Konflikt und Kooperation in der Arktis

Paul Stronksi/Grace Kier: A Fresh Start on U.S. Arctic Policy Under Biden. Moskau: Carnegie Moscow Center, 17. Mai 2021

Catherine Philp: Russia warns West not to counter its military build-up in the Arctic. London: *The Times*, 19. Mai 2021

Mathew P. Funaiolo: Russia's Northern Fleet Deploys Long-Range Interceptors to Remote Arctic Base. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 14. April 2021

Witold Rodkiewicz: Russia's presidency of the Arctic Council: Multilateralism à la russe. Warschau: Center for Eastern Studies (OSW), 24. Mai 2021

Michael Paul: Arktische Seewege: Zwiespältige Aussichten im Nordpolarmeer. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Juli 2020

Elizabeth Buchanan: Russia and China in the Arctic: assumptions and realities. Canberra: Australian Policy Review Institute (APRI), September 2020

Sammelbesprechung von **Michael Däumer**, ehemals Auswärtiges Amt, ehemals Deutscher Vertreter im Arktischen Rat; E-Mail: michael.daeumer@gmx.net

<https://doi.org/10.1515/sirius-2021-3013>

Die Übernahme des rotierenden zweijährigen Vorsitzes des Arktischen Rats durch Russland im Mai 2021, zu dessen Mitgliedern auch die NATO-Staaten USA, Kanada, Island, Norwegen, Dänemark (über Grönland) sowie die EU-Länder Schweden und Finnland gehören, verleiht der Arktis-Region einen neuen Stellenwert in den Beziehungen zwischen den USA und Russland. Diese Feststellung treffen die beiden Autoren des *Carnegie Moscow Center*, Paul Stronksi und Grace Kier.

Außenminister Sergej Lawrow hatte zu Beginn des russischen Vorsitzes in Reykjavik betont, dass Moskau die Überzeugung anderer Ratsmitglieder voll und ganz teile, dass die Arktis ein von geopolitischer Rivalität ausgeschlossener Raum internationaler Zusammenarbeit bleiben solle. Die zwischen Russland und dem Westen bestehenden Konflikte sollten nicht auf ihn übertragen werden.

Auf schärfere Töne Lawrows weist allerdings Catherine Philp von der Londoner *Times* hin. So zitiert sie den Minister vor dem Treffen in Reykjavik mit den Worten: „Seit langem ist für alle absolut klar, dass dies [die Arktis]

unser Territorium, unser Land, ist. Wir sind dafür verantwortlich, dass unsere arktische Küste sicher ist. Und alles, was unser Land dort tut, ist absolut legal und legitim.“ Dabei, so die Autorin, ginge es um 1,2 Millionen Quadratkilometer des Kontinentalschelfs, auf das Russland seit 2015 Anspruch erhebe. Russland habe den Westen davor gewarnt, seiner militärischen Aufrüstung in der Arktis entgegenzuwirken.

Diesem Tenor entsprechend zeigt Witold Rodkiewicz vom Institut für Oststudien (OSW) in Warschau auf, dass Lawrow das Forum in Reykjavik nutzte, um der NATO, den Vereinigten Staaten und Norwegen vorzuwerfen, die Spannungen in der Region zu schüren, indem sie ihre militärische Präsenz und Aktivität verstärkten. Insbesondere habe der Minister das neue norwegisch-amerikanische Abkommen zur Verteidigungskooperation hervorgehoben, das die Möglichkeiten für US-Truppen zur Nutzung norwegischer Stützpunkte erweitere. Er habe der NATO auch vorgeworfen, gegen die in der NATO-Russland-Gründungsakte von 1997 enthaltene Verpflichtung zu verstoßen, Kampfeinheiten aus anderen NATO-Staaten nicht dauerhaft auf das Territorium neuer Bündnismitglieder zu verlegen. In diesem Zusammenhang habe er auch die Stationierung von US-Truppen in Polen verurteilt.

Auch um unbeabsichtigte militärische Zwischenfälle zu vermeiden, habe Lawrow vorgeschlagen, die jährlichen Konsultationen der Generalstabschefs der arktischen Staaten wiederaufzunehmen, die der Westen 2014 ausgesetzt hatte. Seitdem, so Rodkiewicz, seien allerdings im Rahmen des Runden Tisches der Arktischen Sicherheitskräfte (*Arctic Security Forces Roundtable*) Militärkonferenzen zur Arktis *ohne* Russland abgehalten worden. An diesen nahmen Vertreter der Streitkräfte der USA, Norwegens, Kanadas, Islands, Dänemarks, Schwedens und Finnlands sowie von vier nicht-arktischen Ländern – Großbritannien, Frankreich, Niederlande und Deutschland – teil. Das letzte Treffen dieser Art habe im Mai 2021 stattgefunden.

