

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Leitlinien deutscher Arktispolitik – Verantwortung übernehmen, Vertrauen schaffen, Zukunft gestalten

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	2
1 Die Arktis: Einflussfaktoren und Gestaltungsfelder deutscher Arktispolitik	3
1.1 Die Arktis als Region	3
1.2 Konsequenter Klima- und Umweltschutz – regional und global	3
1.3 Internationale Zusammenarbeit in der Arktis	5
1.4 Sicherheitspolitische Dimension deutscher Arktispolitik	6
1.5 Spitzenforschung in der arktischen Region	7
1.6 Nachhaltige Entwicklung sicherstellen	8
1.7 Lokale und indigene Bevölkerung einbeziehen	9
2 Ausblick: Verantwortung übernehmen, Vertrauen schaffen, Zukunft gestalten	11

Einleitung

Mit diesen Arktisleitlinien übernimmt die Bundesregierung größere Verantwortung für den Arktischen Raum, um diesen für die Zukunft nachhaltig zu gestalten.

Die Bundesregierung sieht die Arktis als eine Region immer schnelleren Wandels, deren geoökologische, geopolitische und geoökonomische Bedeutung für die internationale Gemeinschaft durch Klimaerwärmung und rasant beschleunigte Eisschmelze stetig wächst. Die Bundesregierung sieht daher die zunehmende Notwendigkeit, auf einen weltweiten Klimaschutz im Einklang mit dem Übereinkommen von Paris hinzuwirken. Sie tritt für den Erhalt der Arktis als konfliktarme Region und deren friedliche Nutzung ein. Das ökonomische Potential der Arktis sollte unter Beachtung ihrer besonderen ökologischen Empfindlichkeit schonend und nachhaltig genutzt werden.

Die Bundesregierung

- erkennt Vorsorge- und Verursacherprinzip als Grundprinzipien allen umweltpolitischen und wirtschaftlichen Handelns in der Arktis an;
- bekennt sich zu allen internationalen und regionalen Übereinkommen und fordert die Einhaltung rechtsverbindlicher Regelungen zur Nutzung und Erforschung der Arktis;
- befürwortet multilaterale Kooperation, insbesondere im Arktischen Rat, und setzt sich für die kooperative Lösung von überschneidenden Souveränitätsansprüchen in der Arktis unter der Prämisse verantwortungsbewussten Handelns ein;
- engagiert sich für Erhalt und Ausbau einer freien und verantwortungsvollen Forschung in der Arktis in der Überzeugung, dass die dort gewonnenen Erkenntnisse grundlegend für arktispolitisches Handeln sind;
- setzt sich für die weitere Ausweisung von Schutzgebieten und Ruhezeiten sowie für nachhaltige Nutzung der lebenden Meeresressourcen ein, um die einzigartige arktische Biodiversität zu erhalten;
- ist überzeugt, dass Deutschland aufgrund des großen Spezialwissens in Forschung, Technologie und Umweltstandards zur nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung und der Vorhersagbarkeit zukünftiger Entwicklungen in der Arktis beitragen kann;
- setzt sich für die freie Schifffahrt in arktischen Gewässern entsprechend den Regelungen des VN-Seerechtsübereinkommens ein und ist bestrebt, die Rahmenbedingungen für eine koordinierte, sichere und umweltverträgliche Seeschifffahrt in der Arktis insbesondere im Rahmen der Internationalen Seeschifffahrts-Organisation zu verbessern;
- setzt sich für die Einhaltung von rechtsverbindlichen Regelungen zur Erkundung und zum Abbau von Bodenschätzen ein und hält die Festlegung höchster Umweltstandards für erforderlich;
- anerkennt die besondere Stellung der indigenen Bevölkerung in der Arktis und tritt dafür ein, deren Rechte auf Freiheit, Gesundheit und Selbstbestimmung in ihrem Lebensraum zu wahren;
- sieht vor dem Hintergrund der derzeit großen ökonomischen Bedeutung arktischer Rohstoffvorkommen auch die ökologische Verantwortung bei deren Erschließung.

1 Die Arktis: Einflussfaktoren und Gestaltungsfelder deutscher Arktispolitik

1.1 Die Arktis als Region

Die Arktis wird im Wesentlichen durch das Schmelzen und Gefrieren von Wasser geprägt. Meereis, Inlandeis, Schnee und dauerhaft gefrorene Böden formen die arktische Geographie. Die Arktis ist nicht nur ein sensibler Indikator von Klimaänderungen, sondern auch ein wichtiges Element im gesamten Klimasystem der Erde. Veränderungen der Meereisausdehnung, des Volumens der Eisschilde und der Verbreitung von Permafrost haben globale Auswirkungen und verstärken die damit verbundenen Herausforderungen auch für Deutschland.

Zentrales Forum der Zusammenarbeit in der Region ist der Arktische Rat (AR). Dieser zählt neben dem Arktischen Ozean die nördlichen Landgebiete der acht Arktisstaaten Dänemark (Grönland), Finnland, Island, Kanada, Norwegen (einschließlich Spitzbergen), Russland, Schweden und USA (Alaska) zur Arktis.

