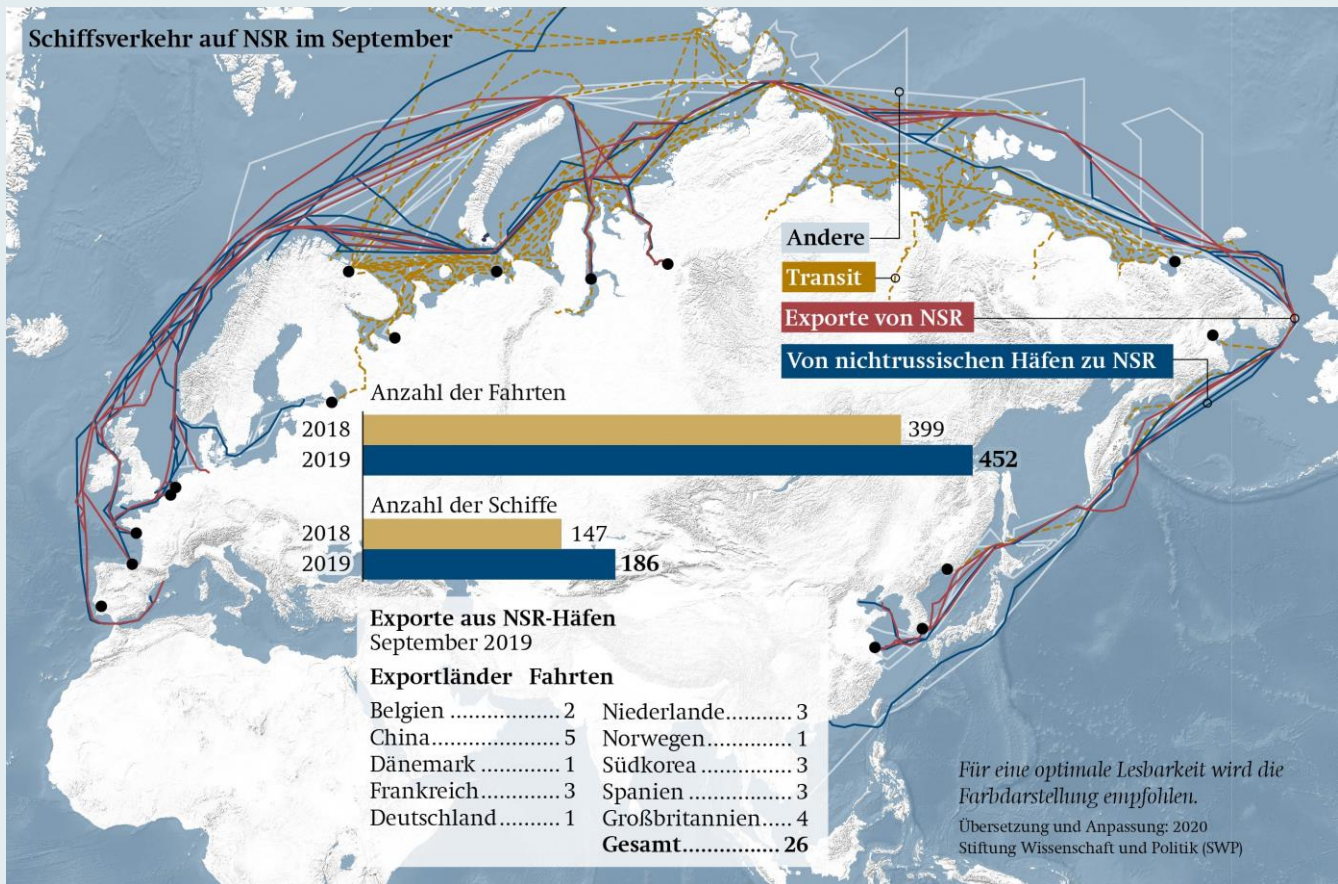
Das »Shuttle-Projekt« illustriert einmal mehr, dass Moskau weniger auf die ausländische als vielmehr auf die eigene Schifffahrt setzt, um die NSR zu fördern (und damit auch russische Werften unterstützen will). Dies ist insofern schlüssig, als die NSR selbst nationaler Administration und Jurisdiktion unterliegt; sie wird gemeinsam vom russischen Transportministerium und Rosatom als staatlicher Gesellschaft betrieben. Öl, Gas und Kohle dürfen gemäß Duma-Beschluss von Dezember 2017 nur unter russischer Flagge transportiert werden.<sup>46</sup> So nutzt Russlands

<sup>44</sup> Verband Deutscher Reeder (VDR), »Polar-Schifffahrt«, <<https://www.reedereverband.de/de/themen-und-positionen/polarfahrt.html>>. Vgl. ders., *Jahresbericht 2010*, Hamburg 2010, S. 40f; Braune, *Die Arktis* [wie Fn. 28], S. 175f; Trude Petersen, »Moscow to Rule Northern Sea Route«, in: *The Barents Observer*, 2.1.2013; Centre for High North Logistics (CHNL), *Transit Statistics*, <[http://arctic-lho.com/wp-content/uploads/2019/02/Transits\\_2018.pdf](http://arctic-lho.com/wp-content/uploads/2019/02/Transits_2018.pdf)>; CHNL, *NSR Shipping Traffic – Transits in 2019*, <<https://arctic-lho.com/nsr-shipping-traffic-transits-in-2019/>>; European Political Strategy Center (EPSC), *Walking on Thin Ice: A Balanced Arctic Strategy for the EU*, Brüssel, Juli 2019 (EPSC Strategic Notes 31), S. 7.

<sup>45</sup> Eine ähnliche Idee war die »Trans-Arctic Container Vessel Shuttle Option«. Vgl. AC, *AMSA 2009 Report* [wie Fn. 2], S. 101; Malte Humpert, »A Russian Company Is Pushing Forward with Plans to Bring Container Shipping to the Northern Sea Route«, in: *Arctic Today*, 5.6.2019; Olga Tanas/Dina Khrennikova, »Russia Willing to Pay to Lure Shippers to the Arctic«, *Bloomberg*, 21.10.2019; Jörg-Dietrich Nackmayr, *Wenn das Eis schmilzt*, unveröffentlichtes Manuskript, 17.10.2019; Steven Stashwick, »Russia's Northern Sea Route Faces Setbacks, Low Interest«, in: *The Diplomat*, 24.10.2019.

<sup>46</sup> Die NSR war am 1. Juli 1991 für die ausländische Schifffahrt geöffnet worden. Allerdings wurde sie wegen der komplexen Formalitäten hauptsächlich von russischen Schiffen genutzt, bis der Verkehr 1993 zusammenbrach. Erst ab 2010 nahmen die Transitzahlen wieder zu. Vgl. AC, *AMSA 2009 Report* [wie Fn. 2], S. 44; Lasserre, »Arctic Shipping« [wie

Abbildung 3



größter privater Gasproduzent Novatek die Route für Lieferungen von Flüssig-Erdgas (LNG) nach Europa und Asien; auch Gazprom Neft als drittgrößter Ölproduzent des Landes ist hier aktiv. Im Mai 2018 verkündete Präsident Wladimir Putin, die jährliche Transportleistung der NSR solle sich bis 2024 auf 80 Millionen Tonnen erhöhen. Das Transportministerium meldete 2019 pflichtschuldig, dass das Transportvolumen auf der NSR »konstant« wachse, 20,2 Millionen Tonnen im Jahr 2018 betragen habe und 2019 auf 26 Millionen Tonnen steigen werde.<sup>47</sup> Dementsprechend soll die Öl- und Gasförderung in der russischen Arktis – zu Land (onshore) und auf

See (offshore) – einen zunehmend größeren Anteil an der gesamten Energieförderung einnehmen; die NSR dient dafür als primärer Transportweg.

China ist zunehmend an russischen Energieprojekten in Sibirien beteiligt; es profitiert dabei von westlichen Sanktionen gegen Moskau. Bei der Förderung der NSR kann Putin aber nur bedingt mit chinesischer Unterstützung rechnen. Noch 2014 äußerte Huigen Yang, Direktor des Polar Research Institute of China (Schanghai), die überzogene Erwartung, im Jahr 2020 würden 5 bis 15 Prozent des chinesischen Fernhandels über die NSR abgewickelt. Dies setze voraus, dass die Route entsprechend ausgebaut werde; dann gebe es eine große Nachfrage.<sup>48</sup> Der Fernhandel der Volksrepublik hat sich 2019 aber nicht wie prognostiziert

Fn. 32], S. 93f; »Putin Wants to Keep Foreign Shipping out of Russia's Northern Sea Route«, RT, 17.11.2017.

<sup>47</sup> Atle Staalesen, »Kremlin's Prophecy for the Northern Sea Route Is Keeping Moscow Officials Busy«, in: *The Barents Observer*, 8.8.2019; Katya Golubkova/Gleb Stolyarov, »Rosatom Sees Northern Sea Route Costs at 735 Billion Rubles, Russian Budget to Provide a Third«, *Reuters*, 24.6.2019; Atle Staalesen, »Big Growth in Russian Arctic Ports«, in: *The Barents Observer*, 20.9.2019; Lasserre, »Arctic Shipping« [wie Fn. 32], S. 96.

<sup>48</sup> Trude Pettersen, »China Starts Commercial Use of Northern Sea Route«, in: *The Barents Observer*, 14.3.2013; Lasserre, »Arctic Shipping« [wie Fn. 32], S. 84.

entwickelt.<sup>49</sup> Das Dilemma: ohne Infrastruktur kein Wachstum und ohne Wachstum keine Infrastruktur. Tatsächlich steigt die Zahl der Fahrten in der NSR im Vergleich zu den Vorjahren nur gering (siehe Abbildung 3).

Im September 2019 stieg die Zahl der in der NSR durchgeführten Fahrten auf 452; sie lag damit höher als im Vormonat August sowie im gesamten Vorjahr 2018. In dieser Zeit gab es auch die höchste Zahl an Transits (fünf von Ost nach West, vier von West nach Ost) sowie sieben Fahrten zwischen russischen Häfen. Das nuklearbetriebene Containerschiff *Sevmorput* durchquerte die NSR am schnellsten, nämlich in knapp sechs Tagen, mit einer durchschnittlichen Geschwindigkeit von 15 Knoten. Erneut fanden die meisten Fahrten zwischen russischen Häfen statt. 26 Fahrten mit Zielen in China und Großbritannien erfolgten aus Sabetta auf der sibirischen Jamal-Halbinsel und Dudinka im Norden des Westsibirischen Tieflands. Die Fahrten unternahmen größtenteils Frachtschiffe, gefolgt von Tankern, Versorgungsschiffen, LNG-Tankern und Forschungsschiffen. Zum Ende der Saison sanken die Zahlen. 71 Schiffe unternahmen 160 Fahrten im November 2019, es gab nur noch eine Transitfahrt. Das Volumen aller Transporte auf der NSR stieg 2019 auf 31,5 Millionen Tonnen. Größtenteils handelte es sich dabei um Gas bzw. LNG von der Jamal-Halbinsel.<sup>50</sup>

**Russlands exklusiver Anspruch auf die NSR ist wirtschaftlich fragwürdig, denn sie müsste internationalisiert werden, um rentabel zu sein.**

Der Betreiber Rosatom schätzte die Kosten für den Ausbau der Nördlichen Seeroute auf umgerechnet 11,7 Milliarden US-Dollar. Getragen werden sollen sie zu einem Drittel vom russischen Staat und ansonsten von den Unternehmen Rosatom, Rosneft, Novatek, Gazprom Neft, Gazprom und Nornickel, von Banken sowie künftigen Nutzern der NSR. Rosatom-Chef Alexey Likhachev, der auch für den Betrieb der Eisbrecher verantwortlich ist, äußerte sich zu den Zu-

kunftsperspektiven ähnlich sibyllinisch wie Huigen Yang. Sobald kommerziell attraktive Möglichkeiten für den Transport geschaffen seien, so Likhachev, werde auch die Bereitschaft wachsen, in Straßen, Eisenbahnen, Häfen und Anlegestellen sowie Kraftwerke zu investieren.<sup>51</sup> Ob eine stärkere Nutzung der Route unter anderem für LNG-Transporte erreicht wird, hängt aber entscheidend davon ab, wie sich die globale Nachfrage entwickelt. Der LNG-Preis fiel 2019 auf einen historischen Tiefststand,<sup>52</sup> und die weltweite Rezession aufgrund der Corona-Pandemie lässt 2020 einen weiteren Preisrückgang erwarten. Wenn China und Indien aus Gründen des Klimaschutzes den Umstieg von Kohle auf Gas anstreben, könnte die Transportleistung wachsen. Ähnliches gilt – aber mit gegenteiligen Klimafolgen – bei größerer Nachfrage nach Kohle.

Russlands exklusiver Anspruch auf die NSR ist politisch verständlich, aber wirtschaftlich fragwürdig. Denn um rentabel zu sein, müsste die Route internationalisiert werden.<sup>53</sup> Eine wichtige Voraussetzung dafür wäre jedoch, dass Kooperation statt Konkurrenz im Verhältnis zu den USA besteht. Der amerikanischen Regierung ist bewusst, wie wichtig LNG-Transporte für Russland angesichts seiner zurückgehenden Ölexporten und sinkender Preise sind. Sie kann damit zu geringen Kosten und mit hoher Erfolgswahrscheinlichkeit eine strukturelle Schwäche im bilateralen Wettbewerb nutzen.<sup>54</sup> Die Rentabilität der NSR ist insofern eine geopolitische Frage. Der Druck auf Moskau dürfte einmal mehr den Einfluss Pekings vergrößern, das sich in der russischen Arktis entgegen

<sup>49</sup> Nur sieben der 29 Schiffe, die 2019 in 37 Transitfahrten die BSR durchquerten, waren COSCO-Schiffe. Vgl. CHNL, *NSR Shipping Traffic – Transits in 2019* [wie Fn. 44].

<sup>50</sup> Ebd.; CHNL, *News Review of the Events on the NSR, #1 January 2020*, <<https://arctic-lio.com/news-review-of-the-events-on-the-nsr1-january-2020/>>; CHNL, *NSR Shipping Traffic – Transits in 2019* [wie Fn. 44].

<sup>51</sup> »There is no point for Novatek to increase LNG [production] if it does not fit into the global [...] competitive zone, along with the US and other producers,« he [Likhachev] said.« Golubkova/Stolyarov, »Rosatom Sees Northern Sea Route Costs at 735 Billion Rubles« [wie Fn. 47].

<sup>52</sup> U.S. Energy Information Administration (EIA), »Natural Gas Prices in 2019 Were the Lowest in the Past Three Years«, in: *Today in Energy*, 9.1.2020, <<https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=42455>>.

<sup>53</sup> »The NSR has to be international. We cannot create such a colossus only to ship hydrocarbons from our north«, so Likhachev, zitiert in: Golubkova/Stolyarov, »Rosatom Sees Northern Sea Route Costs at 735 Billion Rubles« [wie Fn. 47].

<sup>54</sup> »Russia's greatest vulnerability, in any competition with the United States, is its economy, which is comparatively small and highly dependent on energy exports.« James Dobbins u.a., *Overextending and Unbalancing Russia. Assessing the Impact of Cost-Imposing Options*, Santa Monica, CA: RAND, August 2019, S. 12.

früherer Widerstände – unter anderen durch Russland – noch stärker etablieren kann.

## Nordwestpassage

Die Nordwestpassage (NWP) besteht aus mehreren stark verzweigten Routen durch den kanadisch-arktischen Archipel, der über 36 000 überwiegend kleine und kleinste Inseln umfasst. Die südliche Route führt durch den Peel Sound entlang des Territoriums Nunavut. Sie ist zwar im Sommer offen für die Schifffahrt, enthält aber enge Kanäle und flache Stellen, weshalb größere Schiffe sie nur schwer passieren können. Die nördliche Route erstreckt sich von der Baffin-Bucht über die McClure-Straße zur Beaufortsee. Sie bietet eine direktere Linie und ist besser für Frachtschiffe geeignet, wird aber (derzeit noch) häufig durch Eis blockiert.<sup>55</sup> Die NWP ist ähnlich unzureichend kartiert wie die NSR, sie hat zudem eine noch schlechtere Infrastruktur und schwierigere Eisbedingungen. Wie in der russischen Arktis dominiert der Verkehr innerhalb nationaler Gewässer, und es betätigen sich meist Firmen und Schiffe des eigenen Landes.<sup>56</sup>

Erstmals durchquerte der norwegische Polarforscher Roald Amundsen die NWP auf einer dreijährigen Reise von 1903 bis 1906. Heutzutage findet ein Wettbewerb um den schnellsten Transit statt. Zuletzt benötigte der finnische Eisbrecher *Nordica* im Juli 2017 nur 24 Tage, um die 6 000 Seemeilen vom kanadischen Vancouver bis zum grönländischen Nuuk zu absolvieren. Neben Frachtern nutzen während der Sommermonate zunehmend Passagier- und Kreuzfahrtschiffe die legendäre Amundsen-Route. Dabei hat sich der Schiffsverkehr in der kanadischen Arktis zwischen 1990 und 2015 verdreifacht.<sup>57</sup>

Die USA sehen die Nordwestpassage als internationale Wasserstraße, die zwei Meeresräume – Atlantik und Nordpolarmeer – verbindet und Schiffen zur Transitfahrt offensteht. Kanada dagegen betrachtet die Route als innere Wasserstraße, die von ihm als Küstenstaat überwacht, reguliert und kontrolliert wird (ähnlich wie Russland dies im Fall der NSR tut).

55 CRS, *Changes in the Arctic* [wie Fn. 7], S. 25.

56 IPCC, *Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* [wie Fn. 32], S. 3f, 3–42; Lasserre, »Arctic Shipping« [wie Fn. 32], S. 97.

57 Braune, *Die Arktis* [wie Fn. 28], S. 176; IPCC, *Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* [wie Fn. 32], S. 3f, 3–42; Mian, *Die neue Arktis* [wie Fn. 37], S. 52.

Im Arctic Cooperation Agreement fanden USA und Kanada 1988 einen Kompromiss. Die NWP wurde nicht offiziell als kanadisch anerkannt, doch haben US-Schiffe um Durchfahrtsgenehmigung zu ersuchen. Seit Juli 2010 müssen sich alle Schiffe, die in kanadische Hoheitsgewässer einfahren, bei der nationalen Küstenwache anmelden – was laut US-Außenministerium auch geschieht.<sup>58</sup>

## Transpolare Passage

Der kürzeste Seeweg führt transpolar quer durch den Arktischen Ozean über den Nordpol. Während Nordost- und Nordwestpassage die territorialen Gewässer oder die ausschließliche Wirtschaftszone Russlands bzw. Kanadas tangieren, führt ein Großteil der Transpolaren Passage über die Hohe See und damit durch internationale Gewässer (gemäß Art. 87 SRÜ). Sie kann derzeit aber nur von schweren Eisbrechern oder Unterseebooten befahren werden, ist also noch keine Alternative zu den beiden Küstenrouten.

Schon Mitte der 2040er Jahre könnte die Arktis »eisfrei« sein. Dann gewinnt besonders diese Route durch das zentralarktische Meer an Attraktivität. Es wird vermehrt Kreuzfahrten zum Nordpol geben, und neben China dürften andere asiatische Staaten wie Japan und Indien die Transpolare Passage als Transitroute nutzen.