Auf die militärischen Aspekte geht auch Matthew P. Funaiolo vom *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) in Washington, D.C. ein. Russland habe mit der Stationierung von Langstrecken-Abfangjägern des Typs MIG-31BM auf der Luftwaffenbasis Rogatschowo nahe Archangelsk begonnen. Er belegt das Vorhandensein der Abfangjäger und die mit ihnen verbundene Infrastruktur mithilfe eindrucksvoller Satelliten-Bilder, die er auf den 19. März 2021 datiert. Dabei geht er davon aus, dass die Luftwaffenbasis noch unterentwickelt ist und eines weiteren Ausbaus der Infrastruktur wie Hangars und Treibstofflager bedürfe. Derzeit werde mit dem Einsatz von Langstrecken-Abfangjägern ihre Arktistauglichkeit erprobt.

Daraus, so Funaiolo, könnte sich aber langfristig nicht nur eine Defensiv-, sondern auch eine Offensivfähigkeit bilden. Die Militarisierung der Arktis, schließt der Autor, entstamme nicht nur dem Wunsch Moskaus, seine in der Arktis stationierte nukleare Zweitschlagfähigkeit zu schützen, sondern auch die „Vorteile aus der zunehmend zugänglichen und wirtschaftlich bedeutsamen Region“ zu ziehen.

Wie haben die USA auf diese Entwicklung reagiert? Bis Mitte der 2000er Jahre hatte die Arktis in der Außen- und Sicherheitspolitik und Strategie der USA keine besondere Rolle gespielt. Die Region gewann aber mit der Verschlechterung der Beziehungen zwischen dem Westen und Russland, insbesondere nach der Krim-Annexion, zunehmend an sicherheits-politischer Bedeutung. Bereits während der Obama-Administration, die den Vorsitz des Arktischen Rates von 2015 bis 2017 innehatte, zeichnete sich eine verstärkte Befassung mit der Arktis ab, allerdings überwiegend immer noch aus der Perspektive des Umwelt- und Klimaschutzes.

Die Trump-Administration vollzog eine Kehrtwendung und stieg nicht nur aus dem Pariser Klimaabkommen aus, sondern betrachtete die Arktis, wie Stronski und Kier hervorheben, durch die Linse des „Wettbewerbs der Großmächte“ und der Auseinandersetzung mit China. Auch wenn Trump die Arktis nicht in den Mittelpunkt des sicherheitspolitischen Interesses gestellt hätte, so hätte er doch die sicherheitspolitische Bedrohung erkannt, die sich aus der Dislozierung von russischen Streitkräften – vor allem auf der Luftwaffenbasis Rogatschowo und den angekündigten dortigen umfangreichen Infrastruktur-Baumaßnahmen – ergäben.

In der Kürze der Zeit hat die Biden-Administration einzelne Bereiche identifiziert, um mit Russland den Dialog in der Arktispolitik aufzunehmen. So nahm John Kerry, ehemaliger Außenminister unter Obama und nun Sonderbeauftragter für den Klimawandel, kurz nach seiner Ernennung den Kontakt zu seinen russischen Counterparts Außenminister Sergej Lawrow und Putins Sonderberater für Klimafragen, Ruslan Edelgeriew, auf. Letzterer bringt allerdings keinerlei Expertise in arktischen Fragen mit und gilt als politisch belastet. Offiziellen russischen Angaben zufolge war er 1994–2004 mit vage definierten „Rechtsschutzaufgaben“ betraut und von 2008–2018 stellvertretender und dann Premierminister in Tschetschenien. In diesen Funktionen, so der ehemalige Präsident Estlands, Tomas Ilves, sei er *mitverantwortlich für die „grotesken“ Menschenrechtsverletzungen des Grosny-Regimes gewesen, für die Präsident Ramsan Kadyrow auf die Sanktionslisten der EU und der USA gesetzt wurde*. Erstmals trafen sich die Außenminister Blinken und Lawrow

in Reykjavik und vereinbarten ein Gipfeltreffen von Biden und Putin am 16. Juni 2021 in Genf.

