

Der russische Vorsitz im Arktischen Rat: Prioritäten und Implikationen für den Hohen Norden Russlands

Sergunin, Alexander

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Sergunin, A. (2021). Der russische Vorsitz im Arktischen Rat: Prioritäten und Implikationen für den Hohen Norden Russlands. *Russland-Analysen*, 405, 10-13. <https://doi.org/10.31205/RA.405.03>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Der russische Vorsitz im Arktischen Rat: Prioritäten und Implikationen für den Hohen Norden Russlands

Alexander Sergunin (Sankt Petersburger Staatliche Universität)

DOI: 10.31205/RA.405.03

Zusammenfassung

Der Beitrag untersucht die politischen Prioritäten Russlands für dessen Vorsitz im Arktischen Rat und die potenziellen Implikationen für die Region. Der Autor argumentiert, dass die Agenda Russlands für seinen Vorsitz wohl folgende Prioritäten beinhalten wird: Maßnahmen zum Klimaschutz; nachhaltige Entwicklung; sozialer Zusammenhalt und Konnektivität in der Region; die indigenen Völker; Erhaltung der Biodiversität; Wissenschaftsdiplomatie und eine institutionelle Teilreform des Rates. Moskau dürfte allerdings kaum seine früheren Versuche wiederholen, den Rat aus einem zwischenstaatlichen Forum in eine vollwertige internationale Organisation zu verwandeln und militärische Sicherheitsfragen auf die Agenda des Arktischen Rats zu setzen. Russlands Vorsitz wird wahrscheinlich die Rolle des Arktischen Rates stärken, um die regionale Verantwortung geltend zu machen, indem auf die Herausforderungen für die Arktis reagiert wird, die in einem rapiden Wandel begriffen ist.

Einleitung

Der Arktische Rat wird von Russland sowohl als Kernstück wie auch als Eckpfeiler für die Governance-Struktur der Region betrachtet. Das spiegelt sich in Strategiepapieren (z. B. in Putins Erlass zur Entwicklungsstrategie für den Hohen Norden und für die nationale Sicherheit bis 2035 (<http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/J8FhckYOPAQQfxN6Xlt6ti6XzpTVAvQy.pdf>)) und in zahlreichen Stellungnahmen seitens der russischen Führung wider. Im Unterschied zu anderen regionalen und subregionalen Organisationen und Foren wie etwa den nordischen Institutionen, dem Euro-arktischen Barentssee-Rat, dem Nördlichen Forum usw. wird der Arktische Rat vom Kreml als eine in geographischer Hinsicht repräsentativere, angesichts der Tätigkeitsfelder multidimensionale, wissenschaftsbasierte und effiziente internationale Struktur angesehen. Auch wenn die sieben anderen Mitglieder des Arktischen Rates westlichen Institutionen angehören, in denen Russland kein Mitglied ist (NATO, EU und die nordischen Organisationen), fühlt sich Moskau in diesem Rat wohl, weil es dort auf Augenhöhe mitwirkt und sich an den Entscheidungsprozessen beteiligen kann. Russlands Vorsitz im Arktischen Rat von 2021 bis 2023 wertet den Rat weiter auf und verleiht diesem kurz- bis mittelfristig höchste Priorität in Moskaus Arktis-Strategie.

In diesem Beitrag werden zwei inhaltliche Schwerpunkte gesetzt. Zum einen wird Russlands Agenda für seinen Vorsitz skizziert. Zum anderen sollen die potenziellen Reaktionen der übrigen Akteure in der Arktis auf Initiativen Russlands erörtert werden.

Moskaus Sicht auf den Arktischen Rat: Die Wahrnehmung hat sich verändert

Im Diskurs akademischer und offizieller Kreise in Russland über die Zukunft des Arktischen Rates und des-

sen Rolle im System der regionalen Steuerungspolitik hat es in letzter Zeit wichtige Veränderungen gegeben. Bis zur Krise um die Ukraine und die eskalierenden Spannungen zwischen Russland und dem Westen hatte Moskaus offizielle Position und der akademische Diskurs eine Umwandlung des Arktischen Rates von einem zwischenstaatlichen Diskussionsforum in eine vollwertige internationale Organisation favorisiert (mit einer formalen Satzung, einer institutionellen Struktur und der Kompetenz, verbindliche Abkommen zu schließen).