## Die arktischen Passagen im Vergleich zu Panamakanal und Suezkanal

Generell haben die arktischen Seewege den Vorteil, dass sich damit potentielle politische Unruheherde sowie Risiken durch Terrorismus und Piraterie umgehen lassen, wie sie den Schiffsbetrieb über Panama- und Suezkanal beeinträchtigen können. Zugleich bieten alle drei Passagen durch die Arktis beispielsweise für die Strecke Yokohama-Hamburg oder Schanghai-Hamburg kürzere Schifffahrtswege als der Suezkanal. Die Transpolare Passage wäre dabei am kostengünstigsten. Dagegen gilt die Nördliche Seeroute wegen des hohen bürokratischen Aufwands und der Transitzkosten, die bei der Nutzung anfallen, nur als marginal besser als die Nordwestpassage. Die arktischen Seewege eröffnen aber nicht generell kostengünsti-

58 Zoe Schlanger, »The US Is Picking a Fight with Canada over a Thawing Arctic Shipping Route«, *Quartz*, 27.6.2019.

Tabelle 1

**Entfernungen zwischen Häfen über verschiedene Routen  
(in Kilometern, kürzester Weg jeweils hervorgehoben)**

Route	Panamakanal	Nordwestpassage	Nordostpassage	Suezkanal und Malakka-Straße
London – Yokohama	23 300	15 930	<b>13 841</b>	21 200
Marseilles – Yokohama	24 030	<b>16 720</b>	17 954	17 800
Marseilles – Singapur	29 484	21 600	23 672	<b>12 420</b>
Rotterdam – Singapur	28 994	19 900	19 641	<b>15 750</b>
Rotterdam – Schanghai	25 588	17 570	<b>15 793</b>	19 550
Hamburg – Seattle	17 110	15 270	<b>13 459</b>	29 780
Rotterdam – Vancouver	16 350	14 330	<b>13 445</b>	28 400
Rotterdam – Los Angeles	<b>14 490</b>	15 790	15 252	29 750
Gioia Tauro – Hongkong	25 934	24 071	21 556	<b>14 093</b>
Barcelona – Hongkong	25 044	23 179	20 686	<b>14 693</b>
New York – Schanghai	20 880	<b>17 030</b>	19 893	22 930
New York – Singapur	23 580	20 310	23 121	<b>18 770</b>

Quelle: Svend Aage Christensen, *Are the Northern Sea Routes Really the Shortest? Maybe a Too Rose-coloured Picture of the Blue Arctic Ocean*, Kopenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS), März 2009 (DIIS Brief), S. 2.

gere und kürzere Verbindungen. So ist zwar der Seeweg von London nach Yokohama durch die Nordostpassage mit 13 841 Kilometern rund 7 500 Kilometer kürzer als derjenige durch den Suezkanal, doch der Seeweg von Marseilles nach Singapur ist durch die Nordostpassage über 11 000 Kilometer länger als jener über den Suezkanal und die südostasiatische Malakka-Straße. Von Mittelmeerhäfen wie Marseilles oder Gioia Tauro in Kalabrien (dem größten italienischen Containerhafen) ist Asien schneller über Nordwestpassage oder Suezkanal erreichbar.

Im jeweiligen Einzelfall ist die tatsächliche Entfernung davon abhängig, welcher Hafen als Ausgangs- bzw. Zielpunkt genommen wird. Außerdem können Containerschiffe im offenen Wasser mit einer Geschwindigkeit von bis zu 16 Knoten und Tanker bis zu 19 Knoten fahren – dagegen nur mit 12 Knoten in eisbedeckten Gewässern. Dies schmälert die Zeitersparnis auf arktischen Routen.<sup>59</sup>

Eine stärkere Nutzung von Nordostpassage und Nördlicher Seeroute wäre möglich, wenn sie als internationale Schifffahrtsrouten befahrbar wären. Weiter

abnehmendes Meereis würde dies für den äußeren Teil dieser Korridore im offenen Nordpolarmeer, außerhalb russischer Hoheitsgewässer (Outer Northern Sea Route), sowieso ermöglichen. Klare Vorteile verspricht nur die Route über den Nordpol, weil sie noch kürzer ist und die Gewässer dort tiefer sind.

Der Panamakanal hat dank neuer Schleusen, die 2016 in Betrieb gegangen sind, ein Rekordvolumen erzielt. 2017 wurde er von 12 000 Schiffen durchquert. Auch der Suezkanal soll erneuert werden; geplant ist, seine Transportkapazität zu verdoppeln. 2017 durchfuhren ihn 17 550 Schiffe. Nach der vorgesehenen Vertiefung und Verbreiterung des Kanals wird er von Schiffen mit einer Ladung von bis zu 25 000 Containern befahren werden können.<sup>60</sup> Er wird daher für viele weitere Jahre seine Rolle als

<sup>60</sup> Panama Canal Authority, *Oceangoing Commercial Traffic through the Panama Canal by Month. Fiscal Years 2018–2017*, <<http://www.pancanal.com/eng/op/transit-stats/2018/Table-02.pdf>>; Suez Canal Authority, *Navigation Statistics. Monthly Number & Net Ton By Ship Type*, <<https://www.suezcanal.gov.eg/English/Navigation/Pages/NavigationStatistics.aspx>>; Marinekommando, *Jahresbericht 2018*, Rostock 2018, S. 142f, <<https://deutscher-marinebund.de/wp-content/uploads/2018/11/Jahresbericht-Marinekommando-2018.pdf>>.

<sup>59</sup> Vgl. Nackmayr, *Wenn das Eis schmilzt* [wie Fn. 45]; Østregren u.a., *Shipping in Arctic Waters* [wie Fn. 1], S. 50, 52.

Hauptknotenpunkt des maritimen Verkehrs behalten. Bei solchen Zahlen und Aussichten bieten arktische Seewege keine überzeugende Alternative für Fahrten zwischen Asien und Europa. Bislang steigt hier denn auch nur die Zahl der Transporte innerhalb kanadischer und russischer Gewässer weiter an.

Einen optimistischen Blick in die Zukunft eröffnet jedoch das Großhafenprojekt im isländischen Finna-fjord. Diese tiefe und gut geschützte Bucht im Nordosten der Insel soll zu einem Drehkreuz für Transporte auf den Routen durch das Nordpolarmeer ausgebaut werden. Vorgesehen ist eine Kailänge von bis zu sechs Kilometern. Nach Plänen der isländischen Regierung soll die deutsche Hafenmanagementfirma Bremenports 66 Prozent der Anteile am Finna-fjord Port Project erhalten. Die Rede ist von einem Investitionsvolumen in Höhe von 15 Milliarden US-Dollar. Das Projekt ist allerdings umstritten und kommt zu früh, denn noch kann Island kaum seine wachsende Zahl an Touristen bewältigen. Ähnlich vorschnell wie die NSR als neuer Suezkanal gepriesen wird, gilt dieser Hafen schon als »neues Rotterdam«. Vorzeitig gescheitert ist das »Yen for Ice« genannte Projekt des chinesischen Milliardärs Huang Nubo. Der ehemalige Propagandachef der Kommunistischen Partei Chinas wollte in Island 300 Quadratkilometer Land an einem besonders geschützten, eisfreien Fjord erwerben. Um dies zu verhindern, wandte Reykjavik die Regelungen zum Immobilienkauf durch Ausländer an.<sup>61</sup>

Das Interesse an den arktischen Passagen ist aber nicht allein auf deren Eignung als Seeweg zurückzuführen. Vielmehr wirken Klimawandel, Ressourcen-nutzung und Großmacht Konkurrenz als Treiber einer Entwicklung, mit der auch die sicherheitspolitische Bedeutung dieses Raumes steigt.

**61** Carsten Schmiester, »Wie Island vom Klimawandel profitieren will«, *tagesschau.de*, 12.9.2019; <<http://www.tagesschau.de/ausland/island-hafen-101.html>>; Mian, *Die neue Arktis* [wie Fn. 37], S. 111ff.

# Treiber des Wandels

Das schmelzende Eis des Nordpolarmeers wirkt nicht nur als Frühwarnsystem des Weltklimas,<sup>62</sup> es macht die Arktis auch zu einem Indikator für den Wandel in der internationalen Sicherheitspolitik. Die globale Erwärmung ist der Katalysator einer dynamischen Entwicklung, welche die bislang praktizierten Formen der Zusammenarbeit verändert. Je weniger arktisches Eis es gibt und je besser sich daher die dortigen Seewege nutzen lassen, desto stärker machen etablierte Arktisstaaten wie Russland und die USA sowie die aufstrebende Großmacht China ihre jeweiligen Ansprüche geltend und desto mehr geraten sie in Konkurrenz zueinander. Daraus resultierenden Interessenkonflikten und potentiellen Krisen gilt es vorzubeugen.<sup>63</sup>

## Klimawandel

Die Veränderungen des Klimas treiben die Entwicklung der Arktis in vielfacher Hinsicht voran. Wärmere Temperaturen lassen das Eis schmelzen, ermöglichen eine zunehmende Nutzung arktischer Seewege und gestatten die Ausbeutung bislang unzugänglicher Ressourcen. Der Klimawandel<sup>64</sup> war programmiert,

schon der Schwerpunkt des vergangenen finnischen Vorsitzes im Arktischen Rat. Auch Islands Vorsitz (2019–2021) steht unter dem Einfluss der rapiden Umweltveränderungen, die eine enge Zusammenarbeit der Staaten und ihrer Bevölkerung in der Region notwendig machen.<sup>65</sup>

Aus der Statistik der Klimaforscher ist längst eine fühlbare Realität geworden. Der Sommer 2019 war laut World Meteorological Organization (WMO) der fünftwärmste Sommer in Folge. Russland registrierte im Februar 2020 den wärmsten Winter seit Beginn der regulären meteorologischen Beobachtungen vor 140 Jahren.<sup>66</sup> Die Temperaturen in der Arktis steigen – regional unterschiedlich – zwei- bis dreimal so stark wie im globalen Durchschnitt; sie haben in den letzten Jahren alle früheren Rekorde seit 1900 übertroffen.<sup>67</sup> Als Folge der Eisschmelze wurde am 15. September 2012 die bislang geringste Eisausdehnung von 3,27 Millionen Quadratkilometern festgestellt.<sup>68</sup> Was aktuelle Daten betrifft, so hat sich die

ren, welche die Industriegesellschaft seit Mitte des 18. Jahrhunderts verfeuert.

<sup>65</sup> Ministry for Foreign Affairs, Iceland, *Together towards a Sustainable Arctic. Iceland's Arctic Council Chairmanship 2019–2021*, Mai 2019, <[https://arctic-council.org/images/all\\_layout\\_images/Icelandic\\_Chairmanship/Arctic\\_Council-Iceland\\_Chairmanship\\_2019-2021\\_\(003\).pdf](https://arctic-council.org/images/all_layout_images/Icelandic_Chairmanship/Arctic_Council-Iceland_Chairmanship_2019-2021_(003).pdf)>.

<sup>66</sup> »Urgency of Climate Action Highlighted for U.N. Summit Preparatory Meeting«, WMO Press Release, 28.6.2019; Copernicus Climate Change Service, *Surface Air Temperature for June 2019*, <<https://climate.copernicus.eu/surface-air-temperature-june-2019>>; »Moscow Winter to Set Warm Historical Record«, TASS, 24.2.2020.

<sup>67</sup> Emily Osborne u.a. (Hg.), *Arctic Report Card 2018*, Dezember 2018, S. 5, <[www.arctic.noaa.gov/Portals/7/ArcticReportCard/Documents/ArcticReportCard\\_full\\_report2018.pdf](http://www.arctic.noaa.gov/Portals/7/ArcticReportCard/Documents/ArcticReportCard_full_report2018.pdf)>.

<sup>68</sup> Alfred-Wegener-Institut (AWI), *Arktis: Meereiskonzentration Maximum und Minimum 2012–2017*, <<http://www.meereisportal.de/meereisentwicklung/arktis-maximum-und-minimum-ab-2012/>>. Vgl. ACIA, *Impacts of a Warming Arctic* [wie Fn. 17], S. 20; AMAP, *Arctic Climate Change Update 2019: An Update to Key Findings of Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic (SWIPA) 2017*, Oslo 2019, S. 2, <[www.amap.no/documents/download/3295/inline](http://www.amap.no/documents/download/3295/inline)>.

<sup>62</sup> Das Arktiseis ist eine der wichtigsten Klimavariablen. Es beeinflusst den Wärme- und Feuchtigkeitsaustausch an der Meeresoberfläche, eine Reihe von Meeresströmungen, die für das Klima weltweit bedeutend sind, die Wolkenbildung und die Luftfeuchtigkeit. Die Autoren des »Arctic Climate Impact Assessment« benutzten 2004 das Bild vom Kanarienvogel: Ähnlich wie Bergleute unter Tage früher durch einen Kanarienvogel vor der steigenden Konzentration giftiger Gase gewarnt wurden, dient Klimaforschern das Meereis als Frühwarnsystem für Veränderungen des Weltklimas. ACIA, *Impacts of a Warming Arctic* [wie Fn. 17], S. 24, 34–45; Braune, *Die Arktis* [wie Fn. 28], S. 20ff.

<sup>63</sup> AA, *Leitlinien deutscher Arktispolitik* [wie Fn. 39], S. 43.

<sup>64</sup> Der Begriff des Klimawandels bezieht sich primär auf die vom Menschen verursachte Veränderung des globalen und regionalen Klimas. Diese anthropogene Klimaänderung ist hauptsächlich auf die großen Mengen an fossilen Energieträgern (Erdöl, Erdgas, Braun- und Steinkohle) zurückzuführen.

Eisbedeckung im Februar 2020 nach Angaben des Alfred-Wegener-Instituts (AWI) vergleichbar zu den letzten Jahren entwickelt. Am 9. März lag sie mit 14,74 Millionen Quadratkilometern innerhalb der Standardabweichung der Jahre 1981–2010. Das Jahr 2020 einbegriffen, beläuft sich der lineare Rückgang der Meereisausdehnung im Monat Februar bei 2,7 Prozent pro Jahrzehnt. Das entspricht etwa 41 100 Quadratkilometern pro Jahr – rund die doppelte Fläche von Sachsen-Anhalt. In den letzten 42 Jahren, seitdem es Satellitenaufzeichnung gibt, hat die Arktis (bis Februar 2020) 1,56 Millionen Quadratkilometer an Meereis verloren. Dies ist vergleichbar mit der Größe der Mongolei.<sup>69</sup> Abbildung 4 zeigt das Minimum der Meereiskonzentration am 15. September 2019 (3,27 Millionen Quadratkilometer) im Vergleich zur durchschnittlichen Entwicklung der Meereiskonzentration in den Jahren 1981–2010. Das Maximum der Meereiskonzentration am 15. März 2019 umfasste 14,69 Millionen Quadratkilometer.<sup>70</sup>

Im Juni und Juli 2019 gab es in Alaska, Grönland und Sibirien mehr als 100 Brände. Auslöser war, dass sich der Torf entzündet hatte, der den Permafrostboden und damit große Mengen gefrorener organischer Materie bedeckt. Diese arktischen Feuer lassen sich mit dem Klimawandel erklären und wirken ihrerseits auf ihn zurück. Von Juni bis August 2019 haben die Brände mit mehr als 180 Megatonnen CO<sub>2</sub> so viel Klimagas abgegeben wie ganz Schweden in dreieinhalb Jahren.<sup>71</sup> Dass die Permafrostböden auftauen, lässt zudem große Mengen der Klimagase Methan und CO<sub>2</sub> in die Atmosphäre gelangen, was eine weitere Erwärmung und somit die Erosion großer Küstengebiete mit sich bringt.<sup>72</sup>

69 AWI, *Moderate Eisbedingungen in der Arktis und Antarktis*, <[www.meereisportal.de/archiv/2020-kurzmeldungen-gesamttexte/moderate-eisbedingungen/#c21068](http://www.meereisportal.de/archiv/2020-kurzmeldungen-gesamttexte/moderate-eisbedingungen/#c21068)>.

70 *meereisportal.de*, <<https://www.meereisportal.de/meereisentwicklung/arktis-maximum-und-minimum-ab-2012/>>.

71 Arktische Feuer gibt es jährlich wiederkehrend zwischen Juli und August, denn die Torfböden sind leicht entzündlich. Im Juli 2019 brannten die Feuer jedoch schon seit sechs Wochen. Dabei standen große Flächen in Brand, und zwar viel früher als üblich und deutlich weiter nördlich. Vgl. »Die Arktis steht in Flammen«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 13.7.2019; Kendra Pierre-Louis, »The Amazon, Siberia, Indonesia: A World of Fire«, in: *New York Times*, 29.8.2019.

72 Boris K. Biskaborn/Sharon L. Smith/Jeanette Noetzli u.a., »Permafrost Is Warming at a Global Scale«, in: *Nature*,

Die direkten Folgen des Klimawandels für die Meere charakterisierte der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) in einem Bericht von 2006. Das Meer werde »zu warm, zu hoch, zu sauer«. Die Erwärmung und Versauerung der Meere sowie ein Anstieg des Meeresspiegels seien bereits messbar.<sup>73</sup> In der Arktis wiederum erhöhte sich die Temperatur des Meerwassers besonders stark.<sup>74</sup> »Bei ungebremster Erwärmung«, konstatierte der WBGU-Bericht, werde der Arktische Ozean gegen Ende dieses Jahrhunderts im Sommer »praktisch eisfrei« sein. Allerdings könne dies auch schon früher eintreten.<sup>75</sup> Denn schrumpft das Meereis, verringert sich das Rückstrahlvermögen der Erde, was die Wärmeaufnahme im Nordpolarmeer erhöht. Die polare Amplifikation<sup>76</sup> hat eine Kettenreaktion zur Folge – die Eisschmelze im Frühjahr beginnt immer eher, und im Herbst friert das Wasser immer später zu.

Bestätigt wurden die negativen Trends in einem Sonderbericht des Weltklimarates von 2019, der sich dem Einfluss der Erderwärmung auf Ozeane und Eisgebiete widmete. Es ist demnach sehr wahrscheinlich, dass die arktische Eisfläche in allen Monaten des Jahres weiter zurückgehen wird. Dabei hat sich die

10 (2019) 254, <<https://www.nature.com/articles/s41467-018-08240-4#citeas>>.

73 Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), *Die Zukunft der Meere – zu warm, zu hoch, zu sauer*, Berlin 2006, S. 1, <[https://www.wbgu.de/fileadmin/user\\_upload/wbgu/publikationen/archiv/wbgu\\_sn2006.pdf](https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/archiv/wbgu_sn2006.pdf)>.

74 ACIA, *Impacts of a Warming Arctic* [wie Fn. 17], S. 25.

75 WBGU, *Die Zukunft der Meere* [wie Fn. 73], S. 8f.

76 Für die »polare Verstärkung« spielen je nach Jahreszeit unterschiedliche physikalische Prozesse eine Rolle. Als wichtigster Vorgang gilt die Eis-Albedo-Rückkopplung. Schnee- und Eisflächen reflektieren bis zu 90 Prozent der einstrahlenden Sonnenenergie ins Weltall. Das Abschmelzen der Schnee- und Eisflächen bringt die darunter liegenden Land- und Wasseroberflächen zum Vorschein, die einen größeren Teil der Sonnenenergie absorbieren (deshalb ihre dunklere Farbe). Die absorbierte Energie erwärmt die Oberfläche zusätzlich. Trotz ihres geringen globalen Effekts ist die Eis-Albedo-Rückkopplung in der Arktis enorm wirkungsvoll, weil diese die einzige Region auf der Erde ist, wo eine große Meeresfläche während des Sommers von einem kurzlebigen schwimmenden Meereis bedeckt ist. Die Antarktis dagegen ist ein Festlandkontinent, dessen ewiges Eis mehrere Kilometer stark ist. Aus diesen und einigen weiteren Gründen ist die Erwärmung des Klimas in der Arktis stärker wirksam als in der Antarktis.