Die Biden-Regierung, so Stronski und Kier, würden einige der sicherheitspolitischen Vorstöße der Trump-Regierung weiterführen. So gelte es, die militärischen und zivilen Kapazitäten in der Arktis als Reaktion auf die zunehmenden Auf- und Ausbaumaßnahmen der russischen Streitkräfte in der Arktis zu erhöhen. Dazu müsse das Biden-Team die Ressourcen identifizieren, die vonnöten seien, Russland vom starken Willen der USA zu überzeugen, den amerikanischen Besitzstand in der Arktis ernsthaft zu verteidigen. Allerdings bezweifeln die Autoren, dass Biden angesichts der Bewältigung und Auswirkungen der Pandemie in den Auf- und Ausbau von militärischen Fähigkeiten oder atomar betriebene Eisbrecher in der Arktis massiv investieren könne.

Zu China stellen Stronski und Kier fest, dass sich die Biden-Administration nicht auf die Selbsteinschätzung des Landes als *Near-Arctic State* einlasse. Beijing habe in den vergangenen Jahren viel in die Arktis-Forschung sowie in den Aufbau von Wirtschafts- und Handelsstandorten, einschließlich in Grönland, investiert. Dies hätte schon die Trump-Regierung mit viel Sorge erfüllt. Biden hingegen lehne Chinas „Arktis-Legitimität“ ab und hebe die Bedeutung eines *Counterbalancing* des chinesischen Einflusses in dieser Region hervor. Dies dürfte sicherlich auch Russland erfreuen, denn zwischenzeitlich hat sich China als einflussreicher und großzügiger „Partner“ vor allem gegenüber der indigenen Bevölkerung in der Arktis gezeigt. In dieser Hinsicht will aber auch Biden neue Akzente setzen, denn mit der Ernennung der ersten Indigenen, Deb Haaland, als US-Innenministerin wird den indigenen Völkern in der Arktis mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. Dies wird positive Resonanz mehrerer Mitglieder des Arktischen Rats hervorrufen, in dem sechs indigene Völker neben den acht Mitgliedstaaten stimmberechtigt sitzen. Hier könnte auch mehr Druck gegenüber dem Vorsitzland Russland aufgebaut werden, welchem bislang nur wenig Interesse an Indigenenpolitik nachgesagt wird.

Zu den wenigen Forschern in Deutschland, die sich mit arktischen Fragen befassen, gehört Michael Paul von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). In einer seiner Studien befasst er sich mit den arktischen Seewegen. Das schmelzende Meereis mache zwar die Schifffahrt auf den arktischen Passagen möglich, schreibt er. Damit sich Schiffe unter derzeitigen Bedingungen in der Arktis ohne Unterstützung eines Eisbrechers einsetzen ließen, müssten aber eisbrechende Frachtschiffe und Tanker gebaut werden. Noch seien die Gesamtkosten zu hoch, als dass diese Routen mit jenen über Suez- und Panamakanal konkurrieren könnten. Vermutlich blieben die arktischen

Passagen auf Dauer eine bloße Ergänzung zu diesen traditionellen und gut ausgebauten Schifffahrtsstraßen. In einer nüchternen (inoffiziellen) russischen Einschätzung hieße es demzufolge, dass die Nördliche Seeroute die internationale Schifffahrt nicht revolutionieren, lediglich eine spezifische Nachfrage nach bestimmten Typen von Ladung und Zielen erfüllen könne. Paul schließt aus dieser und anderen Einschätzungen, dass die großen Hoffnungen, die Moskau auf die Nördliche Seeroute setze, nur mit internationaler Unterstützung realisierbar seien. Auf sich allein gestellt könne Russland nicht einmal die notwendigen Mittel aufbringen, um die Infrastruktur auf dem derzeitigen schlechten Niveau zu halten.

Diese Sicht teilt *Elizabeth Buchanan*, Lecturer in Strategic Studies an der *Deakin University* in Melbourne und Fellow am *Modern War Institute* an der US-Militärakademie in West Point. In einem *Bericht für das außenpolitische Komitee des amerikanischen Repräsentantenhauses und den Kongressausschuss für Energie und Nationale Sicherheit* weist sie zudem darauf hin, dass Moskau Beijing keine privilegierte Nutzung der Route gewähre. China müsste sich strikt an die russischen Transitzesetze halten. Fahrten müssten bei der für den Transit zuständigen russischen Behörde (*Northern Sea Route Administration*) angemeldet, Mautgebühren entrichtet und die Schiffe müssten von russischen Lotsen gesteuert werden.

Buchanan stellt diese Ausführungen in den Zusammenhang einer ersten von drei weit verbreiteten „Fehlannahmen“ über die russisch-chinesischen Beziehungen in der Arktis. Die erste sei die Vorstellung, dass sich aufgrund der offensichtlich verstärkten Zusammenarbeit der beiden Staaten bei Energieprojekten in der Arktis eine Art russisch-chinesisches Bündnis entwickle. Gegenseitiges Misstrauen, jahrhundertealte territoriale Spannungen über den russischen Fernen Osten und das chinesisch-sowjetischen Schisma im Kalten Krieg seien dauerhafte Merkmale der chinesisch-russischen Beziehungen. Sie würden die strategischen Aussichten weiter prägen und das Potenzial der beiden Staaten zur Herstellung einer „Achse“ einschränken.