Mit dem Ausbruch eines »neuen kalten Krieges« in den Beziehungen zwischen Ost und West wurde dem Kreml und den Experten, die der Regierung zuarbeiten, allerdings klar, dass jedwede Pläne, den Arktischen Rat in eine zwischenstaatliche internationale Organisation zu verwandeln, nicht umzusetzen sind. Alle anderen Mitgliedsstaaten des Rates hatten Wirtschaftssanktionen gegen Russland verhängt. Fünf von ihnen, sämtlich NATO-Mitglieder, hatten die Kontakte zu Russland auf militärischer Ebene eingestellt und begonnen, ihre militärischen Stellungen im Norden auszubauen und die militärischen Aktivitäten zu verstärken (unter anderem in Form von Manövern zu Land und zur See sowie von Luft- und Meerespatrouillen in der Arktis). Insgesamt ist das gegenseitige Vertrauen zwischen Russland und den übrigen Mitgliedsstaaten des Arktischen Rates reichlich erschüttert. Das Engagement Russlands im Rahmen des Rates hat nach der Krise um die Ukraine abgenommen. Es brauchte einige Zeit, jene Bereiche auszuloten, in denen eine Zusammenarbeit zwischen Moskau und anderen Anrainerstaaten der Arktis noch möglich war, und um diese von den Konfliktfeldern abzugrenzen.

Aus den genannten Gründen sprachen russische Diplomaten nicht mehr davon, den Arktischen Rat mit

neuen rechtlichen Vollmachten auszustatten und dessen Umwandlung von einem Diskussionsforum in eine vollwertige internationale Organisation zu betreiben.

Es gibt zumindest zwei plausible Erklärungen, warum die russische Führung ihre Ansichten zum Status des Arktischen Forums geändert hat. Zum einen ist es in der gegenwärtigen (konfliktgeladenen) Situation unrealistisch, von den nichtrussischen Mitgliedsstaaten des Arktischen Rates (insbesondere von den USA) zu erwarten, dass sie der Schaffung einer vollwertigen neuen regionalen zwischenstaatlichen Organisation zustimmen, in der Russland gegenüber den westlichen Staaten eine gleichberechtigte Stellung innehat. Zweitens ist das Arktische Forum als informelle und flexible Institution angesichts der gegenwärtigen Lage effizienter und ist als Kooperationsplattform einer formellen Organisation mit starren Strukturen, Regeln und Prozeduren vorzuziehen. Schließlich wird bei »klassischen« internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen oder der OSZE deutlich, wie Antagonismen zwischen Mitgliedsstaaten in turbulenten Situationen die gesamte Arbeit internationaler Organisationen lahmlegen können. Der Arktische Rat hingegen hat nicht nur die Krise in den Beziehungen zwischen Russland und dem Westen »überlebt«, sondern bei der Zusammenarbeit in der Arktis sogar Fortschritte erzielt.

Eine weitere wichtige Veränderung bei der Frage, wie Russland die Perspektiven des Rates einschätzt, betrifft seine Rolle als regionaler Sicherheitsgarant. Vor der Krise um die Ukraine waren der Kreml wie auch Expertenkreise der Ansicht, dass der Arktische Rat mit der Zeit auch militärische Sicherheitsfragen in sein Mandat aufnehmen sollte und somit eine Art OSZE für die Arktis werden würde. Durch die Krise war Moskau jedoch genötigt, diese Vorstellung aufzugeben. Heute gehen die Einschätzungen dahin, dass der Rat seine Rolle als internationales Gremium beibehalten, sich aber nur mit »weichen« Sicherheitsfragen befassen sollte (u. a. mit sozioökonomischen Problemen, Umweltfragen, der Erhaltung der Biodiversität, der Bewältigung des Klimawandels, der Sicherheit für die Seefahrt, mit Such- und Rettungseinsätzen, mit der Bevölkerung vor Ort, mit Konnektivität und sozialer Geschlossenheit in der Arktis sowie mit der Arktisforschung).

Russlands Prioritäten für seinen Vorsitz im Arktischen Rat

Aufgrund zahlreicher Interviews und Stellungnahmen der russischen Führung und von Offiziellen, die an den Vorbereitungen für den russischen Vorsitz beteiligt waren, lassen sich folgende politische Prioritäten erkennen: 1) eine nachhaltige sozioökonomische Entwicklung der arktischen Region auf Basis umweltfreundlicher Technologien; 2) Entwicklung erneuerbarer