Abbildung 4

## Rückgang des arktischen Meereises



© 2020 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Quelle: *meereisportal.de*, <<https://www.meereisportal.de/meereisentwicklung/arktis-maximum-und-minimum-ab-2012/>>.

durchschnittliche Dicke des Meereises in den letzten 30 Jahren bereits von über drei Metern auf unter zwei Meter verringert. Altes Eis, also einige Jahre ältere Schichten, die vom Schnee aus dem zurückliegenden Winter bedeckt sind, verschwindet zunehmend. Zwischen 1979 und 2018 sind so etwa 70 Prozent des Eisvolumens während des Sommerminimums abgeschmolzen.<sup>77</sup> Der US-Klimaforscher Mark Serreze, Direktor des National Snow and Ice Data Center (NSIDC), hat diese Entwicklung als »Todesspirale« bezeichnet.<sup>78</sup> Denn damit droht das bisherige thermo-

dynamische und klimatische System mit großer Kälte und ewigem arktischen Eis zu Ende zu gehen – vorausgesetzt, der Erwärmungstrend kehrt sich nicht um, wofür die bisherige Datenlage spricht.

Eine »eisfreie Arktis« mit einer Eiskonzentration von weniger als einer Million Quadratkilometern gilt im frühesten Fall schon in den 2020er Jahren als zeitweilig möglich, realistisch aber für die Phase 2044–2067.<sup>79</sup> Im Winter wird sich weiter Eis bilden, weil die

<<https://www.climatecentral.org/news/arctic-death-spiral-more-bad-news-about-sea-ice>>.

<sup>79</sup> AC, *AMSA 2009 Report* [wie Fn. 2], S. 25–30; U.S. Navy, *Arctic Roadmap 2014–2030* [wie Fn. 30], S. 11; Chad W. Thackeray/Alex Hall, »An Emergent Constraint on Future Arctic Sea-ice Albedo Feedback«, in: *Nature Climate Change*, 9 (Dezember 2019), S. 972–978 (977); Malte Humpert, »New Study Narrows Window for Ice Free Arctic To As Early As 2044«, in: *High North News*, 28.11.2019; Østrem u.a., *Shipping in Arctic Waters* [wie Fn. 1], S. 32f.

<sup>77</sup> »The proportion of Arctic sea ice at least 5 years old declined from 30% to 2% between 1979 and 2018.« IPCC, *Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* [wie Fn. 32], S. 3–14. Vgl. ebd., S. 3f; Deutsches Arktisbüro, *Schifffahrt in der Arktis* [wie Fn. 30], S. 1.

<sup>78</sup> Michael D. Lemonick, »Arctic Death Spiral: More Bad News about Sea Ice«, in: *Climate Control*, 16.5.2012,

Temperaturen dann nach wie vor deutlich unter den Gefrierpunkt fallen. Und im Sommer werden Eisschollen und Eisberge durch die Gewässer treiben und die Schifffahrt behindern. Das nimmt dem Rückgang des Sommersees nichts von seiner Dramatik, relativiert aber die Annahme, in der Arktis werde die Schifffahrt erleichtert. Vielmehr können die Erwärmungseffekte sogar die Bedingungen verschlimmern – durch stärkere Winde, höhere Wellen und mehr Eisdrift. Die umrissene Entwicklung in der Arktis wird unabhängig davon erwartet, ob die globale Erhöhung der Durchschnittstemperatur gemäß Pariser Klimaschutzabkommen unter 2 Grad Celsius gehalten werden kann.<sup>80</sup>

## Ressourcennutzung

Das schmelzende Polareis macht das Nordpolarmeer zunehmend schiffbar und fossile Lagerstätten, Mineralien und Fischbestände zugänglich. Etwa 10 Prozent der globalen Ölproduktion und 25 Prozent der Erdgasförderung erfolgen in der Arktis, bislang größtenteils zu Land in Alaska und Sibirien.<sup>81</sup> Es wird angenommen, dass sich in der Arktis 13 Prozent der weltweit vorhandenen noch unerschlossenen Öllagerstätten und 30 Prozent der entsprechenden Gasreserven befinden.<sup>82</sup> Der Großteil der Ölvorkommen, nämlich geschätzte 75 Prozent in der gesamten Arktis, wird auf See (offshore) vermutet. Dabei befinden sich 90 Prozent der potentiellen US-Lagerstätten in weniger als 100 Metern Tiefe.<sup>83</sup> Allerdings sind Offshore-Exploration und -Förderung wegen niedriger Weltmarktpreise derzeit wenig attraktiv, zumal Risiken und technische Komplexität mit der Wassertiefe und

der Entfernung zur Küste steigen. Außerdem fallen Projekte in der russischen Arktis unter die 2014 gegen Moskau verhängten Sanktionen.

Offshore-Projekte zählen zu den ersten Opfern sinkender Preise auf dem Öl- und Gasmarkt. Als früherer Spitzenreiter bei der Durchführung arktischer Vorhaben stellte Shell seine Aktivitäten weitgehend ein, nachdem im Herbst 2015 eine Exploration in Alaska enttäuschende Resultate gebracht hatte. Aus einem erfolversprechenden Explorationsprojekt mit der russischen Rosneft in der Karasee zog sich der US-Konzern Exxon Mobil wegen der Sanktionen 2014 zurück. Aus diesem Grund wurden auch weitere Projekte eingestellt bzw. auf einen Zeitraum nach 2030 verschoben.<sup>84</sup> Dass Präsident Trump die Ölindustrie begünstigt, dürfte daran nichts Grundlegendes ändern, zumal wegen der globalen Klimaveränderungen der öffentliche Druck auf Banken, Investmentfonds und Firmen wächst.

### Das Schmelzen des Meereises wird auf absehbare Zeit keinen »Goldrausch« auslösen, denn die Bedingungen in der Arktis bleiben widrig.

Ähnliches gilt für Gold und die Palette der Edelmetalle, für Diamanten und seltene Erden. Aufgrund der widrigen Bedingungen wird das schmelzende Meereis in absehbarer Zeit keinen neuen »Goldrausch« hervorrufen. Zwar kann die Förderung fossiler Brennstoffe in Alaska den künftigen Energiebedarf der USA abdecken, was ein dauerhaftes Interesse Washingtons an der Arktis garantiert.<sup>85</sup> Zudem hat China, der weltgrößte Energiekonsument, einen »fast unbegrenzten« Bedarf an verflüssigtem, tiefkaltem Erdgas (LNG).<sup>86</sup> Dies sichert langfristig russi-

<sup>80</sup> CRS, *Changes in the Arctic* [wie Fn. 7], S. 22, 25; Steve Gilman, »The Arctic Faces Substantial Changes Even If We Meet Climate Targets – Marianne Kroglund«, in: *Horizon. The EU Research & Innovation Magazine*, 3.12.2018.

<sup>81</sup> Robbie Andrew, *Socio-Economic Drivers of Change in the Arctic*, Oslo: AMAP, 2014 (AMAP Technical Report Nr. 9), S. 17.

<sup>82</sup> U.S. Geological Survey, *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*, Fact Sheet, 2008, <<https://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/fs2008-3049.pdf>>. Vgl. Andrew, *Socio-Economic Drivers of Change in the Arctic* [wie Fn. 81] S. 17.

<sup>83</sup> »The United States has large offshore oil potential, similar to Russia and larger than Canada and Norway.« National Petroleum Council (NPC), *Arctic Potential: Realizing the Promise of U.S. Arctic Oil and Gas Resources*, Washington, D.C., 2015, S. 9.

<sup>84</sup> Maria Morgunova/Kirsten Westphal, *Offshore Hydrocarbon Resources in the Arctic. From Cooperation to Confrontation in an Era of Geopolitical and Economic Turbulence?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Februar 2016 (SWP Research Paper 3/2016), S. 15, 19.

<sup>85</sup> Der Produktionszyklus in der Arktis dauert länger als in anderen Offshore-Regionen. So vergehen etwa beim arktischen Northstar-Projekt 22 Jahre von der Fördergenehmigung bis zur Produktion, bei Projekten im Golf von Mexiko dagegen nur 11 bis 12 Jahre. Vgl. NPC, *Arctic Potential* [wie Fn. 83], S. 14 (Graphik ES-7).

<sup>86</sup> China besitzt die drittgrößten Kohlevorräte der Welt; für das Land dominiert daher Kohle als Energieträger. Der Anteil von Gas soll 2020 auf 10 Prozent steigen. Vgl. Haley Zaremba, »China's Demand for Gas ›Almost Infinite«, *Oil-*

sche Staatseinnahmen. Doch arktische Seewege – darunter speziell die Nördliche Seeroute – werden erst dann von diesem Trend profitieren, wenn Transportkosten und Rohstoffpreise korrelieren. Zudem hängt das Ergebnis der Kosten-Nutzen-Rechnung davon ab, welche politische und strategische Bedeutung den arktischen Wegen zugesprochen wird. China beispielsweise dürfte deren geopolitische Relevanz langfristig mindestens ebenso hoch einschätzen wie den wirtschaftlichen Nutzen.

Je besser arktische Räume zugänglich sind, desto mehr Aufmerksamkeit erhalten Territorialfragen. Sogar neues Land kann sichtbar werden, wie im Sommer 2019, als die russische Marine die Entdeckung von fünf Inseln in Franz-Josef-Land bestätigte, die bisher von Gletschern verborgen waren. Sie liegen klar im Hoheitsgebiet des Küstenstaates Russland. Ähnlich eindeutig ist die Zuordnung von Rohstoffvorkommen, die sich größtenteils in unstrittigen Landgebieten oder auf den Schelfen befinden.<sup>87</sup> Nur ein kleiner Teil des arktischen Meeresbodens und des Meeresuntergrunds liegt jenseits nationaler Hoheitsbefugnisse und ist gemäß SRÜ »gemeinsames Erbe der Menschheit«. Wie groß dieser Anteil ausfällt, hängt nicht zuletzt von der Kommission zur Begrenzung des Festlandsockels (FSGK) ab. Sie ist das zentrale Gremium, wenn es zu bestimmen gilt, innerhalb welcher Grenzen die Anrainerstaaten die natürlichen Ressourcen des Meeresbodens und des Meeresuntergrunds exklusiv erforschen und nutzen können. Die Kommission gibt Empfehlungen ab, aufgrund derer ein Küstenstaat seinen Festlandsockel über die seerechtlich als Regelfall vorgesehene Maximalgrenze von 200 Seemeilen hinaus ausdehnen kann. Das Interesse der Küstenstaaten liegt naturgemäß darin, die Kontrolle über eigene Territorien zu festigen und den Festlandsockel zu erweitern. Bislang konkurrieren sie nicht, sondern arbeiten auf Grundlage des Seerechts zusammen, um ihre Ansprüche durchzusetzen. Schließlich liegt ein großer Teil des Meeresbodens innerhalb der Territorialgewässer – was schätzungsweise bis zu 95 Prozent der unentdeckten Öl- und Gasvorkommen abdeckt. Eine Ausnahme bilden Nutzungsrechte auf

price, 6.6.2019; »How Is China's Energy Footprint Evolving?«, *China Power*, 10.2.2020, <<https://chinapower.csis.org/energy-footprint/>>.

**87** Timo Koivurova/Juha Käpylä/Harri Mikkola, *Continental Shelf Claims in the Arctic. Will Legal Procedure Survive the Growing Uncertainty?*, Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs (FIIA), August 2015 (FIIA Briefing Paper 178), S. 5.

dem Festlandsockel von Spitzbergen, die zwischen Norwegen und Russland strittig sind, was im Februar 2020 zu einer diplomatischen Beschwerde Moskaus führte.<sup>88</sup>

Russland hat 2001 gemäß Artikel 76 SRÜ die Anerkennung eines Festlandsockels beantragt, der sich über 200 Seemeilen hinaus erstreckt. Im August 2007 unternahm das Land eine spektakuläre Polarmission, mit der bewiesen werden sollte, dass der Sibirien vorgelagerte, 1 800 Kilometer lange Lomonossow-Rücken (ein partiell auch von Dänemark und Kanada beanspruchtes Unterseegebirge) die natürliche Fortsetzung des russischen Festlandes sei. Dabei wurde von Bord eines U-Boots aus eine russische Flagge in über 4 000 Metern Tiefe auf den Meeresboden gesetzt. Die Krim-Annexion von 2014 verdeutlichte im Nachhinein, wie brisant solche symbolischen Handlungen in der Arktis sind. Aufgrund der Daten, die Russland 2015 und 2019 an die FSGK übergeben hat, kann Moskau theoretisch ein Gebiet von 1,2 Millionen Quadratkilometern beanspruchen (Kopenhagen wiederum mit 895 000 Quadratkilometern ein Gebiet etwa der 20-fachen Größe des eigenen Landes).<sup>89</sup>

Kritisch werden die mit Dänemark und Kanada konkurrierenden Gebietsansprüche Russlands, sobald die Kommission ihre Empfehlung abgibt; dann müssen die drei Länder eine politische Regelung finden. Dabei ist fraglich, ob in diesem Gebiet überhaupt Rohstoffe vorkommen und ob deren Offshore-Förderung rentabel wäre.<sup>90</sup> Die USA können Anspruch auf das Alaska vorgelagerte Kontinentalschelf erheben, das eine Größe etwa des Bundesstaats Texas hat, sind aber nicht dem SRÜ beigetreten. Der Kommandeur

**88** Vgl. Mathieu Boulègue, *Russia's Military Posture in the Arctic. Managing Hard Power in a »Low Tension« Environment*, London: Chatham House, Juni 2019, S. 27; NPC, *Arctic Potential* [wie Fn. 83], S. 11; Andreas Østhagen, »Managing Conflict at Sea: The Case of Norway and Russia in the Svalbard Zone«, in: *Arctic Review on Law and Politics*, 9 (2018), S. 100–123; Pavel K. Baev, *Moscow Plays Hard Ball in the High North*, 10.2.2020 (*Eurasia Daily Monitor*, Bd. 17, Nr. 17), <<https://jamestown.org/program/moscow-plays-hard-ball-in-the-high-north/>>.

**89** Zur Illustration siehe »Arctic Assets«, in: *National Geographic*, 15.8.2019, <<https://www.nationalgeographic.com/adventure/2019/08/map-shows-eight-nations-projecting-power-over-arctic-assets-feature/>>. Vgl. »Denmark Challenges Russia and Canada over North Pole«, *BBC News*, 15.12.2014.

**90** Atle Staalesen, »Shelf Is Ours«, in: *The Barents Observer*, 21.10.2019; »Russian Military Make Detailed Map to Back up Arctic Shelf Border Claims«, *TASS*, 21.10.2019.

der US-Küstenwache, Admiral Paul F. Zukunft, wies im Mai 2018 darauf hin, dass China an demselben Gebiet interessiert sei und es als »globales Gemeingut« betrachte.<sup>91</sup> Gebietsansprüche, die aufgrund vermutter Ressourcen erhoben werden, können so die Großmacht Konkurrenz verschärfen und die Relevanz der Arktis im Sinne einer »Versicherheitlichung« erhöhen.<sup>92</sup>

## Großmacht Konkurrenz

In der Arktis ist nicht nur der Klimawandel am deutlichsten bemerkbar, dort wird auch der Wandel in der internationalen Sicherheitspolitik besonders gut sichtbar. Die Trump-Regierung lässt sich außenpolitisch – neben wirtschaftlichen Interessen – von der Vorstellung einer Großmacht Konkurrenz leiten. In ihrer Nationalen Sicherheitsstrategie von Dezember 2017 erklären die USA, dass China und Russland als revisionistische Akteure die regionalen Machtverhältnisse zu ihren Gunsten verändern wollten.<sup>93</sup> Die Krim-Annexion durch Russland 2014 und die anhaltenden Kämpfe in der Ostukraine haben auch regionaler Kooperation und Sicherheit in der Arktis nachhaltig geschadet. Für Russland und China bleibt dieser Raum geopolitisch wichtig. Moskau will die Arktis nutzen, um den eigenen Großmachtstatus zu erhalten, und Peking wiederum, um ihn zu vergrößern. In diesem Kontext wäre theoretisch ein stärkeres Engagement der USA zu begrüßen, nachdem sie die Region jahrzehntelang vernachlässigt haben. Doch statt potentielle Konflikte um die Arktis einzuhegen, versucht Washington, andere Staaten auszugrenzen. Dadurch wird die Kooperation in der Arktis weiter beschädigt, die bislang auch zu Zeiten politischer Spannungen in hohem Maße gepflegt wurde. Die damit einhergehende Polarisierung der Beziehungen erschwert es, gemeinsame Lösungen

<sup>91</sup> Center for Strategic and International Studies (CSIS), *The Arctic of the Future: Strategic Pursuit or Great Power Miscalculation?*, Washington, D.C., 9.5.2018, <<https://www.csis.org/events/arctic-future-strategic-pursuit-or-great-power-miscalculation>>.

<sup>92</sup> Andrei Zagorski, *Russia and the US in the Arctic*, Moskau: Russian International Affairs Council (RIAC), 2016 (Working Paper 30/2016), S. 4, 11. Vgl. Lassi Heininen/Heather Exner-Pirot/Justin Barnes (Hg.), *Arctic Yearbook: Redefining Arctic Security*, Akureyri, Island: Arctic Portal, 2019.

<sup>93</sup> The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C., Dezember 2017, S. 25.

zu erarbeiten – die nötig wären, damit sich die vom Klimawandel verursachten Veränderungen bewältigen lassen.

## Wenn es jemals einen »arktischen Exzeptionalismus« gegeben hat, so ist seine Zeit offensichtlich zu Ende.

Zugleich sind Russland und China treibende Kräfte der Großmacht Konkurrenz. Nach jahrelangem Desinteresse sucht Washington nun in der Arktis den Einfluss Russlands zu begrenzen und Chinas Ambitionen zurückzudrängen. Solche Versuche der Eindämmung und Ausgrenzung irritieren allerdings andere Arktisstaaten ebenso wie Staaten mit Beobachterstatus im Arktischen Rat. Außerdem fällt der Vorwurf, Moskau und Peking militarisierten das Polargebiet, auf die Trump-Administration zurück. Wenn es jemals einen »arktischen Exzeptionalismus« gegeben hat,<sup>94</sup> so ist dessen Zeit offensichtlich zu Ende. Die Arktis ist keine Region fernab aller Konflikte mehr, sondern zunehmend selbst der Ort widerstreitender Interessen.

Im Folgenden wird die Arktispolitik der drei maßgeblichen Großmächte auf Unterschiede und Gemeinsamkeiten in politischer, wirtschaftlicher und militärischer Hinsicht untersucht. Dem geht jeweils eine geographische Verortung voraus.

## Vereinigte Staaten von Amerika: Die widerwillige Arktismacht

Alaska ist mit einer Ausdehnung von 1,7 Millionen Quadratkilometern die flächenmäßig größte Exklave der Welt.<sup>95</sup> Seitdem die USA das Territorium 1867 für 7,2 Millionen Dollar von Russland erworben haben, sind auch sie ein Arktisstaat. Im Osten grenzt Alaska an Kanada, im Westen an das Beringmeer, im Norden an das Nordpolarmeer und im Süden an den Golf von Alaska. Die USA und Russland sind an der engsten Stelle der Beringstraße nur 85 Kilometer voneinander entfernt. Nach Ende des Kalten Krieges spielte die Arktis für Washington zunächst keine Rolle. Doch die

<sup>94</sup> Vgl. Juha Käpylä/Harri Mikkola, *On Arctic Exceptionalism. Critical Reflections in the Light of the Arctic Sunrise Case and the Crisis in Ukraine*, Helsinki: FIIA, April 2015 (FIIA Working Paper 85).