Eine zweite Fehlschauung sei, dass Russland in Beijings Schuldenfalle-Diplomatie geraten und zu stark von chinesischem Kapital und Beteiligungen an Joint Ventures für Energieprojekte in der Arktis abhängig geworden sei. In Wirklichkeit habe Russland daran gearbeitet, die chinesischen Investitionen und das Risiko einer übermäßigen Abhängigkeit von Energieunternehmen von Beijing zu begrenzen. So habe Moskau daran gearbeitet, seine Kapitalpools zu diversifizieren. Saudi-Arabien, Japan, Indien und Südkorea seien alle mit russischen Energieunternehmen in der Arktis verbunden. Zudem sehe das russische

Gesetz vor, dass sich private russische Energieunternehmen zwar in der Arktis entwickeln können, jedoch keine Kontrollbeteiligungen an ausländische Unternehmen abtreten dürfen. Insgesamt seien Russlands ausländische Energiestrategie und die umfassendere Sicherheitsagenda für die Arktis auf „Vorhersehbarkeit“ angewiesen. Die wirtschaftliche Basis der Russischen Föderation beruhe darauf, dass die Arktis eine Zone niedriger Spannung bliebe. Konflikte in der Arktis würden lediglich einem „falschen Verständnis der russischen Interessen“, „Missverständnis der Geographie“ oder „fehlerhafter Anwendung des Völkerrechts“ in der Region entspringen.

Für Buchanan liegt eine dritte, mit der zweiten offensichtlich verbundene, Fehlannahme darin, dass Russland eine expansionistische Agenda in der Arktis verfolge. (Der Logik ihrer Argumentation folgend, hat der Rezensent die Abfolge der von ihr vorgenommenen Reihenfolge verändert.) Moskaus militärische Modernisierung werde als eine von mehreren Indikatoren für neoimperialistische Ambitionen gewertet. Entsprechende Besorgnisse würden durch *Public Affairs-Stunts* des Kremls wie das Aufstellen der russischen Flagge auf dem Meeresboden des Nordpols geschärft. Die Autorin weist demgegenüber darauf hin, dass Moskau schon in der Sowjetära über nuklear bewaffnete Kräfte mittels seiner Nordflotte in der Arktis-Region verfügte. Die militärischen Fähigkeiten seien mit dem Fall der Sowjetunion nie wirklich verloren gegangen, sondern lediglich verfallen. Es sei infolgedessen nur voraussehbar gewesen, dass auch die Arktis in das seit 2011 laufende umfangreiche militärische Modernisierungsprogramm mit einbezogen würde. Entscheidend für die Arktis-Politik des Kremls seien seine *wirtschaftlichen* Interessen. Mehr als 50 % des Arktischen Ozeans grenzten an die russische Küste, und eine geologische Untersuchung der USA aus dem Jahr 2008 hätte ergeben, dass der größte Teil des Öl- und Erdgases der Region in der russischen Arktis liege. Die Ressourcenvorkommen (*onshore* und *offshore*) hätten ein immenses wirtschaftliches Potenzial und damit Vorrang in der nationalen Sicherheit. Dies sei auch der Grund dafür, warum Putin die Energieressourcen als künftige Wirtschaftsgrundlage praktisch renationalisiert habe. Russlands „zentrale strategische Ziele“ in der Arktis seien „Stabilität“ und die Fortsetzung der regionalen Zusammenarbeit mit seinen Nachbarn einschließlich von NATO-Mitgliedern im Arktischen Rat.

Buchanans Ausführungen mögen eher beruhigend auf aufgeschreckte Gemüter ob möglicher sich vertiefender Konflikte in der Arktis wirken. Ob diese Sicht der Dinge der künftigen Entwicklung gerecht wird, muss die Zukunft erweisen.

<https://carnegie.ru/commentary/84543>

<https://www.thetimes.co.uk/article/russia-warns-west-not-to-counter-its-military-build-up-in-the-arctic-qhnh17lg6>

<https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2021-05-24/russias-presidency-arctic-council-multilateralism-a-la-russe>

<https://www.csis.org/analysis/russias-northern-fleet-deploys-long-range-interceptors-remote-arctic-base>

<https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020S14/>

<https://www.aspistrategist.org.au/russia-and-china-in-the-arctic-assumptions-and-realities/>