Energiequellen; 3) Förderung der Kreislaufwirtschaft; Ausbau der arktischen Schifffahrt, einschließlich der Nord-Ost-Passage (russ.: »*Sewernyj morskoy put*« – SMP); 4) Umweltschutz; 5) Klimaschutzmaßnahmen; 6) soziale Geschlossenheit und Konnektivität in der Region; 7) Verbesserung der Lebensbedingungen in der arktischen Region, insbesondere für die indigenen Völker, sowie Erhaltung ihrer Sprachen, Kulturen und Traditionen; 8) Wissenschaftsdiplomatie zur Arktis und 9) gemeinsame Bildungsprojekte, unter anderem eine weitere Förderung der *Universität der Arktis* (Außenminister Lawrow beim 11. Ministertreffen des Arktischen Rates, 07. Mai 2019: https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2405/2019_Rovaniemi_Ministerial_Statement_by_the_Russian_Federation_English.pdf; Sonderbotschafter Kortschunow gegenüber dem »Kommersant«, 15. Januar 2021: https://www.mid.ru/arkticskij-sovet/-/asset_publisher/0vP3hQoCPRg5/content/id/4525318).

Dem Aktionsplan der russischen Regierung für den Ratsvorsitz zufolge wird es 116 Veranstaltungen in Russland und unter der Schirmherrschaft des Rates geben. Zu diesen wichtigen Veranstaltungen gehören die Konferenz der Forschungsminister im September 2021, das Internationale Arktis-Forum »Die Arktis – Ein Gebiet des Dialogs« im Dezember 2021 und April 2023, der Arktische Meteorologie-Gipfel 2022, das Arktische Gipfeltreffen zu den indigenen Völkern (2022) ein Arktis-Gipfel (der Staats- und Regierungschefs) im April 2023, ein Ministertreffen zum Umweltschutz im Mai 2023; der Weltgipfel zum Klimawandel und dem tauenden Permafrostboden im September 2023 und Arktis-Forum junger Führungskräfte Ende 2023 (So der von Ministerpräsident Mischustin verabschiedete Plan, 30. April 2021; http://www.arcticandnorth.ru/upload/medialibrary/7f7/Plan-osn-merporiyatii_Arkticheskii_sovet-2021_2023-godakh.pdf). Russland plant zudem die Einrichtung einer internationalen Forschungs- und Ausstellungsstation zu Wasserstoff als Energieträger (*Arctic Hydrogen Energy Applications and Demonstrations – AHEAD*, auch »Schneeflocke« genannt) im polaren Teil des Ural und die Organisation internationaler Eisdrift-Expeditionen mit dem Eisbrecher *Kapitan Dranizyn* im Winter 2021/22 sowie mit einer selbstfahrenden Polarplattform im Winter 2022/23.

Dem Präsidentenberater Anton Kobjakow zufolge werden 17 föderale Behörden, 11 Föderationssubjekte und 12 Universitäten und NGOs an der Organisation dieser Veranstaltungen und Maßnahmen beteiligt sein (Jurij Trutnew am 17. Februar 2021: government.ru/news/41562/).

Hinsichtlich einer institutionellen Reform des Arktischen Rates erscheinen gewisse Veränderungen möglich, unter anderem:

- Verbesserte Koordination der Strukturelemente und der Prozesse bei der Umsetzung von Beschlüssen des Rates;
- Verbesserte Koordination der Tätigkeit des Rates mit der anderer regionaler und subregionaler Institutionen (Arktischer Wirtschaftsrat, Arktisches Küstenwachen-Forum, Euro-arktischer Barentssee-Rat, Nordische Institutionen, Nördliches Forum usw.);
- Straffung des Sekretariatssystem mit dem Ziel, die Sekretariate der Arbeitsgruppen gegenüber dem Hauptsekretariat des Rates stärker in die Verantwortung zu nehmen;
- Vorschläge für spezifische Maßnahmen zur Umsetzung des am 20. Mai 2021 in Reykjavik verabschiedeten Strategieplanes des Rates für 2021–2030 (https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2601/MMIS12_2021_REYKJAVIK_Strategic-Plan_2021-2030.pdf). Dieser Plan könnte für eine bessere Koordination der Tätigkeit des Arktischen Rates nicht nur mit der anderer regionaler Institutionen sorgen, sondern auch mit der von UNO-Gremien, die sich mit der Arktis befassen. Das würde den Arktischen Rat zu einem echten Kernpunkt der Zusammenarbeit in der Arktis und der regionalen Steuerung machen.
- Die Rolle der ständigen Teilnehmer und Beobachter soll sichtbarer gemacht werden, und zwar nicht nur bei den Aktivitäten der Arbeitsgruppen und Task Forces, sondern auch bei der Tätigkeit anderer Einheiten und Strukturen des Arktischen Rates.