<sup>95</sup> Eine frühere Version dieses Kapitels ist erschienen als: Michael Paul, *Polarmacht USA: Mit Volldampf in die Arktis*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Oktober 2019 (SWP-Aktuell 56/2019).

sich verschärfende Großmachtrivalität, zusammen mit dem Abschmelzen des Meereises, hat die Wahrnehmung verändert. In der Trump-Administration gewinnt die Arktis »relative Priorität«. <sup>96</sup> Entsprechend hat US-Außenminister Pompeo sie zur geopolitisch bedeutsamen »Arena« im Kampf um Macht und Einfluss erhoben <sup>97</sup> und das »neue Zeitalter strategischen Engagements in der Arktis« ausgerufen. <sup>98</sup> Doch ist ungewiss, ob diese Wertschätzung in der Trump-Administration andauern wird und welche Konsequenzen sich daraus ergeben.

Diffuse Erwartungen, Vernachlässigung gegenüber anderen Regionen und ein widerwilliges Engagement charakterisierten ab Anfang der 1990er Jahre die US-Arktispolitik. Nachdem im Verhältnis zu Russland eine neue Atmosphäre von Offenheit und Kooperation entstanden war, setzte Präsident Bill Clinton in einer Direktive von Juni 1994 große Hoffnung auf »bisher nicht gekannte Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen den Arktisstaaten«. <sup>99</sup> Danach jedoch wurde zehn Jahre lang keine amerikanische Arktispolitik mehr artikuliert. Die Regierung von George W. Bush erlaubte im Februar 2008 die Ölsuche in der Tschuktschen-See, ein für seine reiche Tierwelt bekanntes Gebiet zwischen Alaska und Sibirien, in dem allerdings auch Rohstoffe vermutet werden. Doch waren die Ergebnisse von Probebohrungen enttäuschend. <sup>100</sup> Bush gab im Januar 2009 zum Ende der

Amtszeit mit seiner Arktis-Direktive <sup>101</sup> ebenso wenig Anlass zu größerem Engagement wie zuvor Clinton; die USA blieben auf Distanz.

Auch Barack Obama legte erst in der zweiten Amtsperiode die Ziele seiner Arktispolitik fest. In einem Strategiepapier für die Region formulierte seine Administration 2013 als Ziele, die arktische Infrastruktur auszubauen und die internationale Kooperation zu stärken. Eine verantwortungsvolle Nutzung der arktischen Öl- und Gasressourcen wurde als wichtiger Beitrag zur nationalen Energieversorgung bezeichnet. Die Arktis sollte ein »konfliktfreies Gebiet« bleiben. Eine wichtige Rolle wurde dem Arktischen Rat zugewiesen. Er sollte die Zusammenarbeit »innerhalb seines gegenwärtigen Mandats« fördern – wobei Themen militärischer Sicherheit nicht Teil dieses Mandats sind. <sup>102</sup> Als Washington den Vorsitz im Rat für die Periode 2015–2017 übernahm, wurde mit Admiral a.D. Bob Papp erstmals ein US-Arktisbeauftragter ernannt. Doch insgesamt war die Bilanz so bescheiden wie das Engagement. Obamas Arktisstrategie ergänzte lediglich frühere Direktiven, und erfolglos wurde versucht, den Kongress zur Bewilligung neuer Eisbrecher zu bewegen. Das Pentagon konstatierte im Dezember 2016, dass die Arktis ein Gebiet der Kooperation bleibe (was in Moskau als Verdienst der Obama-Regierung gilt), selbst wenn es »Reibungen« mit Kanada und Russland wegen der Seewege gebe. <sup>103</sup>

Donald Trump unterscheidet sich von seinem Amtsvorgänger auch darin, dass er dem Pariser Klimaabkommen den Rücken gekehrt hat. Dabei ist weniger relevant, inwieweit er – einmal mehr, einmal weniger – den Klimawandel leugnet. Statt eine weltweite Abkehr von fossilen Energieträgern zu unterstützen, verfolgt Trump seit Beginn seiner Prä-

**96** Im Strategiedokument des Pentagon gilt die Arktis als »potential avenue for expanded great power competition and aggression«; in der National Defense Strategy 2018 wurde sie dagegen nicht einmal erwähnt. Vgl. CRS, *Changes in the Arctic* [wie Fn. 7], S. 59, 70; U.S. Department of Defense (DoD), *Department of Defense Arctic Strategy*, Washington, D.C.: Office of the Undersecretary of Defense for Policy, Juni 2019, S. 5, <<https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.PDF>>.

**97** »[...] the region has become an arena for power and for competition.« Pompeo, *Looking North* [wie Fn. 40].

**98** »We're entering a new age of strategic engagement in the Arctic, complete with new threats to the Arctic and its real estate, and to all of our interests in that region.« Pompeo, *Looking North* [wie Fn. 40].

**99** The White House, *Presidential Decision Directive/NSC-26*, Washington, D.C., 9.6.1994.

**100** Der Lizenzverkauf an die Royal Dutch Shell hatte die Rekordsumme von 2,7 Milliarden US-Dollar erbracht. Doch nach den Probebohrungen erklärte das Energieunternehmen im September 2015, »auf absehbare Zeit« von weiteren Schritten dieser Art im Eismeer absehen zu wollen. Vgl. Braune, *Die Arktis* [wie Fn. 28], S. 145ff, 152ff; Shell, *Shell Updates on Alaska Exploration*, 28.9.2015,

<<https://www.shell.com/media/news-and-media-releases/2015/shell-updates-on-alaska-exploration.html>>.

**101** Mit der »National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive« (NSPD 66/HSPD 25), die ausschließlich der Arktis gewidmet war, signalisierte Washington zwar ein zunehmendes Interesse an der Region, doch in der Folge blieb dies weitgehend folgenlos.

**102** The White House, *National Strategy for the Arctic Region*, Washington, D.C., Mai 2013, S. 9. Vgl. DoD, *Arctic Strategy*, Washington, D.C., November 2013, <[https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2013\\_Arctic\\_Strategy.pdf](https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2013_Arctic_Strategy.pdf)>.

**103** DoD, *Report to Congress on Strategy to Protect United States National Security Interests in the Arctic Region*, Washington, D.C., Dezember 2016, S. 6f; Zagorski, *Russia and the US in the Arctic* [wie Fn. 92], S. 12.

sidentschaft einen national geprägten Ansatz der Karbonisierung, der seiner »America First«-Strategie und vor allem den Wünschen seiner Wählerschaft entspricht (»Trump Digs Coal«). Deshalb will er arktische Ressourcen stärker ausbeuten und weniger schützen, und aus demselben Grund bezeichnete er Obamas »Clean Action Plan« als schädlich und unnötig. Emissionen werden also nicht reduziert, sondern mit der beabsichtigten Öl- und Kohleförderung weiter erhöht.<sup>104</sup> Im März 2019 erließ Trump ein Dekret, nach dem 52 Millionen Hektar bisher geschützter Gebiete im Atlantik und in der Arktis für Offshore-Bohrungen freigegeben werden sollten. Im August 2019 – während Brände in Alaska, Grönland und Sibirien wüteten – wies er den US-Landwirtschaftsminister an, im Tongass National Forest 3,8 Millionen Hektar Fläche vom Abholzungsverbot auszunehmen. Das ist mehr als die Hälfte dieses gemäßigten Regenwaldes im Südosten Alaskas (weltweit der größte noch intakte seiner Art). Bislang versuchte die Trump-Administration, 85 Umweltschutzregeln aufzuheben. 53 dieser Vorstöße hatten Erfolg, andere dauern an oder scheiterten vor US-Gerichten.<sup>105</sup>

### Die Arktis-Strategie des Pentagon von 2019 weicht eklatant vom kooperativen Ansatz früherer US-Regierungen ab.

Erstmals in der Geschichte des Arktischen Rates wäre im Mai 2019 eine Sitzung fast ohne Abschluss-erklärung zu Ende gegangen, weil die US-Delegation unter Leitung von Pompeo den Begriff Klimawandel ablehnte. Stattdessen wurde ein inhaltsarmer Text veröffentlicht.<sup>106</sup> Auf der Versammlung des Arctic

**104** Valerie Volcovici, »Trump to Target Obama's Climate Initiatives: White House Website«, *Reuters*, 20.1.2017; Robinson Meyer, »Trump Isn't a Climate Denier. It's Worse«, in: *The Atlantic*, 5.11.2019.

**105** CRS, *Changes in the Arctic* [wie Fn. 7], S. 30ff; »Gericht stoppt Trumps Arktispläne«, in: *Zeit Online*, 31.3.2019; »Trump will Alaskas Regenwald abholzen lassen«, in: *FAZ*, 28.8.2019; Nadja Popovich/Livia Albeck-Ripka/Kendra Pierre-Louis, »95 Environmental Rules Being Rolled Back Under Trump«, in: *New York Times*, updated 21.12.2019, <<http://www.nytimes.com/interactive/2019/climate/trump-environment-rollbacks.html>>.

**106** Simon Johnson, »U.S. Sinks Arctic Accord Due to Climate Change Differences; Diplomats«, in: *Reuters*, 7.5.2019; *Rovaniemi Joint Ministerial Statement 2019*, <[Circle<sup>107</sup> in Reykjavik im Oktober 2019 betonten mehrere Redner, es sei notwendig, Emissionen zu reduzieren, damit sich die schlimmsten Folgen des Klimawandels eindämmen ließen. US-Energieminister Rick Perry hingegen pries dort in Trumpscher Manier das »unglaubliche Energiepotential« der Arktis und behauptete, der Ausstoß von Treibhausgasen sei in den USA zwischen 2005 und 2018 »dramatisch« zurückgegangen – tatsächlich ist er 2018 gestiegen.<sup>108</sup>](https://</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

Sicherheitspolitisch beginnt unter Trump die Großmachtrivalität den Umgang mit der Arktis zu prägen. In der Nationalen Sicherheitsstrategie 2017 wurde die Region nur einmal beiläufig und in der offenen Fassung der Verteidigungsstrategie 2018 gar nicht erwähnt. Die im Juni 2019 veröffentlichte Arktis-Strategie des Pentagon jedoch weicht eklatant vom früheren kooperativen Ansatz ab; sie richtet gleich eingangs den Fokus auf »China und Russland als zentrale Herausforderung für langfristige Sicherheit und Wohlstand der USA«. Die Arktis sei, so heißt es in Diktion des Kalten Krieges, »ein potentieller Vektor für einen Angriff auf das US-Heimatgebiet«<sup>109</sup> – was mit Blick auf die nuklear bewaffneten U-Boote der russischen Nordflotte nicht neu ist, in Zukunft aber auch für chinesische U-Boote gelten könnte.<sup>110</sup> Die Umsetzung der Strategie erfordert umfangreiche Maßnahmen, vor allem bei der US-Luftwaffe. Arktische Stützpunkte müssen erhalten und ausgebaut werden. Bislang ist aber unklar, ob das Pentagon bereit ist, die

[arctic-council.org/images/PDF\\_attachments/Rovaniemi\\_Joint\\_Ministerial\\_Statement\\_2019\\_Signed.pdf](http://arctic-council.org/images/PDF_attachments/Rovaniemi_Joint_Ministerial_Statement_2019_Signed.pdf).

**107** Diese internationale Organisation mit Sitz in Reykjavik wurde 2013 gegründet; sie soll Dialog und Zusammenarbeit in der Arktis befördern, unter anderem mittels einer jährlichen Versammlung (Arctic Circle Assembly).

**108** Melody Schreiber, »U.S. Energy Secretary Perry Praises Arctic Oil and Gas Potential, while Emphasizing Energy Geopolitics«, in: *Arctic Today*, 12.10.2019.

**109** DoD, *Department of Defense Arctic Strategy* [wie Fn. 96], S. 2, 6. Vgl. White House, *National Security Strategy of the United States of America* [wie Fn. 93], S. 40; DoD, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America. Sharpening the American Military's Competitive Edge*, Washington, D.C., Dezember 2017.

**110** Anne-Marie Brady, »Facing Up to China's Military Interest in the Arctic«, in: *China Brief*, 19 (10.12.2019) 21, <<https://jamestown.org/program/facing-up-to-chinas-military-interests-in-the-arctic/>>; DoD, *Annual Report to Congress. Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019*, Washington, D.C., 2019, S. 114; Lyle J. Goldstein, »Chinese Nuclear Armed Submarines in Russian Arctic Ports? It Could Happen«, in: *The National Interest*, 1.6.2019.

dafür notwendigen Gelder zu investieren.<sup>111</sup> Auch die amerikanische Küstenwache sieht die regelbasierte Ordnung durch Russland und China herausgefordert, wie es in einem umfangreichen Strategiepapier von April 2019 heißt. Im Vergleich dazu legte die US-Marine einen ungewöhnlich kurzen Ausblick vor; darin bewertete sie das von den beiden Ländern hervorgerufene Konfliktrisiko als gering.<sup>112</sup>

Das Netzwerk an Alliierten und Partnern wird vom Pentagon als größter strategischer Vorteil der USA in der Region und als Eckstein der eigenen Strategie betrachtet. Dem läuft vordergründig der Versuch Trumps zuwider, dem Nato-Verbündeten Dänemark Grönland abzukaufen. Die dänische Premierministerin Mette Frederiksen wies dies als »absurde« Idee zurück. Einmal abgesehen von internationaler Ordnung und Völkerrecht hätte schließlich Nuuk (und nicht Kopenhagen) gemäß Autonomiestatus darüber zu entscheiden, ob Grönland Teil der USA würde.<sup>113</sup> Tatsächlich ist Trumps Begehren darauf zurückzuführen, dass die Insel und der Stützpunkt in Thule für die USA außerordentlich wichtig sind. Aus geostrategischer Perspektive liegt Grönland an der Spitze Nordamerikas; die raumbherrschende Rolle der Insel wird umso brisanter, als sie ihre Unabhängigkeit anstrebt und zugleich China hier eine wachsende Präsenz zeigt.<sup>114</sup> Peking interessiert sich für Grönland als Teil der polaren Seidenstraße; im Blick sind dabei sowohl Flughäfen als auch die ehemalige Marinebasis Grønødal. Eine »kleine und schwache grönländische

Nation« könne künftig das »wichtigste Glied für die erfolgreiche Umsetzung der polaren Seidenstraße« sein, heißt es in einem Papier chinesischer Arktisforscher. Pompeo erinnerte in diesem Kontext an Chinas Vorgehensweise im indo-pazifischen Raum, die darin besteht, kleinere Staaten durch Überschildung abhängig zu machen.<sup>115</sup> Grönland verfügt auch über große Lagerstätten seltener Erden, deren weltweite Produktion bereits zu über 80 Prozent von China dominiert wird.<sup>116</sup>

Mit Blick auf Russland hat die US-Marine im Juli 2018 ihre 2. Flotte reaktiviert, deren Aufmerksamkeit während des Kalten Krieges den sowjetischen Seestreitkräften im Nordatlantik galt. Das neue Einsatzgebiet umfasst nun auch die Arktis; temporäres Operationszentrum ist das isländische Keflavik.<sup>117</sup> Wie im Pazifik werden »Freedom of Navigation«-Operationen (FONOP) in arktischen Gewässern von amerikanischer Seite als sinnvoll erachtet.<sup>118</sup> Das betrifft die von Kanada und Russland beanspruchten Seewege, die beide Länder als innere Gewässer ansehen und nicht als internationale Wasserstraßen. Dabei kritisiert Washington speziell die restriktive Politik, die Moskau verfolgt. Auch das Szenario konkurrierender Fischfangflotten wurde als Einsatzgrund für FONOP genannt, zumal Fälle illegalen Fischfangs

**111** So Heather A. Conley (CSIS), zitiert in Valerie Insinna, »Watch the Skies. How a US Base in Greenland Is Tracking Ballistic Missiles«, in: *Defense News*, 34 (5.6.2019) 14, S. 25.

**112** U.S. Coast Guard (USCG), *Arctic Strategic Outlook*, Washington, D.C., April 2019; U.S. Navy, *Strategic Outlook for the Arctic*, Washington, D.C., Januar 2019.

**113** »Danish PM Says Trump's Idea of Selling Greenland to U.S. Is Absurd«, *Reuters*, 18.8.2019.

**114** Die Thule Air Base erfasst Raketenstarts anderer Länder und überwacht dabei Russland, den Nahen Osten und den Weltraum. Von hier aus wurde etwa die Operation zur Festnahme Saddam Husseins im Irak koordiniert. In Thule befindet sich auch der nördlichste Tiefseehafen der USA. Der grönländische Außen- und Industrieminister Vittus Qujaukitsoq – Schlüsselperson der Achse Peking-Nuuk – forderte Anfang 2017 eine Neuverhandlung des Abkommens, das den USA die Hoheit über die Thule Air Base zusichert. Es sei Zeit, dass Grönland seine »sicherheitspolitische Autonomie« zurückverlange. Vgl. Martin Breum, »Russian Hypersonic Missiles May Be the Reason for Donald Trump's Wish to Buy Greenland«, in: *High North News*, 28.11.2019; Mian, *Die neue Arktis* [wie Fn. 37], S. 26.

**115** Zitiert nach Kai Strittmatter, »Eiskalt erwischt«, in: *SZ*, 22.8.2019. Vgl. EPSC, *Walking on Thin Ice* [wie Fn. 44], S. 3f; Nadia Schadow, »Why Greenland Is Really about China«, in: *The Hill*, 28.8.2019; Anders Fogh Rasmussen, »Greenland Should Unite the U.S. and Denmark«, in: *The Atlantic*, 29.8.2019; Pompeo, *Looking North* [wie Fn. 40]; Laurence Peter, »Danes See Greenland Security Risk amid Arctic Tensions«, *BBC News*, 29.11.2019.

**116** Die größten Explorations- und Bergbauprojekte für seltene Erden hat Grönland in Kvanefjeld und Kringlerne. Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR), *Seltene Erden. Rohstoffwirtschaftliche Steckbriefe*, Hannover, April 2014, S. 5; Yun Schüler-Zhou, *Chinas Rohstoffpolitik für Seltene Erden*, Hannover: BGR, Mai 2018 (Commodity Top News 57), S. 1.

**117** Christopher Woody, »The US Navy's Newest Fleet Is Bulking Up for ›Leaner, Agile‹ Operations to Counter Russia in the Atlantic and the Arctic«, in: *Business Insider*, 18.1.2019; Ben Werner, »U.S. 2<sup>nd</sup> Fleet Flexes Arctic Operational Muscle«, in: *USNI News*, 25.9.2019.

**118** U.S. Navy, *Arctic Roadmap 2014–2030* [wie Fn. 30], S. 18; Rebecca Pincus, »Rushing Navy Ships into the Arctic for a FONOP is Dangerous«, in: *Proceedings*, 145 (Januar 2019) 1, <<https://www.usni.org/magazines/proceedings/2019/january/rushing-navy-ships-arctic-fonop-dangerous>>.

im Norden zunehmen.<sup>119</sup> Seit Jahren wird darüber diskutiert, in der am Beringmeer gelegenen Stadt Nome einen neuen Tiefseehafen zu schaffen, der Küstenwache und Marine der USA von Alaska aus eine dauerhafte Präsenz in der Arktis ermöglichen würde. Derzeit ist die amerikanische Küstenwache in der Beringstraße nur wenig präsent, obwohl der Schiffsverkehr in der Meerenge mit inzwischen mehr als 400 Durchfahrten pro Jahr stark zugenommen hat.<sup>120</sup> Außerdem ließe sich die 1997 deaktivierte Militärbasis auf der Aleuten-Insel Adak wieder zur Seeraumüberwachung nutzen.<sup>121</sup>

Die USA verfügen bislang nur über einen einzigen schweren Eisbrecher, um in der Arktis zu navigieren.<sup>122</sup> Der erste von sechs neuen Eisbrechern (Polar Security Cutter, PSC) soll 2024 ausgeliefert und möglicherweise bewaffnet werden.<sup>123</sup> Darüber hinaus unterhält die National Science Foundation (NSF) – eine unabhängige Behörde der US-Regierung – drei Forschungsschiffe mit eisbrechender Fähigkeit.<sup>124</sup>

**119** Tyler Cross, »Strategy on Top of the World, Pt 1: The Outlook for Arctic Competition«, Center for International Maritime Security (CIMSEC), 10.7.2019, <<http://cimsec.org/strategy-on-top-of-the-world-pt-1-the-outlook-for-arctic-competition/40762>>.

**120** Vgl. Stavridis, *Sea Power* [wie Fn. 27], S. 241; Melody Schreiber, »New Legislation Speeds Up the Possibility of a Nome Port«, in: *Arctic Today*, 21.11.2018; Patrick Tucker, »As the Arctic Warms, US Navy Considering Summer Transit, Bering Sea Port«, in: *Defense One*, 8.1.2019; Amy Midgett, »IMO Approves U.S.-Russian Federation Proposal for Bering Strait Routing Measures«, in: *Coast Guard Maritime Commons*, 25.5.2018.

**121** Ben Kesling, »Cold War Games: U.S. Is Preparing to Test the Waters in Icy Arctic«, in: *Wall Street Journal*, 11.1.2019; Pincus, »Rushing Navy Ships into the Arctic for a FONOP is Dangerous« [wie Fn. 118].

**122** Die in der Antarktis eingesetzte *Polar Star* wurde 1976 in Dienst gestellt und hat längst ihre auf 30 Jahre ausgelegte Betriebsdauer überschritten. Ein weiterer Eisbrecher, die *Polar Sea*, dient als Ersatzteillager. In der Arktis wird der Eisbrecher *Healy* genutzt. Im August 2000 in Dienst gestellt, ist er mit einer Verdrängung von 16 000 Tonnen größer als die *Polar Star*, kann aber nur Eis bis zu einer Stärke von 1,4 Metern bewältigen.

**123** Das PSC-Programm umfasst drei schwere und drei mittelschwere Schiffe; die Kosten dafür belaufen sich auf 2,6 Milliarden US-Dollar. CRS, *Coast Guard Polar Security Cutter (Polar Icebreaker) Program: Background and Issues for Congress*, Washington, D.C., 24.6.2019.

**124** Unterstützend trägt die NSF zu dem 2020 etablierten Programm »Navigating the New Arctic« bei. Dabei soll ein

Washingtons vergleichsweise entspannte Haltung zur Arktis ist darin begründet, dass die USA aufgrund ihrer geographischen Lage einen natürlichen Vorteil gegenüber Ländern wie China oder Russland haben. Atlantik, Pazifik und Arktis bieten eine Sicherheit, die nur ein ebenbürtiger Konkurrent auf der atlantischen oder pazifischen Gegenküste bedrohen kann. Arktische Sicherheitsfragen spielten daher lange keine wichtige Rolle in der US-Verteidigungspolitik. In einem Bericht der US-Marine von 2014 wurde bei den Strategiezielen für die Arktis bis 2030 die militärische Sicherheit nicht einmal erwähnt.<sup>125</sup> Doch angesichts der Großmachtrivalität hat hier in Strategiedokumenten wie in der Praxis ein Wandel eingesetzt. Im Rahmen der Nato-Übung »Trident Juncture« 2018 war die 6. US-Flotte erstmals seit 1991 wieder in arktischen Gewässern aktiv. Deutlich wurde so die fortdauernde Präsenz der Allianz im hohen Norden. Schließlich gehören die Arktisstaaten Dänemark, Island, Kanada und Norwegen allesamt der Nato an; Schweden und Finnland sind durch Übungen und Einsatzplanung eng mit ihr verbunden.

Unverändert wichtig bleibt die Arktis aus amerikanischer Sicht für strategische Abschreckung und Verteidigung.<sup>126</sup> Ballistische Raketen aus Russland erreichen Ziele in den USA am schnellsten, wenn sie das Nordpolarmeer (über Grönland) überfliegen oder von dort starten, und U-Boote als Trägersysteme sind unter der Eisdecke relativ sicher vor Entdeckung. Daher trainieren amerikanische U-Boote alle zwei Jahre im Rahmen der Übung ICEX (Ice Exercise) die U-Bootjagd. Im März 2018 geschah dies nach zehnjähriger Pause wieder zusammen mit der britischen Marine. Davon abgesehen unterhält die US-Marine eine minimale Präsenz in der Region. Noch sei keine weitere Flotte für die Arktis nötig, aber man solle darüber nachdenken, meinte US-Admiral a.D. Stavridis. Die schon heute durch weltweit verstreute Einsatzgebiete geforderte US-Marine müsste dann wohl mehr als die geplanten 355 Schiffe umfassen – und einige davon noch eisverstärkt.<sup>127</sup>

Netzwerk aus mobilen und festen Plattformen die Veränderungen in der Arktis beobachten. Vgl. CRS, *Changes in the Arctic* [wie Fn. 7], S. 7; CRS, *Coast Guard Polar Security Cutter Program* [wie Fn. 123] S. 28ff.

**125** U.S. Navy, *Arctic Roadmap 2014–2030* [wie Fn. 30], S. 18.

**126** In Alaska dienen Fort Greely und die Luftwaffenbasen Eielson und Elmendorf der Luft- und Raketenabwehr. Dieselbe Funktion hat Thule Air Base auf Grönland.

**127** Einzig verfügbare Option für den Einsatz in arktischen Gewässern wären Zerstörer der *Arleigh Burke*-Klasse. Vgl. Ste-



Diplomaten nordischer Länder, die Washingtons Desinteresse an der Arktis lange moniert haben, sind nun über das aggressive Auftreten der USA in Gestalt ihres Außenministers besorgt. Schwedens ehemalige Chefdiplomatin Margot Wallström kritisierte den »traurigen und gefährlichen« Ansatz der amerikanischen Arktispolitik, der die jahrzehntelange Kooperation gefährde. Außerdem sei Sicherheitspolitik nie ein Thema des Arktischen Rates gewesen, und dabei solle es bleiben.<sup>128</sup> Washington hat in dieser Hinsicht eine Wende vollzogen: Pompeo bemängelte, der Rat habe sich bisher den Luxus erlaubt, nur Themen aus Wissenschaft, Kultur und Umwelt zu behandeln. Nun gewinne das Polargebiet rapide an Bedeutung, so der Außenminister, daher träten die USA in eine »neue Ära strategischen Engagements in der Arktis«. Als Gründe dafür, dass Amerikas Sicherheit und Präsenz in der Region verstärkt werden müssten, nannte er chinesische Investitionen und »Russlands destabilisierende Aktivitäten«. Auch enthielt 2019 der jährliche Bericht des Pentagon zur Militärmacht der Volksrepublik erstmals einen Abschnitt, in dem vor einer wachsenden Präsenz Chinas in der Arktis gewarnt wird.<sup>129</sup>

### In einer arktischen Variante der »America first«-Politik grenzt die US-Regierung andere Staaten von der Region aus.

Bislang jedoch gibt es kaum Anlass für Konflikte. In der noch offenen Frage der Anerkennung des Festlandsockels tangieren die russischen Ansprüche an keiner Stelle amerikanisches Territorium, allerdings Gebietsansprüche von Verbündeten der USA. Zugleich drohen Ansätze, die bislang praktizierte Kooperation fortzusetzen, an der Polarisierung der Beziehungen zu scheitern. Noch 2018 haben die USA und Russland den Schiffsverkehr in Beringstraße und Beringmeer

von Megan Eckstein, »Navy to Release Arctic Strategy This Summer, Will Include Blue Water Arctic Operations«, in: *USNI News*, 19.4.2018; Stashwick, »Russia's Northern Sea Route Faces Setbacks« [wie Fn. 45], S. 332.

**128** Richard Milne, »US Stance on Arctic Is »Dangerous«, Says Sweden's Foreign Minister«, in: *Financial Times*, 2.9.2019.

**129** Vgl. DoD, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019*, S. 114; Mike Pompeo, *Tweet*, <<https://twitter.com/secpompeo/status/1125492180943015936?lang=de>>.

einvernehmlich geregelt.<sup>130</sup> Da dieser weiter zunimmt, wäre Washington gut beraten, die Zusammenarbeit zu intensivieren. Derzeit aber erscheint dies ebenso unmöglich wie eine Rückkehr der USA zum Pariser Klimaschutzabkommen.

Die Trump-Administration leugnet den Klimawandel, doch erst damit verbundene Folgen – länger offene Seewege, stärkere Nutzbarkeit von Ressourcen und wachsende Großmachtkonkurrenz – haben in Washington das neue Interesse an der Arktis geweckt. Andere Staaten werden nun in einer arktischen Variante der »America first«-Politik ausgegrenzt. Sinnvoller wäre ein umsichtiger Kurs der Einbindung, der eine nachhaltige Entwicklung der Arktis fördern würde. Wie sich absehen lässt, werden durch den verstärkten Abbau fossiler Energieträger weitere Schäden für das Weltklima und für eine nachhaltige Kooperation im Polargebiet entstehen. Die USA navigieren mit Volldampf in die Arktis, treiben dort aber nur die Ölförderung voran, während der Aufbau notwendiger Fähigkeiten zur Umsetzung einer engagierten Regionalpolitik vernachlässigt wird.<sup>131</sup>

### Russische Föderation: Der unsichere Hegemon

Alaska ist für die USA eine weit entfernte Exklave, während Sibirien für Russland eine wichtige, mystisch überhöhte Bedeutung hat.<sup>132</sup> Sibirien umfasst den größten Teil des asiatischen Territoriums der Russischen Föderation. Die sibirische Küstenlinie ist 24 140 Kilometer lang – über die Hälfte der gesamten arktischen Küste sowie zwei Drittel der russischen Küste von 37 653 Kilometern.<sup>133</sup> Russland verfügt in der Arktis über den größten Anteil an Territorium,

**130** CRS, *Changes in the Arctic* [wie Fn. 7], S. 60; Midgett, »IMO Approves U.S.-Russian Federation Proposal for Bering Strait Routing Measures« [wie Fn. 120].

**131** Vgl. Heather A. Conley/Matthew Melino, *The Implications of U.S. Policy Stagnation toward the Arctic Region*, Washington, D.C.: CSIS, Mai 2019; Liz Ruskin, »Russia's Military Dominance over Arctic Grows while US Treads Water«, *Alaska Public Media*, 13.12.2019.

**132** Russlands früherer Vizepremier Dmitri Rogosin bezeichnete die russische Arktis einmal als »Russlands Mekka«. Vgl. Heather A. Conley/Caroline Rohloff, *The New Ice Curtain: Russia's Strategic Reach to the Arctic*, Washington, D.C.: CSIS, August 2015, S. 7.

**133** *Russia. Facts and Figures*, Washington, D.C.: The Arctic Institute, <<http://www.thearcticinstitute.org/countries/russia/>>.

Ressourcen und indigener Bevölkerung, weshalb das Land als »arktischer Hegemon« bezeichnet wurde.<sup>134</sup> Allein die herausragende Position unter den Arktisstaaten sichert aber noch keine Herrschaft, und das historisch begründete hohe Sicherheitsbedürfnis Moskaus gilt aufgrund der Veränderungen durch den Klimawandel besonders diesem Raum, zumal Staat und Wirtschaft auf die konstanten Einkünfte aus dem Öl- und Gasgeschäft angewiesen sind.

Für Russland hat die Arktis eine doppelte Funktion. Nach außen trägt sie dazu bei, das Ansehen des Landes und seinen Status als Großmacht zu erhalten; nach innen dient sie als strategische Ressource der sozio-ökonomischen Entwicklung. Dabei betont Moskau in Anlehnung an die historische Rede Michail Gorbatschows am 1. Oktober 1987 in Murmansk, dass die Arktis als Zone des Friedens und der Kooperation erhalten werden soll.<sup>135</sup> Die Nördliche Seeroute gilt als nationaler Transportweg. Aufgrund der hohen Bedeutung und entsprechend der zentralistischen Ordnung des Landes wird die Arktispolitik von Moskau aus gesteuert. In diesem Sinne zielt der neue 15-Jahres-Plan von März 2020 (»Über die Grundlagen der Staatspolitik der Russischen Föderation in der Arktis für die Zeit bis 2035«) auf die sozio-ökonomische Entwicklung mittels arktischer Ressourcen. Da ausländisches Kapital wegen westlicher Sanktionen fehlt, sollen Steuergelder genutzt werden, um private Investitionen in Projekte der Energiewirtschaft auf dem Kontinentalschelf zu unterstützen und die Besiedlung der russischen Arktis zu fördern. Ferner sollen wissenschaftliche und ingenieurtechnische Lösungen erarbeitet werden, um Schäden für die Infrastruktur durch den Klimawandel zu verhindern.<sup>136</sup>

Russlands Arktispolitik hat, wie die anderer Länder, unterschiedliche Narrative und Facetten, in

**134** James Kraska, »The New Arctic Geography and U.S. Strategy«, in: ders. (Hg.), *Arctic Security in an Age of Climate Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011, S. 244–266 (247).

**135** Kristian Åtland, »Mikhail Gorbachev, the Murmansk Initiative, and the Desecuritization of Interstate Relations in the Arctic«, in: *Cooperation and Conflict*, 43 (2008) 3, S. 289–311, <<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0010836708092838>>.

**136** Russische Permafrostgebiete sind am meisten von der globalen Erwärmung betroffen (siehe oben). »Russia Unveils Arctic Ambitions with 2035 Strategy«, in: *Moscow Times*, 6.3.2020; Alexandra Brzozowski, »Russlands neue Arktisstrategie«, in: *FAZ*, 10.3.2020.

denen sich industriepolitische, wirtschaftliche und militärische Interessen zeigen. Die zum Teil gegensätzlichen Anliegen – etwa die Betonung nationaler Souveränität auf der einen, die notwendige Internationalisierung der Nördlichen Seeroute auf der anderen Seite – spiegeln sich in einem ambivalenten Verhalten Moskaus. Es enthält konfrontative wie kooperationsorientierte Elemente, begünstigt also je nach Lage der Dinge politische Konkurrenz oder praktische Zusammenarbeit.<sup>137</sup> Zentrale Bedeutung hat das russische Wirtschaftsmodell, das auf der Nutzung und dem Export fossiler Energieträger basiert. Dabei ist das Land vom Klimawandel besonders betroffen. Die Temperaturerhöhungen sind hier insgesamt zweieinhalbmal, in Sibirien sogar dreimal so hoch wie im weltweiten Durchschnitt. Putin erklärte im Juni 2019 beim G20-Gipfel in Osaka, sein Land wolle die Ziele des Pariser Abkommens verwirklichen. Moskau nutzt das Thema, um sich von Washington abzugrenzen und als verantwortungsvoller Akteur darzustellen.<sup>138</sup> Dies dürfte nichts daran ändern, dass fossile Energieträger – wie die besonders klimaschädliche Kohle – in Russland verstärkt gefördert werden.<sup>139</sup> Aber prinzipiell ist Moskau an politischer Stabilität und Kooperation in der Arktis interessiert. Denn bei Erschließung und Förderung neuer Öl- und Gaslagerstätten ist Russland abhängig von ausländischen Investitionen, Erfahrungen und Technologien, und die Zeiträume zwischen Entdeckung und Produktion sind in der russischen Arktis (offshore) mit durchschnittlich 28,5 Jahren extrem lang.<sup>140</sup>

Die russische Arktis verfügt über ein gewaltiges wirtschaftliches Potential, denn hier befinden sich reiche Lagerstätten von Kohle, Erdöl und Erdgas, aber auch von Diamanten, Gold, Nickel, Kobalt, Kupfer,

**137** Vgl. Pavel Devyatkin, *Russia's Arctic Strategy. Aimed at Conflict or Cooperation?*, Washington, D.C.: The Arctic Institute, 6.2.2018; EPSC, *Walking on Thin Ice* [wie Fn. 44], S. 6f.

**138** Friedrich Schmidt, »Russlands Klimapolitik: Putin und Greta«, in: *FAZ*, 5.10.2019; Anton Troianovski/Chris Mooney, »Radical Warming in Siberia Leaves Millions on Unstable Ground«, in: *Washington Post*, 3.10.2019.

**139** In den letzten zehn Jahren hat Russland die Kohleförderung um mehr als 30 Prozent auf 440 Millionen Tonnen jährlich erhöht. Es ist nun der drittgrößte Produzent weltweit. Atle Staalesen, »Gloom in Horizon as Russia Announces It Will Surge Digging of Coals«, in: *The Barents Observer*, 23.8.2019.

**140** Im Gegensatz zu Norwegen mit etwa 14 Jahren. Vgl. Morgunova/Westphal, *Offshore Hydrocarbon Resources in the Arctic* [wie Fn. 84], S. 11, 24.

Palladium, Platin, Zink sowie seltenen Erden. Schon heute werden fast 60 Prozent der exportierten Rohstoffe Russlands in Sibirien gefördert. Üppige Lagerstätten werden auf dem Sibirien vorgelagerten Lomonossow-Rücken im Nordpolarmeer vermutet. Doch um sie aufzuspüren und zu fördern, wären »ungeheure Investitionen erforderlich, die auf absehbare Zeit nicht wirtschaftlich sein können«, so Christian Reichert von der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe.<sup>141</sup> Annähernd alle Erdgaslagerstätten befinden sich vor der Küste, größtenteils in einer Tiefe von über 500 Metern. In der Arktis lagern 80 Prozent von Russlands nachgewiesenen abbaubaren Gasmengen. Das gibt diesem Raum eine existentielle Bedeutung für das Land; knapp 60 Prozent des gesamten russischen Exports entfielen 2018 auf Erdöl, Ölprodukte und Gas. Moskau will 20 bis 30 Prozent der Ölproduktion bis 2050 offshore fördern, um die Erschöpfung anderer Quellen zu kompensieren.<sup>142</sup> Doch bei sinkenden Preisen auf dem Öl- und Gasmarkt ist die teure, risikoreiche und langwierige Förderung vor der Küste wirtschaftlich kaum rentabel.