Auch ist unter dem russischen Vorsitz in einem gewissen Maße eine Haushaltsreform zu erwarten. Das Projektförderungsinstrument des Rates, für das Russland seit der Gründung der Institution der größte Geldgeber gewesen ist, könnte ausgebaut werden. Auch ist eine weitere Zentralisierung, Straffung und eine erhöhte Transparenz des Haushalts möglich. Moskau plant zudem, die Schaffung eines Internationalen Arktischen Entwicklungsfonds vorzuschlagen. Damit könnten verschiedene polarnaher Projekte finanziell nachhaltig abgesichert werden.

Mögliche Implikationen des russischen Vorsitzes

Es sollte hervorgehoben werden, dass Russland in dem Ruf steht, ein verantwortungsbewusster und aktiver Mitgliedsstaat des Arktischen Rates zu sein. Moskau hat alle großen Initiativen des Rates unterstützt, etwa in den Bereichen nachhaltige Entwicklung, Energiesicherheit, Bewältigung des Klimawandels und Anpassung an dessen Folgen, Erhaltung der Biodiversität, Sicherheit der Seeschifffahrt, Such- und Rettungseinsätze, Konnektivität der arktischen Regionen, Telekommunikation, nachhaltige Fischereiwirtschaft und das Wohlergehen der lokalen Gemeinschaften (auch der indigenen

Völker). Russland hat sich für eine weitere Institutionalisierung des Rates und die Stärkung seiner Rolle im System der regionalen Governance eingesetzt. Anders gesagt: Russland verfügt über eine recht beeindruckende Liste von Dingen, die es als redliches Mitglied des Arktischen Rates ausweisen.

Gleichzeitig hat es seit der Krise um die Ukraine ernstliche Veränderungen in Russlands Sicht auf den Arktischen Rat gegeben. Moskau strebt nicht mehr eine Umwandlung des Rates in eine vollwertige internationale Organisation an. Stattdessen zog man es vor, den Arktischen Rat als informellen zwischenstaatlichen Mechanismus beizubehalten, der besser als »klassische« internationale Organisationen geeignet ist, schwierige Zeiten zu bewältigen. Russland hat auch frühere Pläne aufgegeben, harte (also militärische) Sicherheitsfragen auf die Agenda des Rates zu setzen. Zurzeit setzt es eher darauf, die Agenda des Arktischen Rates auf den weichen Sicherheitsbereich zu begrenzen. Diese Änderungen haben die russische Politik in Bezug auf den Arktischen Rat sogar für die USA annehmbarer gemacht, die dem Arktischen Rates hinsichtlich der Regulierung der Arktis eher skeptisch gegenübergestanden haben.

Was das Programm des russischen Vorsitzes im Arktischen Rat betrifft, so wird Russland versuchen, eine Fortführung der finnischen und isländischen Agenda zu gewährleisten und sich auf eine nachhaltige Entwicklung der arktischen Region unter Einsatz umweltfreundlicher Technologien konzentrieren. Moskau wird versuchen, den neuen Strategieplan konkreter auszuarbeiten und dessen Umsetzung anzustoßen sowie die organisatorische Struktur des Rates zu straffen. Es ist allerdings unwahrscheinlich, dass der russische Vorsitz radikale institutionelle Reformen anstoßen wird.

Bei näherer Betrachtung wirft das russische Programm Fragen auf. Zum einen könnte es sich als allzu ambitioniert herausstellen: Angesichts der gegenwärtig angespannten Beziehungen zwischen Russland und den übrigen Mitgliedsstaaten des Arktischen Rates gibt es keine Garantie, dass das Programm vollständig umgesetzt wird.

Moskau verweist allerdings darauf, dass die Reaktionen der Mitgliedsstaaten auf Russlands Agenda für dessen Vorsitz bislang recht positiv gewesen seien. John Kerry, Sonderbeauftragter des US-Präsidenten für Fragen des Klimawandels, hat ebenfalls sein Interesse an einer Zusammenarbeit mit Russland zu Klimafragen in der Arktis bekundet (https://www.mid.ru/foreign_policy/ecology/-/asset_publisher/9jm0ASADm3qm/content/id/4571810). Ungeachtet der angespannten Beziehungen zwischen der EU und Russland (unter anderem in Bezug auf die Arktis) hat Michael Mann, der EU-Sonderbeauftragte für die Arktis, Moskaus Agenda für den Vorsitz im Arktischen Rat unterstützt, indem er in einem

Interview für *Interfax* darauf verwies, dass es darauf abziele, allgemeine Probleme in den Bereichen sozio-ökonomische Entwicklung, Kultur und Umwelt zu bewältigen (<https://www.interfax.ru/interview/756798>).