### **Russland benötigt internationale Zusammenarbeit und ausländisches Kapital, damit es sein arktisches Potential entfalten kann.**

In den nächsten Jahren sind hohe Investitionen nötig, um die veraltete Infrastruktur Russlands in der Arktis zu erneuern, um dort neue Lagerstätten zu erschließen, die Rohstoffe zu verarbeiten und sie zu transportieren. Damit es sein arktisches Potential entfalten kann, benötigt Moskau internationale Zusammenarbeit und ausländisches Kapital. Doch zeigen die Sanktionen Wirkung, die 2014 gegen den russischen

Energiesektor verhängt wurden.<sup>143</sup> China, das von Russland anstelle westlicher Partner umworben wird, kann nur begrenzt die erforderliche Technologie (etwa zur seismischen Erkundung von Ölfeldern in der Barentssee) und das dafür notwendige Kapital zur Verfügung stellen. Insbesondere will Moskau die eigene Kontrolle über Öl- und Gasfelder nicht einschränken und keine fremde Beteiligung an strategisch bedeutsamer Infrastruktur zulassen. Chinas »Hafendiplomatie« im indo-pazifischen Raum dient dabei als warnendes Beispiel. Dort gerieten Staaten durch chinesische Kredite in Abhängigkeit von Peking und übereigneten dann chinesischen Staatsunternehmen ganze Häfen oder Teile davon.<sup>144</sup>

Um die Schifffahrtswege frei zu halten, verfügt Russland mit 46 Schiffen über die weltweit größte Eisbrecher-Flotte, darunter vier nuklear betriebene Schiffe. Nach 40-jähriger Pause hat das Land jüngst neue Eisbrecher gebaut, wie *Ilya Muromets* (6 000 Tonnen) und *Arktika* (33 500 Tonnen). Außerdem ist der Bau »militärischer Eisbrecher« geplant: Die *Ivan Papanin* (Projekt 23 550) soll mit hyperschallschnellen Marschflugkörpern, einem Raketenabwehrsystem und einer 76-Millimeter-Kanone ausgerüstet werden.<sup>145</sup> Das erste, von Rosatom betriebene Pilotschiff der neuen *Lider*-Klasse nuklearbetriebener Eisbrecher soll ab Dezember 2027 gewährleisten, dass die russische Arktis ganzjährig für Frachtschiffe zugänglich ist. Drei solcher Schiffe sollen ab 2030 die Nördliche Seeroute gegenüber dem Suezkanal konkurrenzfähig machen. Insgesamt ist vorgesehen, 40 neue Schiffe bis 2035 fertigzustellen – ein ambitionierter Plan, den manche als Ergebnis politischer Rhetorik und inflationärer Bedrohungsvorstellungen erachten.<sup>146</sup>

**141** Christian Reichert, »Die Bodenschätze des Meeres und das Seerecht«, in: José L. Lozán/Hartmut Graßl/Ludwig Karbel Karsten Reise (Hg.), *Warnsignal Klima: Die Meere – Änderungen & Risiken*, Hamburg: GEO, 2011, S. 306f. Vgl. Zagorski, *Russia and the US in the Arctic* [wie Fn. 92], S. 10.

**142** EPSC, *Walking on Thin Ice* [wie Fn. 44], S. 6; Deutsch-Russische Außenhandelskammer, *Russland in Zahlen. Aktuelle Wirtschaftsdaten für die Russische Föderation*, Februar 2019, S. 6, <[https://russland.ahk.de/fileadmin/AHK\\_Russland/Newsroom/Publikationen/RIZ/2019/RiZ\\_1\\_2019.pdf](https://russland.ahk.de/fileadmin/AHK_Russland/Newsroom/Publikationen/RIZ/2019/RiZ_1_2019.pdf)>; Janis Kluge, *Russlands Staatshaushalt unter Druck. Finanzielle und politische Risiken der Stagnation*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Juli 2018 (SWP-Studie 14/2018), S. 7, 13.

**143** Nastassia Astrasheuskaya, »US and EU Sanctions Take Toll on Russian Oil and Gas Exploration«, in: *Financial Times*, 11.11.2019; CRS, *U.S. Sanctions on Russia*, Washington, D.C., 17.1.2020.

**144** Yun Sun, *The Northern Sea Route: The Myth of Sino-Russian Cooperation*, Washington, D.C.: The Stimson Center, 5.12.2018, S. 13; Mian, *Die neue Arktis* [wie Fn. 37], S. 115.

**145** Robert Beckhusen, »Russia Wants to Put a 76-Millimeter Cannon on an Icebreaker«, in: *War is Boring*, 13.5.2017; Boulègue, *Russia's Military Posture in the Arctic* [wie Fn. 88], S. 40.

**146** Sergey Sukhankin, *Russia Steps up Efforts to Dominate Arctic Region*, 24.2.2020 (Eurasia Daily Monitor, Bd. 17, Nr. 25), <<https://jamestown.org/program/russia-steps-up-efforts-to-dominate-arctic-region/>>; Golubkova/Stolyarov, »Rosatom Sees Northern Sea Route Costs at 735 Billion Rubles« [wie Fn. 47]; Atle Staalesen, »Moscow Adopts 15-year

Sicherheitspolitisch können viele militärische Maßnahmen Russlands auf sein Selbstverständnis als Großmacht und damit auf das Verhältnis zu den USA und den Nato-Staaten zurückgeführt werden. Dabei bildet die Arktis ein wichtiges Element in Moskaus Gesamtstrategie. Der Schutz der langen Küste wurde bislang durch die extremen Klimabedingungen gewährleistet, die als natürliche Barriere wirkten. Wenn sich nun das »ewige Eis« auflöst, weckt dies verständliche Besorgnisse. Russland erhält gewissermaßen neue Außengrenzen, die es vor einem potentiellen Aggressor zu schützen gilt. Amerikanische oder chinesische Kriegsschiffe könnten theoretisch einen Angriff von Osten her durch die Beringstraße starten bzw. im Falle der USA auch aus dem Westen über Basen auf Grönland, Island und Norwegen. Der Rückgang des Eises öffnet so eine neue, vierte Angriffsfront.<sup>147</sup> Außerdem wächst die politische und wirtschaftliche Bedeutung der russischen Arktis. Wertvolle Terminals zur Förderung von Öl und Gas sind aus russischer Sicht per se potentielle Angriffsziele, die es zu verteidigen gilt. Viele der ab 1990 geschlossenen Stützpunkte aus Sowjetzeiten wurden daher reaktiviert, zudem neue Basen errichtet. Moskau ist nach wie vor der Anrainer mit den meisten und am besten für die Arktis geeigneten Einsatzmitteln. Das Militär dient indes häufig als Ersatz für mangelnde oder zu teure Fähigkeiten ziviler Art. Seine Präsenz muss also kein Anzeichen für ein expansives Vorgehen sein.<sup>148</sup> Allerdings war 2018/2019 ein

Anstieg militärischer Aktivitäten Russlands in der Region zu verzeichnen. Dazu gehörten simulierte Luftangriffe auf Radaranlagen im norwegischen Vardø und der Einsatz von GPS-Störsendern gegen Finnland, außerdem verstärkte U-Boot-Patrouillen. Zuletzt passierten im Oktober 2019 zehn russische U-Boote die Norwegensee auf ihrem Weg in den Nordatlantik – der größte derartige Einsatz seit dem Kalten Krieg.<sup>149</sup>

Russlands Position als Seemacht soll gemäß seiner Marine-Doktrin gestärkt werden; als Schwerpunkt vorgesehen sind dabei Arktis und Atlantik. Die Nördliche Seeroute soll den Zugang zu Atlantik und Pazifik gewährleisten.<sup>150</sup> Dabei genießt die Nordflotte auf der Kola-Halbinsel für Moskau »absolute Priorität«; sie soll die dort stationierten, mit ballistischen Raketen bestückten Unterseeboote des Landes und damit zwei Drittel seiner maritimen nuklearen Zweitschlagfähigkeit sichern.<sup>151</sup> Das aus Sowjetzeiten reaktivierte Bastionskonzept sieht dafür einen Schutzraum vor, der sich über die Barentssee bis nach Island (und damit zur »GIUK-Lücke«)<sup>152</sup> erstreckt. Der eigenen Flotte soll im Konfliktfall der Zugang zum Atlantik gesichert, anderen wiederum ein Vordringen zur russischen Arktis verwehrt werden. Zum Schutz von Bastion und Flotte wurde schon 2007 die sowjetische Praxis der Langstreckenflüge über der Arktis wiederaufgenommen, im Jahr darauf folgten Patrouillen der Nordflotte entlang der Nördlichen Seeroute. Neue Luftabwehrraketen wurden 2019 bei Nowaja Semlja in

Grand Plan for Northern Sea Route«, in: *The Barents Observer*, 31.12.2019.

**147** »A worst-case scenario would be multiple, simultaneous attacks from several directions, something that the Russians have feared for centuries. Until now, Russia has been vulnerable from three directions: from the west, as Napoleon, Kaiser Wilhelm and Hitler all demonstrated; from the east, following the path the Mongol-ruled Tatar cavalry hordes took in the thirteenth century, when they devastated the country and ruled it until roughly 1480; and through the Caucasus and Central Asia in the south, where the forces of the once-mighty Ottoman Empire had for centuries posed a dire threat. Today, the rapid decline in Arctic ice seems to be opening up a new, fourth front.« Roger Howard, »Russia's New Front Line«, in: *Survival*, 52 (2010) 2, S. 146f.

**148** »With cost-efficiency in mind, it is easier for the Kremlin to use the armed forces as cheap labour than to go through a lengthy process of civilian engineering and development. The armed forces built dual-use SAR infrastructure [...] to save both costs and time.« Boulègue, *Russia's Military Posture in the Arctic* [wie Fn. 88], S. 14. Vgl. Wezeman, *Military Capabilities in the Arctic* [wie Fn. 28], S. 13ff.

**149** Thomas Nilsen, »Russian Navy to Hold Live-fire Exercise Off Northwestern Norway«, in: *The Barents Observer*, 6.8.2019; Gerard O'Dwyer, »Nordic Countries See Russia Flex Its Missile Muscles«, in: *Defense News*, 6.8.2019; Rebecca Pincus, »NATO North? Building a Role for NATO in the Arctic«, in: *War on the Rocks*, 6.11.2019; Alec Luhn, »Russian Submarines Power into North Atlantic in Biggest Manoeuvre since Cold War«, in: *The Telegraph*, 30.10.2019.

**150** President of Russia, »Russian Federation Marine Doctrine. Vladimir Putin Held a Meeting to Discuss the New Draft of Russia's Marine Doctrine«, Moskau, 26.7.2015, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/50060>>.

**151** Dabei handelt es sich um sechs Delta-IV-Boote mit jeweils 16 Raketen (Sea-Launched Ballistic Missiles, SLBMs), die sukzessive durch solche der neuen *Borei*-Klasse abgelöst werden sollen. Vgl. Hans M. Kristensen/Matt Korda, »Russian Nuclear Forces, 2020«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 76 (2020) 2, S. 102 – 117.

**152** Sie beschreibt eine zwischen Grönland, Island und der Nordspitze des Vereinigten Königreichs (UK) gedachte Linie. Schiffe und U-Boote der russischen Nordflotte müssen sie durchqueren, wenn sie in den Atlantik gelangen wollen.

der Barentssee stationiert sowie eine hyperschall-schnelle Rakete getestet. In Verbund mit mobilen S-350-Flugabwehrsystemen sollen im Rahmen einer Abhaltestrategie (Anti-Access/Area Denial – A2/AD) die Stützpunkte auf Franz-Josef-Land, Sewernaja Semlja, den Neusibirischen Inseln, Nowaja Semlja und der Wrangel-Insel geschützt werden. Die Reichweite des Gesamtsystems deckt alle Inseln und Archipele entlang der Nördlichen Seeroute ab.<sup>153</sup>

### Zwar zeigt Russland ein defensives Verständnis der Arktis, doch ist es im Konfliktfall auf eine rasche Eskalation vorbereitet.

Russland zeigt zwar ein defensives Verständnis der Arktis, ist im Konfliktfall aber auf eine rasche Eskalation vorbereitet, die zur Verteidigung der Bastion<sup>154</sup> auch offensive Operationen – darunter die Eroberung von Teilen Nordskandinaviens – beinhalten kann.<sup>155</sup> Die häufigen Manöver und Übungen dienen als Ausweis und Selbstversicherung gegenüber relativ überlegenen Nato-Streitkräften.<sup>156</sup> Dieses Vorgehen hat jedoch nordische Nachbarstaaten verunsichert; dadurch steigt das Risiko unbeabsichtigter Eskalation.

2021 wird Moskau den Vorsitz im Arktischen Rat übernehmen. Angesichts der wachsenden Bedeutung

153 Ruskin, »Russia's Military Dominance over Arctic Grows« [wie Fn. 131].

154 Der direkten Verteidigung der Bastion dient ein gestaffeltes System von Sensoren, U-Booten, Schiffen sowie land- und luftgestützten Waffensystemen.

155 »Its military posture is oriented to achieving rapid peace-to-war transition, seizing the strategic initiative and employing military power to intimidate and coerce. To achieve this, the force posture is optimised for high readiness, prompt mobilisation, and quick movement of large forces over long distances.« Rolf Tamnes, »The High North: A Call for Competitive Strategy«, in: John Andreas Olsen (Hg.), *Security in Northern Europe: Deterrence, Defence and Dialogue*, London: Royal United Services Institute (RUSI) (Whitehall Paper 93), Oktober 2018, S. 8. Vgl. Boulègue, *Russia's Military Posture in the Arctic* [wie Fn. 88], S. 8f, 20, 25.

156 Relativ ist dabei im Sinne von Raum und Zeit zu verstehen. Nato-Streitkräfte müssten im Konfliktfall erst in die Region verlegt werden. Bei Russland läge so zeitlich bedingt die strategische Initiative und gegebenenfalls die Eskalationsdominanz durch Androhung des Einsatzes von Nuklearwaffen. Schon in den 1960er Jahren galt für die Nato, dass ein konventioneller Krieg an der Nordflanke kaum zu gewinnen ist, schon gar nicht im Seegebiet, dort aber verloren gehen kann.

sicherheitspolitischer Themen sollte Russland spätestens dann eingeladen werden, wieder am Arctic Security Forces Roundtable (ASFR) teilzunehmen, an dem es seit 2014 wegen der Krim-Annexion nicht mehr beteiligt ist. Alternativ könnten die Arktisstaaten eine neue Arbeitsgruppe einrichten, die sich mit Fragen militärischer Sicherheit befasst.<sup>157</sup> Es gilt den Dialog wieder herzustellen und die Transparenz zu erhöhen, um Missverständnissen – und damit Eskalationsrisiken – vorzubeugen. Dazu könnten Verhaltensregeln (Code of Conduct) hilfreich sein.<sup>158</sup> Russland kann seine Herrschaft über die Arktis nur mit großem Aufwand und hohen Kosten gewährleisten, und ob die Zukunft der Region tatsächlich Moskau gehört, ist eine offene Frage.<sup>159</sup> Der Hegemon ist unsicher – auch mit Blick auf China.

### Volksrepublik China: Der ambitionierte »Fast-Arktisstaat«

Der Geographie zum Trotz versteht sich China als »Near-Arctic State«. Wie Peking im Weißbuch zur Arktis von Januar 2018 erklärte, sei die Volksrepublik eines der Länder, die am nächsten am Polarkreis liegen, und daher von Veränderungen in der Arktis direkt betroffen.<sup>160</sup> Außerdem verweist China auf sein langjähriges Engagement in der Region, das bis zur Unterzeichnung des Spitzbergenvertrags 1925 zurückreicht. Das Land hat bislang acht wissenschaftliche Expeditionen im Nordpolarmeer durchgeführt und betreibt seit 2003 Forschung mit der Station Yellow

157 Agne Cepinskyte/Michael Paul, *Großmächte in der Arktis. Die sicherheitspolitischen Ambitionen Russlands, Chinas und der USA machen einen militärischen Dialog erforderlich*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Juni 2020 (SWP-Aktuell 50/2020).

158 »There is an urgent need to define and enforce what should be legitimate and acceptable military practice in the Arctic among stakeholders. Similar conduct has been broadly defined in other areas [...], but the field of military security lags behind.« Boulègue, *Russia's Military Posture in the Arctic* [wie Fn. 88], S. 30. Vgl. Pincus, »NATO North?« [wie Fn. 149]; Zagorski, *Russia and the US in the Arctic* [wie Fn. 92], S. 14ff.

159 Katarzyna Zysk, »The Future of the Arctic is Russian. Or Is It?«, *Atlantic Community*, 8.7.2019, <<https://atlanticcommunity.org/the-future-of-the-arctic-is-russian-or-is-it/>>.

160 »Geographically, China is a »Near-Arctic State«, one of the continental States that are closest to the Arctic Circle.« The State Council Information Office of the People's Republic of China, *China's Arctic Policy* [wie Fn. 7].

River auf Spitzbergen. Pekings Interesse an den arktischen Schifffahrtswegen erklärt sich maßgeblich aus dem Bestreben, die maritime Seidenstraße im Mittelmeer mit der polaren Route zu verknüpfen. China nimmt hydrographische Untersuchungen in der Region vor, um zur Verbesserung von Navigation, Sicherheit und Logistik beizutragen und so bei der Formulierung von Regeln für arktisches Navigieren mitwirken zu können. Zu diesem Zweck wollen chinesische Wissenschaftler und Schifffahrtsinstitutionen bei der Entwicklung polarer Navigation und Hardware zusammenarbeiten.<sup>161</sup> Noch ist China bei der arktischen Navigation auf russische Unterstützung und Ausbildungshilfe angewiesen (und scheut dabei auch nicht vor Spionage zurück). In Zukunft will es sich als unentbehrlicher Akteur etablieren. Dazu ist Peking auch diplomatisch in den Ländern des Nordens sehr aktiv; in Reykjavik verfügt die Volksrepublik über die größte aller Botschaften. Das chinesische Weißbuch betont dabei die Regeln und Ergebnisse arktischer Governance (Arktischer Rat, Seerechtsübereinkommen, Polarkodex, Fischereiabkommen).<sup>162</sup>

Als »polare Großmacht«<sup>163</sup> hat China geopolitische, wirtschaftliche, wissenschaftliche und strategische Interessen. Im Rahmen der Belt and Road Initiative (BRI) gilt das Nordpolarmeer – nach dem Landkorridor durch Zentralasien und dem indo-pazifischen Seeweg bis in das europäische Mittelmeer – als dritter wichtiger Korridor. Dabei steht die eigene Versorgungssicherheit im Mittelpunkt. Der Seeweg durch

die Arktis ermöglicht chinesischen Warenverkehr, ohne dass Schiffe den Engpass der Straße von Malakka passieren müssen, die im Konfliktfall blockiert werden kann.<sup>164</sup> Das BRI-Projekt schien zunächst Russland zu umgehen, doch vereinbarten der chinesische Präsident Xi Jinping und der russische Ministerpräsident Dmitri Medwedew im Juli 2017, eine arktische Seidenstraße (»Ice Silk Road«) zu schaffen. Durch ein Kreditabkommen wurden dafür 9,5 Milliarden US-Dollar für Infrastrukturprojekte entlang der Nördlichen Seeroute zur Verfügung gestellt.<sup>165</sup>

Allerdings ist dieses Ergebnis sino-russischer Kooperation aus der Not geboren, in die sich Moskau 2014 durch die Krim-Annexion gebracht hat. Aus chinesischer Sicht sind die internationale Isolation Russlands und die gegen das Land verhängten Sanktionen dafür verantwortlich, dass Moskau seine ursprünglich ablehnende Haltung gegenüber der BRI und einer chinesischen Beteiligung an der NSR hinter sich ließ. Zuvor hatte Russland chinesische Aktivitäten in der Arktis zu verhindern gesucht und die Opposition angeführt, die sich dagegen regte, China als Beobachter beim Arktischen Rat zuzulassen.<sup>166</sup> Insofern handelt es sich in der Arktis nicht um eine planmäßige sino-russische Zusammenarbeit, sondern um ein pragmatisches Handeln, das Pekings aktuellen Plänen für die Region zu entsprechen und mit den Vorstellungen Moskaus zur Entwicklung der russischen Arktis übereinzustimmen scheint. Im beiderseitigen Interesse liegt etwa die sozio-ökonomische Entwicklung der arktischen wie fernöstlichen Gebiete Russlands und der nordöstlichen Provinzen Chinas (Heilongjiang und Jilin), keineswegs aber das militärische Element des chinesischen Engagements.

**161** Eine Schlüsselrolle hat die Chinese Arctic and Antarctic Administration (CAAA). Yun Sun, *The Intricacy of China's Arctic Policy*, Washington, D.C.: The Stimson Center, 27.8.2018, S. 1, 5, <<http://www.stimson.org/content/intricacy-chinas-arctic-policy>>.

**162** CRS, *Changes in the Arctic* [wie Fn. 7], S. 62f; Andreas Kuersten, »Russian Sanctions, China and the Arctic«, in: *The Diplomat*, 3.1.2015; Marc Lanteigne, *Northern Crossroads. Sino-Russian Cooperation in the Arctic*, Seattle/Washington, D.C.: The National Bureau of Asian Affairs, März 2018, S. 2; Timo Koivurova/Liisa Kauppila/Sanna Kopra/Marc Lanteigne/Mingming Shi/Malgorzata Smieszek/Adam Stepien, *China in the Arctic and the Opportunities and Challenges for Chinese-Finnish Arctic Co-operation*, Februar 2019, S. 12, <[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161371/8-2019-China\\_Arctic\\_andFinland.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161371/8-2019-China_Arctic_andFinland.pdf)>.

**163** Staats- und Parteichef Xi Jinping benutzte diesen Begriff erstmals 2013, als China den Beobachterstatus beim Arktischen Rat erhielt. Anne-Marie Brady, *China as a Polar Great Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, S. 3.

**164** Fast 80 Prozent der Ölimporte Chinas erfolgen über die Malakka-Straße. Vgl. Lin Boqiang, »China Can Support Arctic Development as Part of B&R«, in: *Global Times*, 9.8.2019; Elizabeth Wishnick, »Russia and the Arctic in China's Quest for Great-Power Status«, in: Ashley J. Tellis/Alison Szalwinski/Michael Wills, *Strategic Asia 2019. China's Expanding Strategic Ambitions*, Seattle/Washington, D.C.: National Bureau of Asian Research (NBR), 2019, S. 55f.

**165** CRS, *Changes in the Arctic* [wie Fn. 7], S. 63; EPSC, *Walking on Thin Ice* [wie Fn. 44], S. 8, 15; Atle Staalesen, »Chinese Money for Northern Sea Route«, in: *The Barents Observer*, 12.6.2018.

**166** Sun, *The Northern Sea Route* [wie Fn. 144], S. 7.

## Chinas Interesse an Arktis-Seewegen hat auch geostrategische Gründe – es geht um eine Ausweichroute für Suezkanal und Malakka-Straße.

Der erste Transit eines chinesischen Frachtschiffs durch die Nordostpassage im September 2013, die Errichtung permanenter Forschungsstationen durch die Volksrepublik und die regelmäßige Präsenz des Eisbrechers *Schneedrache* (Xue Long) in der Region illustrieren die wachsende Bedeutung der Arktis für China.<sup>167</sup> Der in der Ukraine gebaute *Schneedrache* ist seit 1994 im Einsatz. *Schneedrache 2* ist der erste Eisbrecher, der in China selbst gebaut wurde; dies geschah mit finnischer Hilfe. Im Oktober 2019 fuhr er zur Jungfernfahrt in die Antarktis. Ein weiteres Schiff ist im Bau, zudem soll ein nuklear betriebener Eisbrecher entwickelt werden.<sup>168</sup> Im Lauf des Jahres 2018 fuhren zehn Schiffe der staatlichen COSCOL-Schiffahrtsgesellschaft vierzehnmal durch die Arktis. Sie sparten dabei nach chinesischen Angaben viel Zeit (220 Tage), Treibstoff (6 948 Tonnen) und Kosten (9,36 Millionen US-Dollar). Einige der Fahrten wurden mit dem neuen Trio eisgängiger Frachtschiffe durchgeführt.<sup>169</sup> Die Masse des chinesischen Ferngüterhandels wird jedoch absehbar weiterhin jenseits der Arktis verschifft werden; arktische Seewege dürften erst in Zukunft einen höheren Anteil am Gesamt-außenhandel aufweisen.<sup>170</sup> China ist an diesen Seewegen aber nicht nur aus ökonomischen Gründen interessiert. Es sucht auch aus geostrategischen Motiven eine Ausweichroute für Suezkanal und Malakka-Straße, um die Transportwege zu diversifizieren und die eigene Versorgungssicherheit zu erhöhen –

wobei gesicherte Versorgungswege im Konfliktfall auch militärisch nützlich sind.

China ist weltweit führend in der Infrastruktur für Erdgasbetankung, und der Bedarf an Gas nimmt weiter zu: 2020 sollen 10 Prozent, 2030 dann 15 Prozent der nationalen Energieversorgung durch Gas gedeckt werden.<sup>171</sup> Seit 2013 hat Peking systematisch seine diesbezüglichen Aktivitäten erhöht und in die russische Arktis investiert. Ein Vertrag zwischen der China National Petroleum Corporation (CNPC) und dem russischen Unternehmen Rosneft erlaubt die Erkundung von Feldern in der Barentssee; CNPC ist zugleich Partner von Russlands größtem privaten Gasproduzenten Novatek. China profitierte von den Sanktionen, die infolge der Krim-Annexion gegen Russland verhängt wurden. Es konnte russische Pläne zur Diversifizierung ausländischer Beteiligungen unterlaufen, allerdings nicht die aufgrund der Sanktionen fehlende Expertise und Technologie ersetzen. CNPC besitzt nun einen Anteil von 20 Prozent am Jamal-Projekt, einem der weltweit größten LNG-Vorhaben; der chinesische Seidenstraßen-Fonds hält weitere 9,9 Prozent daran.<sup>172</sup> 15 eisgängige LNG-Tanker werden mit chinesischer Beteiligung für den Transport gebaut. In einem symbolischen Akt war China 2018 das erste Ziel einer LNG-Lieferung über die Nördliche Seeroute (allerdings wurde das Gas dann von einer britischen Firma an den französischen Energiekonzern Engie verkauft, der es nach Boston in den USA verschifft). An einem weiteren russischen Projekt, Arctic LNG 2, sind wiederum CNPC und Chinas Entwicklungsbank beteiligt. Ab 2024 sollen vom Terminal auf der Gydan-Halbinsel jährlich 20 Millionen Tonnen Flüssiggas über die NSR exportiert werden – mit einer Steigerung auf 37 Millionen Tonnen 2025 und auf 55 bis 70 Millionen Tonnen 2030.<sup>173</sup> Dabei

**167** CRS, *Changes in the Arctic* [wie Fn. 7], S. 63; Sanna Kopra, »China's Arctic Interests«, in: Lassi Heininen (Hg.), *Arctic Yearbook 2013*, Akureyri: Northern Research Forum, 2013, S. 107 – 124; »China's Ice Breaker Returns after First Arctic Rim Circumnavigation«, in: *Global Times*, 10.10.2017.

**168** CRS, *Changes in the Arctic* [wie Fn. 7], S. 62.

**169** Trym Aleksander Eiterjord, »China's Busy Year in the Arctic«, in: *The Diplomat*, 30.1.2019; Sun, *The Intricacy of China's Arctic Policy* [wie Fn. 161], S. 5, 13.

**170** Die Indienstellung größerer und schnellerer Schiffe (Ultra Large Container Ship, ULCS) bietet mehr als eine Verdoppelung der bisherigen Standard-Ladekapazität bei größerer Reisegeschwindigkeit. China hat mehrere ULCS bestellt und investiert in 51 Häfen weltweit, um diese Großschiffe handhaben zu können. In der Arktis gibt es dafür bisher keine Einrichtungen. Nackmayr, *Wenn das Eis schmilzt* [wie Fn. 45].

**171** Vgl. Marinekommando, *Jahresbericht 2018* [wie Fn. 60], S. 104; Boqiang, »China Can Support Arctic Development as Part of B&R« [wie Fn. 164].

**172** Die Gesamtvorräte und -ressourcen auf der Jamal-Halbinsel umfassen nach Angaben von Gazprom 26,5 Billionen Kubikmeter Gas, 1,6 Milliarden Tonnen Gaskondensat und 300 Millionen Tonnen Erdöl. Im Jahr 2018 wurden dort 87,4 Milliarden Kubikmeter Gas gefördert, künftig sollen dies bis zu 360 Milliarden Kubikmeter Gas jährlich sein. Jamal, <<http://www.gazprom.de/projects/yamal/>>.

**173** Hsin Hsuan Sun, »China Just Received Its First LNG Shipment to Arrive Directly from the Russian Arctic«, in: *Arctic Today*, 20.7.2018; Kuersten, »Russian Sanctions, China and the Arctic« [wie Fn. 162]; Paul Stronski/Nicole Ng, *Cooperation and Competition: Russia and China in Central Asia, the*

schaft sich Moskau mit der neuen Gaspipeline »Kraft Sibiriens«, über die jährlich 38 Milliarden Kubikmeter Gas aus Nordostsibirien bis nach Schanghai fließen sollen, selbst Konkurrenz für die NSR. Als einziger Käufer am Ende der teuren Pipeline kann Peking die Preise diktieren.<sup>174</sup> Moskau wirbt daher um andere Investoren, darunter Japan und Indien, als asiatisches Gegengewicht zu China.

Weil oft unklar ist, welche Absichten hinter den chinesischen Aktivitäten stecken, finden sie verstärkt Aufmerksamkeit im Kontext des Arctic Investment Protocol (AIP). Auf amerikanischer Seite wird vermutet, dass Peking ähnlich wie im indo-pazifischen Raum vorgeht (»Hafendiplomatie«). Der Vergleich zwischen Arktis und Südchinesischem Meer<sup>175</sup> erscheint dabei auf den ersten Blick weit hergeholt; er ist aber keineswegs abwegig, was Chinas Verhalten gegenüber anderen Staaten betrifft. Dänemark und die USA haben beschlossen, in Grönland »strategisch zu investieren«, nachdem im September 2018 die Pläne chinesischer Investoren zum Ausbau von drei Flughäfen auf der Insel bekannt geworden waren.<sup>176</sup> China engagiert sich besonders in kleineren und nichtalliierten Staaten wie dem Nicht-EU-Land Island oder dem Nicht-Nato-Land Finnland. So kann es in einer fragmentierten politischen Landschaft seine

*Russian Far East, and the Arctic*, Washington, D.C.: Carnegie, Februar 2018, S. 27f; Sun, *The Northern Sea Route* [wie Fn. 144], S. 11; Atle Staalesen, »As LNG Prices Hit Historical Low, Russian Government Decides It Will Not Fund New Arctic Projects«, in: *The Barents Observer*, 27.11.2019; Zagorski, *Russia and the US in the Arctic* [wie Fn. 92], S. 10; »China Acquires 20 Percent Stake in Novatek's Latest Arctic LNG Project«, in: *High North News*, 29.4.2019.

**174** Als BRI-Element wurde im Fall des »Primorye International Transport Corridor« (anders als bei der NSR) auch ein Memorandum of Understanding zwischen Russland und China unterzeichnet. Vgl. »Russia, China Agree on Primorye-1 Corridor; Opens Up Heilongjiang To Asia-Pacific Markets«, in: *Russia Briefing*, 15.5.2017, <<http://www.russia-briefing.com/news/russia-china-agree-primorye-1-corridor-opens-heilongjiang-asia-pacific-markets.html>>; Georgi Kantchev, »China, Russia Cinch Ties Via Gas Pipeline«, in: *Wall Street Journal*, 2.12.2019; Sun, *The Northern Sea Route* [wie Fn. 144], S. 11; »Mehr als nur eine Pipeline«, in: *FAZ*, 9.12.2019, S. 20.

**175** »Do we want the Arctic Ocean to transform into a new South China Sea, fraught with militarization and competing territorial claims?«, Pompeo, *Looking North* [wie Fn. 40].

**176** Rebecca Pincus/Walter A. Berbrick, »Gray Zones in a Blue Arctic: Grappling with China's Growing Influence«, in: *War on the Rocks*, 24.10.2018.

Interessen stärker zur Geltung bringen. Größere und wohlhabendere Arktisstaaten wie Dänemark, Norwegen und Schweden zeigen sich mittlerweile kritisch gegenüber China.<sup>177</sup> So wurde im dänischen Parlament ein »Investitionsscreening« für kritische Infrastruktur gefordert. Zuvor soll Pekings Botschafter gegenüber der Regierung der zur dänischen Krone gehörenden Färöer damit gedroht haben, ein Freihandelsabkommen werde platzen, wenn nicht der chinesische Telekommunikationskonzern Huawei das 5G-Netz auf den Inseln aufbauen dürfe – was die Regierung ablehnte.<sup>178</sup> In einem 128 Seiten umfassenden Bericht norwegischer Geheimdienste (»Fokus 2020«) wird China aus ähnlichen Gründen 177 Mal erwähnt.<sup>179</sup> Die bilateralen Beziehungen Schwedens zur Volksrepublik haben sich so verschlechtert, dass Oppositionsparteien im Stockholmer Parlament forderten, den chinesischen Botschafter auszuweisen.<sup>180</sup>

Moskau ist gegenüber Peking ebenfalls in einer schwierigen Lage. Einerseits will die russische Führung über jedes chinesische Engagement im eigenen Umfeld bestimmen. Andererseits verhindert ein solcher Dominanzanspruch jegliches Zugeständnis, wenn mit chinesischer Hilfe die Infrastruktur für die Nördliche Seeroute entwickelt werden soll, um sie kommerziell besser nutzen zu können (im Südchinesischen Meer beansprucht Peking allerdings ähnlich exklusive Rechte gegenüber Moskau).<sup>181</sup> Langfristig dürfte China daher versuchen, die NSR zu umgehen und durch die Transpolare Route als internationalen

**177** Vgl. Mikkel Runge Olesen/Camilla Tenna Nørup Sørensen, *Intensifying Great Power Politics in the Arctic – Points for Consideration by the Kingdom of Denmark. From an Analysis of Assessments and Strategies in Finland, Norway and Iceland*, Kopenhagen: DIIS, 2019.

**178** CRS, *Changes in the Arctic* [wie Fn. 7], S. 64; Heljar Havnes/Johan Martin Seland, *The Increasing Security Focus in China's Arctic Policy*, Washington, D.C.: The Arctic Institute, 16.7.2019, <<http://www.thearcticinstitute.org/increasing-security-focus-china-arctic-policy/>>; Wishnick, »Russia and the Arctic in China's Quest for Great-Power Status« [wie Fn. 164], S. 67f, 73; Kai Strittmatter, »Eine brisante Minute und »sehr energische« Drohungen«, in: *SZ*, 13.12.2019.

**179** Amund Trellevik, »China Strikes Back at Norwegian Foreign Intelligence Services, Argues Report Is Flawed and Prejudiced«, in: *High North News*, 18.2.2020.

**180** Frank Radosevich, »After Gui Minhai's Jailing, Opposition Call for Ambassador's Expulsion«, *Radio Sweden*, 25.2.2020.

**181** Lincoln E. Flake, »Russia and China in the Arctic: A Team of Rivals«, in: *Strategic Analysis*, 37 (2013) 6, S. 681 – 687; Sun, *The Northern Sea Route* [wie Fn. 144], S. 12, 14.



Schiffahrtsweg zu ersetzen – mit Grönland als wichtigem Element der Infrastruktur- und Ressourcenpolitik. China setzt weniger auf den Ausbau der russischen Seeroute als auf eine Anbindung der Arktis an das eigene Seidenstraßenprojekt (BRI). Es investiert zwar in die russische Arktis, baut zugleich aber eigene Eisbrecher und eisgängige Schiffe, so dass es künftig selbständiger im Nordpolarmeer navigieren kann. Russland ist auch nicht der einzige Partner in Chinas multilateralem Ansatz, wie das Weißbuch zeigt. Ganz im Gegenteil scheint Pekings Strategie darauf ausgerichtet, exklusive Rechte der Arktisstaaten zu reduzieren und die Region zu internationalisieren.<sup>182</sup> Das läuft den Interessen klar zuwider, die Russland als Großmacht und arktischer Hegemon hat. Die bilateralen Beziehungen zwischen Moskau und Peking dürften also in Zukunft komplizierter werden.

Die Rolle des Militärs hat China bei seinen polaren Aktivitäten jahrzehntelang erfolgreich verborgen. Doch sind die Streitkräfte integraler Bestandteil der Ambitionen, die das Land als »polare Großmacht« hegt, und seiner global – auf Arktis wie Antarktis – ausgerichteten maritimen Strategie.<sup>183</sup> Dieser umfassende Ansatz begründet nicht zuletzt die hohen Investitionen, die Peking während der letzten 20 Jahre in die Marinerüstung fließen ließ. Die integrale Rolle des Militärs demonstrierten im September 2015 fünf Kriegsschiffe, als sie US-Territorialgewässer vor Alaska in der ersten »Freedom of Navigation«-Operation der chinesischen Geschichte durchquerten.<sup>184</sup>

**182** Vgl. CRS, *Changes in the Arctic* [wie Fn. 7], S. 74; Sergey Sukhankin, *China's »Polar Silk Road« Versus Russia's Arctic Dilemmas*, 7.11.2018 (Eurasia Daily Monitor, Bd. 15, Nr. 159), <<https://jamestown.org/program/chinas-polar-silk-road-versus-russias-arctic-dilemmas/>>; Dmitri Trenin, *Russia and China in the Arctic: Cooperation, Competition, and Consequences*, Moskau: Carnegie, 31.3.2020.

**183** Unter anderem ist bemerkenswert, dass General Liu Huaqing, der Befehlshaber der chinesischen Marine, schon die Vorbereitungen für Chinas erste Antarktis-Expedition 1984 koordinierte. Dass die Volksbefreiungsarmee (PLA) an dem Projekt beteiligt war, wertete er damals als nützliche Erfahrung, die sich bei der Entwicklung einer hochseefähigen Kriegsmarine auszahlen würde. Vgl. Brady, *China as a Polar Great Power* [wie Fn. 163], S. 3, 52.

**184** »The PLA ... has been integral to the development of China's Arctic capabilities, and the changing Arctic (and China's evolving role in it) are becoming a key part of the country's maritime strategy.« Wishnick, »Russia and the Arctic in China's Quest for Great-Power Status« [wie Fn. 164], S. 64. Vgl. Brady, *China as a Polar Great Power* [wie Fn. 163], S. 1, 60f, 75ff.

Der Übergang zu einer neuen Marinestrategie, in der die beiden Polarzonen als Einsatzgebiet definiert würden, wäre also nur konsequent – ist bislang aber noch nicht offiziell erklärt worden. Der geplante erste nuklear betriebene Eisbrecher Chinas könnte dazu beitragen, eine solche Strategie umzusetzen.<sup>185</sup> Dabei hat die wissenschaftliche Beschäftigung mit Navigation und Kommunikation stets zivile und militärische Bedeutung; das gilt etwa für die BeiDou-2-Satellitennavigation auf Grönland und Spitzbergen.<sup>186</sup>

### Die sino-russische Kooperation in der Arktis folgt gemeinsamen Wirtschaftsinteressen – eine militärische Komponente wäre kontraproduktiv.

Aus nuklearstrategischer Perspektive ist die Arktis »Chinas verletzte Nordflanke«.<sup>187</sup> Im Kriegsfall liegen die Flugrouten amerikanischer Interkontinentalraketen mit Ziel China über dem Nordpolarmeer. Ähnlich wie Washington und Moskau hat Peking daher Interesse an Frühwarnsystemen für den arktischen Raum; vorstellbar ist für China eine diesbezügliche Rüstungskooperation mit Russland. Dass die Volksrepublik strategische Unterseeboote in russischen Arktishäfen stationiert, ist in diesem Kontext eine »exzentrische Vorstellung«, aber kein völlig absurdes Szenario.<sup>188</sup> China könnte mit einer derart garantierten nuklearen Zweitschlagfähigkeit seine Position als globale Militärmacht absichern. Allerdings wäre Moskau damit endgültig zum Juniorpartner Pekings geworden, auch deshalb sind eine sino-russische Allianz und eine so weitreichende Militärkooperation unwahrscheinlich. Die bilaterale Zusammenarbeit in der Arktis wird von gemeinsamen Wirtschaftsinteressen im Energiebereich und in der

**185** Der Direktor des damit betrauten Instituts wurde mit den Worten zitiert: »Everyone should be fairly clear about our national strategy. One aspect is the strategic position of the poles. Another is expansion into the two poles [...]« Ryan D. Martinson, »The Role of the Arctic in Chinese Naval Strategy«, in: *China Brief*, 19 (20.12.2019) 22, <<https://jamestown.org/program/the-role-of-the-arctic-in-chinese-naval-strategy/>>.