Zweitens ist nicht gänzlich klar, wie Russland seine politische Priorität, erneuerbare Energien weiterzuentwickeln, mit seinen Plänen zum Ausbau der Förderung fossiler Bodenschätze im russischen Teil der Arktis in Einklang bringen will.

Moskau begegnet dieser Kritik mit der Behauptung, dass alternative und fossile Energieträger sich eher ergänzen als widersprechen würden. So werde ein beträchtlicher Anteil des im russischen Hohen Norden geförderten Öls und Gases exportiert, während in der Region selbst der Verbrauch von Flüssiggas und Energie aus alternati-

ven Energiequellen (Atomkraft, Windkraft, Solarenergie, Gezeitenkraftwerke) zunimmt. Moskau ermutigt russische und ausländische Reedereien, auf der Nord-Ost-Passage statt Diesel leichtes Öl und Flüssiggas einzusetzen. Es werden neue Wind-, Solar- und Gezeitenkraftwerke gebaut und es ist die Inbetriebnahme neuer schwimmender Atomkraftwerke geplant.

Insgesamt wird Russland seinen Vorsitz im Arktischen Rat wohl dazu nutzen, einerseits seine nationalen Interessen im Hohen Norden zu verfolgen und andererseits die Rolle des Arktischen Rates in den regionalen Governance-Strukturen zu stärken.

Übersetzung aus dem Englischen: Hartmut Schröder

Über den Autor

Alexander Sergunin ist Professor für Internationale Beziehungen an der Staatlichen Universität St. Petersburg und der Staatlichen Universität Nishnij Nowgorod.

Anmerkung

Die Forschungen für diesen Beitrag erfolgten im Rahmen des gemeinsamen Forschungsprojektes Nr. 21-514-12001 der Russischen Stiftung für Grundlagenforschung (RFFI) und der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG).

KOMMENTAR

Russlands arktischer Balanceakt

Nadja Douglas (Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien (ZOiS), Berlin)

Russlands Ambitionen in der Arktis haben erneut für Irritationen gesorgt, insbesondere seit Russland im Mai den rotierenden zweijährigen Vorsitz des Arktischen Rates übernommen hat. Vor Kurzem stellte Russland zwei neue Anträge bei der UN-Kommission zur Begrenzung des Festlandsockels, die bereits früher erhobene Gebietsansprüche erneuerten. Länder, die über Territorium im Polarkreis verfügen, können nur den 370 Kilometer breiten Streifen entlang ihrer Küste als »Ausschließliche Wirtschaftszone« für sich beanspruchen. Staaten können jedoch Anträge stellen, um darüber hinausgehende Gebiete als Teil des eigenen Festlandsockels anerkannt zu bekommen. Russland versucht derzeit, seine Gebietsansprüche darüber hinaus in die Polarregion auszuweiten, die es als Teil seines Festlandsockels betrachtet.

Diese Gebietsansprüche, die fast den gesamten Arktischen Ozean umfassen, überschneiden sich mit denen Kanadas und Dänemarks, zwei weiteren arktischen Anrainerstaaten. Laut dem Seerechtsübereinkom-

men der Vereinten Nationen gehört der Nordpol niemandem, weshalb es im arktischen Meer keine klaren Grenzen zwischen den unterschiedlichen Anrainerstaaten gibt. Die russische Regierung möchte ihren zweijährigen Ratsvorsitz nun dafür nutzen, ihre Agenda voranzutreiben. Dazu zählen zum Beispiel Pläne eine Tagung des Rates am Nordpol (<https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2021/04/putins-table-arctic-council-meeting-north-pole>) organisiert werden.

Der Arktische Rat, der am 19. und 20. Mai mit einem Außenministertreffen in Reykjavik sein fünf- und zwanzigjähriges Bestehen feierte, ist ein Forum zur gegenseitigen Beratung und Zusammenarbeit, das aus acht arktischen Mitgliedsstaaten und einer Reihe weiterer Beobachterstaaten besteht. Bei den zweimal jährlich stattfindenden Treffen (https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2076/2017-09%2025_Arctic_Council_Backgrounder_PRINT_VERSION_NO_LINKS.pdf?sequence=1&isAllowed=y) werden Umweltfragen, Probleme der wirtschaftlichen und