**186** Vgl. Brady, *China as a Polar Great Power* [wie Fn. 163], S. 60, 107–110; »China Mixing Military and Science in Arctic Push, Denmark Warns«, *Reuters*, 29.11.2019.

**187** Brady, »Facing Up to China's Military Interest in the Arctic« [wie Fn. 110].

**188** Goldstein, »Chinese Nuclear Armed Submarines in Russian Arctic Ports?« [wie Fn. 110].

Infrastruktur dominiert; eine militärische Komponente wäre in der gegenwärtigen Lage für beide Seiten kontraproduktiv.

Doch wenn China sich in wachsendem Maße an arktischen Projekten beteiligt, wird auch die dortige Präsenz der Volksbefreiungsarmee zunehmen. Dabei dürfte Peking jedoch vorsichtig agieren und anders als Moskau weitere Demonstrationen militärischer Stärke vermeiden. Ein anderes Verhalten würde den Interessen der Volksrepublik zuwiderlaufen, die momentan noch primär geopolitisch und ökonomisch ausgerichtet sind.

# Bilanz und Perspektiven

Auf absehbare Zeit bieten die arktischen Seewege eine Abkürzung gegenüber den südlichen Schifffahrtsrouten, aber noch keine Alternative dazu. Das schmelzende Meereis macht die Schifffahrt auf den arktischen Passagen möglich, jedoch nicht besser oder gar einfacher als andernorts. Damit sich Schiffe unter derzeitigen Bedingungen in der Arktis ohne Unterstützung eines Eisbrechers einsetzen lassen, müssen eisbrechende Frachtschiffe und Tanker gebaut werden. Noch sind die Gesamtkosten zu hoch, als dass diese Routen mit jenen über Suez- und Panamakanal konkurrieren könnten. Vermutlich bleiben die arktischen Passagen auf Dauer eine bloße Ergänzung zu diesen traditionellen und gut ausgebauten Schifffahrtsstraßen. Oder in einer nüchternen russischen (inoffiziellen) Einschätzung: Die Nördliche Seeroute wird die internationale Schifffahrt nicht revolutionieren, aber eine spezifische Nachfrage nach bestimmten Typen von Ladung und Zielen erfüllen.<sup>189</sup> Außerdem könnte der globale Warenaustausch 2020 wegen der Corona-Pandemie um bis zu ein Drittel einbrechen, was die geringe Zahl arktischer Transitfahrten noch weiter reduzieren dürfte.

Die großen Hoffnungen, die Moskau auf die Nördliche Seeroute setzt, sind nur mit internationaler Unterstützung realisierbar. Auf sich allein gestellt kann Russland nicht einmal die notwendigen Mittel aufbringen, um die Infrastruktur auf dem derzeitigen schlechten Niveau zu halten.<sup>190</sup> Der angestrebte »Container-Shuttle« erscheint ebenfalls wenig realistisch. Die sino-russische Zusammenarbeit konzen-

triert sich in der Arktis auf die Öl- und Gasförderung; der von Moskau erhoffte Ausbau der NSR ist für Peking nur Mittel zum Zweck einer Anbindung an das vorrangige BRI-Projekt. Daher dürfte Moskau auch weiterhin wenig daran interessiert sein, die militärische Kooperation mit Peking auszubauen und die Zusammenarbeit auf arktische Gewässer auszudehnen – dass es jüngst zu einem bilateralen Spionagefall kam, wird im Gegenteil das Vertrauen weiter beschädigt haben.<sup>191</sup> Die russische Marine kann künftig jedenfalls schneller strategische Schwerpunkte mit Nord- und Pazifikflotte bilden, bleibt dabei aber wie die zivile Schifffahrt den widrigen Verhältnissen der Arktis ausgesetzt.<sup>192</sup>

Die Bedingungen für die Schifffahrt in der Region sind bereits heute schwierig, und sie werden sich durch die Erwärmungseffekte nicht verbessern; auch fehlt es an Infrastruktur. Angesichts dieser Faktoren dürften sich die arktischen Seerouten mittelfristig nur relativ zu Rohstoffpreisen und Transportkosten und selbst langfristig nur bedingt zu einer Alternative gegenüber den südlichen Routen entwickeln. Solange Panama- und Suezkanal von politischen Unruhen, Konflikten oder Terrorismus verschont bleiben, bieten sie die mit Abstand einfacheren und günstigeren Transportwege. Wichtig sind die nördlichen Seewege für den Verkehr zwischen regionalen Ansiedlungen, zur Anfahrt von Rohstofflagerstätten und für Transporte von dort zu den entsprechenden Zielhäfen; interessant sind sie auch für Kreuzfahrtschiffe. Doch für den Transitverkehr zwischen Asien und Europa werden sie erst unter den Bedingungen einer »eis-

**189** Alexander Klimentyev/Alexey Knizhnikov/Alexey Grigoryev, *Prospects and Opportunities for Using LNG for Bunkering in the Arctic Regions of Russia*, Moskau: World Wildlife Fund, 2017, S. 26.

**190** Feng Shuai, der 2015 am Polarforschungsinstitut der staatlichen Ozeanverwaltung Chinas über die Entwicklung der NSR forschte, schrieb: »The sharp decline of transit traffic since 2014 illuminates the bursting of the Northern Sea Route shipping bubble. If Russia does not make profound changes to its development model, this round of focus on the Northern Sea Route will lead to nothing.« Zitiert nach Sun, *The Northern Sea Route* [wie Fn. 144], S. 6. Vgl. ebd., S. 10.

**191** China soll dabei Informationen über das Design russischer Unterseeboote und über aktuelle Forschungen zur U-Boot-Entdeckung erhalten haben. Vgl. Ann M. Simmons, »Russia Charges Scientist With Passing Information to China«, in: *The Wall Street Journal*, 16.6.2020.

**192** Paradoxerweise wird die russische Nordflotte zwar als »Arktisflotte« angesehen, doch den Schwerpunkt ihres Einsatzgebiets bildet nicht die Arktis, sondern der Atlantik, weshalb sie größtenteils auch keine eisgängigen Schiffe hat. Vgl. Boulègue, *Russia's Military Posture in the Arctic* [wie Fn. 88], S. 20, 39f.

freien« Arktis ab den 2040er Jahren relevant und kommerziell attraktiv. In Zeiten des Klimawandels halten Banken, Investmentfonds und Firmen außerdem demonstrativ Abstand zur Arktis – sowohl aus Gründen der Imagepflege als auch wegen großer Unsicherheit über die künftige Energiepolitik. Drei der fünf größten Betreiber von Containerschiffen, die Unternehmen Hapag-Lloyd, Kuehne+Nagel und die Mediterranean Shipping Company, haben entschieden, sich vorerst von arktischen Schifffahrtswegen fernzuhalten. Investmentbanken wie Goldman Sachs, JPMorgan Chase und die Schweizer UBS Group erklärten, keine Öl- und Gasprojekte in der Arktis mehr zu finanzieren.<sup>193</sup>

Anders als vor zehn Jahren vermutet,<sup>194</sup> hat die Aussicht auf eine stärkere Nutzung der arktischen Seewege und die Ausbeutung reicher Lagerstätten in der Region zu keinem ruinösen Wettbewerb oder gar zu einem »Kampf um Rohstoffe« geführt. Entscheidend für Investitionen in die wirtschaftliche Zukunft der Arktis ist, wie sich die globale Nachfrage nach Rohstoffen und deren Preise entwickeln. Letztere wiederum sind ebenso von politischen Entscheidungen für ein investitionsgünstiges Klima abhängig wie von Wetter und Eisbildung. Wenn die Preise für Gas und Öl auf niedrigem Niveau verharren (oder infolge der Corona-Pandemie sogar weiter sinken), sind die direkten und indirekten Kosten für arktische Passagen – vom administrativen Aufwand bis zum Bau von Schiffen und Infrastruktur – in der Regel zu hoch. Noch sind die vorhandenen Lagerstätten und Vorräte groß genug und die Förderbedingungen in der Arktis zu aufwändig, als dass sich ein Streit um arktische Ressourcen lohnt. Vielmehr bedarf es der internationalen Kooperation, um für die Zukunft deren umweltverträgliche Ausbeutung zu ermöglichen. Außerdem befinden sich die am leichtesten zugänglichen Lagerstätten zu Lande, und dort gibt es keine Konflikte um Grenzziehungen. Im Falle ausschließlicher Wirtschaftszonen liegt ein großer Teil des Meeres-

**193** Vgl. Malte Humpert, »Major Shipping Companies Hapag-Loyd and MSC Step Away from Arctic Shipping«, in: *High North News*, 19.10.2019; Stashwick, »Russia's Northern Sea Route Faces Setbacks« [wie Fn. 45]; Morgunova/Westphal, *Offshore Hydrocarbon Resources in the Arctic* [wie Fn. 84], S. 15; Pedro Goncalves, »UBS Cuts Funding for New Arctic Offshore Oil Projects«, in: *International Investment*, 19.3.2020.

**194** Beispielsweise Christoph Seidler, *Arktisches Monopoly. Der Kampf um die Rohstoffe der Polarregion*, München 2009, oder Richard Sale, *The Scramble for the Arctic. Ownership, Exploitation and Conflict in the Far North*, London 2009.

bodens unstrittig in der Souveränität der jeweiligen Küstenstaaten.

Der Klimawandel ist der maßgebliche Treiber von Entwicklungen in der Arktis. Die Erwärmung und das immer stärkere Abschmelzen des Meereises erlauben es, Seewege und Ressourcen besser zu nutzen, was wiederum auf die Klimaveränderungen zurückwirkt. Dabei erscheinen die Auswirkungen des Klimawandels mancherorts sogar nützlich: »Je schneller die Gletscher schmelzen, desto mehr Aufmerksamkeit findet unser Land«, meinte der ehemalige Industrieminister Grönlands, Jens-Erik Kirkegaard, und erklärte damit seine Insel zum Profiteur der Umweltveränderungen. »Der Klimawandel ist geradezu eine Gratiswerbung für uns. Es wird immer leichter, Kapital anzuwerben.«<sup>195</sup> Allerdings illustriert das Beispiel Grönland auch, dass die Arktis zum Austragungsort der Konkurrenz zwischen Großmächten geworden ist. Selbst wenn das Polargebiet eine Zone der Zusammenarbeit bei Umweltschutz und Seenotrettung bleiben wird, erhöht der geopolitische »Spillover« zunehmend die Rivalität zwischen den Akteuren dort. In den nächsten Jahren dürften jedoch menschliche Sicherheit im Sinne des Schutzes der indigenen Bevölkerung sowie maritime Sicherheit mit ihren vielen Facetten (Umgang mit illegaler Fischerei, Havarien, Drogenhandel, Ölverschmutzung) im Vordergrund stehen. Um die damit verbundenen Herausforderungen anzugehen, bedarf es der Kooperation zwischen den arktischen Akteuren.

In der arktischen Großmacht Konkurrenz trifft das traditionell zurückhaltende Interesse Washingtons an der Region auf ein wachsendes Engagement Moskaus und Pekings. Die Gründe für diese Konstellation sind ebenso einfach wie vielfältig. Unter Trump lenkte die Rivalität mit China und Russland den amerikanischen Blick auf die Arktis, während die wirtschaftliche Interessenlage von Angebot und Nachfrage bestimmt ist. Zwar wären die USA jederzeit in der Lage, mittels internationaler Investoren eine Förderung aus arktischen Lagerstätten zu betreiben. Doch wegen des weltweit großen Angebots an Öl und Gas müssen sie nicht stärker als bisher auf die Arktis zurückgreifen. Russland dagegen verfügt über zu wenig Mittel, um gleichzeitig die Seewege ausbauen und Ressourcen ausbeuten zu können. Aus Gründen der Regimestabilität ist Moskau jedoch sehr an einer stärkeren Nutzung der Arktis interessiert. China wiederum hat sowohl die notwendigen Finanzmittel als auch das

**195** Zitiert nach Mian, *Die neue Arktis* [wie Fn. 37], S. 24.

Interesse und wird sich pragmatisch weiter in der russischen Arktis engagieren. Aufgrund des erheblichen finanziellen Risikos müssen hier beide Länder produktive Partnerschaften suchen. Im Gegensatz zu Moskau kann Peking dabei auf Zeit spielen. Insofern bietet die chinesische Arktispolitik eine Chance zur inklusiven Kooperation beim Aufbau regionaler Infrastruktur. Peking sieht das Nordpolarmeer als geopolitisch wichtigen Raum, der langfristig an Bedeutung gewinnt. In der Arktis kann die Volksrepublik ihre globalen Ambitionen austesten; hier lassen sich weitere Erfahrungen als See- wie als Ordnungsmacht erwerben. Gerade weil die Arktis nicht so stark reglementiert ist wie die Antarktis, bietet sie dafür eine gute Probestätte – was aber wohl in zunehmenden Maße das Missfallen Moskaus hervorrufen dürfte.

Die Governance-Landschaft ist gegenwärtig nicht genügend ausgestaltet, als dass sich neue Risiken und Unsicherheiten, die sich in der Arktis ergeben, integriert und vorausschauend innerhalb bestehender Formate angehen ließen. Klimapolitisch wird die MOSAiC-Expedition weitere Erkenntnisse liefern, aus denen Handlungsempfehlungen abzuleiten sein werden.<sup>196</sup> Zusätzlicher Regelungsbedarf entsteht für die arktische Schifffahrt, weil sich die jährliche Zeitspanne verlängert, in der das Nordpolarmeer eisfrei und somit für den Schiffsverkehr ohne Eisbrecher befahrbar ist. Wenn weitere Maßnahmen und regionalspezifische Regeln ausbleiben, bringt die zunehmende Schifffahrt große Risiken für die indigene Bevölkerung und die Ökosysteme mit sich. Das Verbot von Schweröl für die arktische Schifffahrt ab 2024 stimmt etwas zuversichtlich, belässt aber zu viele Ausnahmen, unter anderem für die Nördliche Seeroute.<sup>197</sup>

Wie will die Bundesregierung geopolitischen Spannungen in der Region begegnen sowie Interessenkonflikten und potentiellen Krisen dort vorbeugen? Soll sich im Sinne der Leitlinien deutscher Arktispolitik die Nato stärker mit entsprechenden sicherheitspolitischen Implikationen befassen? Fragen militäri-

scher Sicherheit in der Arktis sind ohne Beteiligung Russlands nicht sinnvoll zu diskutieren. Zwar argumentiert etwa der norwegische Arktisbeauftragte Bård Ivar Svendsen, der Dialog mit Russland im Arktischen Rat sei nur deshalb (noch) gut, eben weil die Sicherheitspolitik dort nicht Gegenstand der Beratungen ist.<sup>198</sup> Dennoch sollte sich Berlin dafür einsetzen, Moskau wieder an einem Dialog über Fragen militärischer Sicherheit im hohen Norden und in der Arktis zu beteiligen. Ob dafür eine neue Arbeitsgruppe des Arktischen Rates sinnvoll wäre, obliegt zuvorderst den Arktisstaaten selbst. Nützlich könnten arktische Verhaltensregeln (Code of Conduct) sein, um die Transparenz zu erhöhen und destabilisierende Entwicklungen zu verhindern. Aber darüber hinaus gibt es viele gute Gründe für eine Reaktivierung des Dialogs mit Moskau.<sup>199</sup> Generell müssen eine etwaige stärkere Rolle der Nato mit Blick auf russische Sicherheitsinteressen vorsichtig kalibriert und Veränderungen klar kommuniziert werden. Kontroversen einzelner Staaten mit Kanada und Russland wegen national beanspruchter Seewege werden andauern, müssen aber zu keinen Konflikten führen, solange sie diplomatisch gehandhabt werden und die Freiheit der Schifffahrt nicht erzwungen wird.

Wie im Falle der Antarktis gilt in der Arktis, dass eine auf gemeinsamen Normen und Regeln begründete Zusammenarbeit künftigen Wohlstand und Sicherheit gewähren kann. Dagegen schafft Konkurrenzverhalten zusätzliche Herausforderungen und Instabilität, die einen Konflikt verursachen können. Schließlich ist die Arktis keine Region fernab aller Konflikte, sondern zunehmend selbst der Ort widerstreitender Interessen.

**196** Im Rahmen der MOSAiC-Expedition (Multidisciplinary drifting Observatory for the Study of Arctic Climate) erforschen Wissenschaftler aus 19 Nationen die Arktis im Jahresverlauf. Zentraler Bestandteil des Projekts ist der deutsche Forschungseisbrecher *Polarstern*, der seit Herbst 2019 durch das Nordpolarmeer driftet.

**197** IPCC, *Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* [wie Fn. 32], S. 3 – 84; Malte Humpert, »IMO Moves Forward with Ban of Arctic HFO But Exempts Some Vessels Until 2029«, in: *High North News*, 24.2.2020.

**198** Vgl. Tømmerbakke, »Why Finland and Iceland Want Security Politics in the Arctic Council« [wie Fn. 23].

**199** Siehe ausführlich hierzu Cepinskyte/Paul, *Großmächte in der Arktis* [wie Fn. 157].

## Abkürzungen

AC	Arctic Council
AIP	Arctic Investment Protocol
AMAP	Arctic Monitoring and Assessment Programme
AMSA	Arctic Marine Shipping Assessment
ASFR	Arctic Security Forces Roundtable
AWI	Alfred-Wegener-Institut
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
BRI	Belt and Road Initiative
CAAA	Chinese Arctic and Antarctic Administration
CHNL	Centre for High North Logistics
CNPC	China National Petroleum Corporation
COSCO	China Ocean Shipping Company
COSCOL	COSCO Shipping Specialized Carriers Company
CSIS	Center for Strategic and International Studies
CRS	Congressional Research Service
DIIS	Danish Institute for International Studies
DoD	U.S. Department of Defense
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FIIA	Finnish Institute of International Affairs
FONOP	Freedom of Navigation Operation
IMO	International Maritime Organization
LNG	Liquefied Natural Gas
MOSAic	Multidisciplinary drifting Observatory for the Study of Arctic Climate
NSF	National Science Foundation
NSIDC	National Snow & Ice Data Center
NSR	Nördliche Seeroute
NWP	Nordwestpassage
PSC	Polar Security Cutter
RIAC	Russian International Affairs Council
SAR	Search and Rescue
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SRÜ	Seerechtsübereinkommen
SZ	Süddeutsche Zeitung
USCG	United States Coast Guard
USNI	United States Naval Institute
VN	Vereinte Nationen

## Literaturhinweise

*Agne Cepinskyte/Michael Paul*

**Großmächte in der Arktis. Die sicherheitspolitischen Ambitionen Russlands, Chinas und der USA machen einen militärischen Dialog erforderlich**  
SWP-Aktuell 50/2020, Juni 2020

*Michael Paul*

**Polarmacht USA: Mit Volldampf in die Arktis**  
SWP-Aktuell 56/2019, Oktober 2019