1.2 Konsequenter Klima- und Umweltschutz – regional und global

Die Arktis ist eine Art Frühwarnsystem für die globale Erderwärmung, da hier die Folgen des Klimawandels vorzeitig und deutlich sichtbar sind: die Arktis erwärmt sich derzeit etwa doppelt so schnell wie der Rest der Erde. Verstärkend auf die Temperaturveränderung wirkt auch das schmelzende Eis, dessen schrumpfende Fläche, die Sonnenstrahlung weniger stark reflektiert. Weiter beschleunigt wird das Abschmelzen der Meereisflächen durch Rußpartikel auf dem Eis, die maßgeblich bei der Verbrennung fossiler Brennstoffe entstehen.

Das „Intergovernmental Panel on Climate Change“ (IPCC) rechnet bei einer globalen Erwärmung von 1,5 °C am Ende des Jahrhunderts mit einem im Sommer eisfreien Arktischen Ozean alle 100 Jahre. Bei einer Erwärmung von 2 °C liegt diese Wahrscheinlichkeit bereits bei einem eisfreien Sommer alle 10 Jahre. Die gravierenden Veränderungen des Wärmehaushalts bewirken unter anderem, dass die in der Arktis weit verbreiteten Permafrostböden auftauen und dabei großflächig natürliche, hoch wirksame Treibhausgase, insbesondere Methan, freisetzen, die damit zur Erwärmung der Atmosphäre zusätzlich beitragen können.

Darüber hinaus tragen auch die in der Arktis gewonnenen Rohstoffe, wie Erdöl oder Erdgas, zum Treibhausgasausstoß bei und verstärken damit den Klimawandel. Die in der Arktis zu beobachtenden Veränderungen wirken sich über Rückkopplungsprozesse auf das gesamte Erdsystem aus. Bereits jetzt verändert sich das atmosphärische Strömungssystem über der Nordhalbkugel und beeinflusst das Wettergeschehen in Europa und in Deutschland. Zusätzlich zur temperaturabhängigen Ausdehnung der Ozeane trägt das Abschmelzen des Grönländischen Eisschildes zum globalen Meeresspiegelanstieg bei. Bis zum Ende des Jahrhunderts wird von einem Anstieg von bis zu einem Meter, möglicherweise sogar mehr, ausgegangen, was gravierende Folgen in Europa hätte.

Aufgrund der extremen Lebensbedingungen, die einen hohen Spezialisierungsdruck für die Tier- und Pflanzenwelt zur Folge haben, gilt die Arktis als besonders empfindliches Ökosystem. Abnehmendes Meereis, fortschreitende Ozeanversauerung und zunehmender wirtschaftlicher Nutzungsdruck bedrohen Arten, die auf die Arktis als Lebensraum angewiesen sind.

Darüber hinaus gefährden persistente organische Schadstoffe, Quecksilber und Müll aus anderen Regionen der Welt, darunter auch Deutschland, die arktische Tier- und Pflanzenwelt. Das Meereis fungiert als Speicher- und Transportmedium für Mikroplastikpartikel. Es wird befürchtet, dass durch sein Abschmelzen erhebliche Mengen Kunststoffpartikel freigesetzt werden könnten.

Die sich ändernden Umweltbedingungen vereinfachen den Zugang zur Erforschung und Erschließung arktischer Ressourcen. Dies schließt Fischgründe ebenso ein wie Erdöl- und Erdgasvorkommen und mineralische Rohstoffe. Der Rückgang des Meereises ermöglicht eine intensivere Nutzung der Schifffahrtsrouten durch arktische Gewässer, die diese immer stärker belasten wird. Bereits in den letzten Jahrzehnten haben Abgase, Abwasser und Abfälle deutlich zugenommen, wie auch Unterwasserlärm und die Gefahr der Einschleppung nicht-heimischer Arten.

Das Umweltbundesamt (UBA) und das Bundesamt für Naturschutz (BfN) verfügen über eine umfassende und vielfältige Umweltschutzexpertise, die sie auch in die Arbeits- und Expertengruppen des Arktischen Rats einbringen.

Konsequenter Klima- und Umweltschutz bildet ein zentrales Element der deutschen Arktispolitik. Um die menschlich verursachte globale Erwärmung auf deutlich unter 2 °C, wenn möglich 1,5 °C, zu begrenzen und damit die Ziele des Übereinkommens von Paris zu erreichen, sind notwendige Maßnahmen zur Minderung der Treibhausgase auch in Deutschland strikt umzusetzen. Die Bundesregierung setzt sich national, in der EU und international für den Klimaschutz ein. Die Bundesregierung bekennt sich zum Klimaschutzplan 2050 und den darin festgeschriebenen Minderungszielen. Mit einem Maßnahmenprogramm 2030 sowie einem Gesetz soll die Erreichung der Klimaschutzziele sichergestellt werden.

Zusätzlich müssen Rußemissionen in Deutschland und in Bezug auf internationale Aktivitäten deutscher Unternehmen, einschließlich der Seeschifffahrt (sogenannte „Black-Carbon-Emissionen“), reduziert werden. Die Bundesregierung unterstützt die Aktivitäten der Internationalen Seeschifffahrts-Organisation (IMO) hierzu aktiv.

Die Bundesregierung beabsichtigt, die Aktivitäten der Weltorganisation für Meteorologie (WMO) und des im Aufbau befindlichen „Arctic Regional Climate Centre Network“ sowie anderer internationaler Institutionen zu unterstützen, um Lücken in Klimaüberwachungssystemen zu schließen und diese in ein dauerhaftes, auf Jahrzehnte angelegtes Klimamonitoring zu überführen. Es gilt auch, die Bevölkerung in Deutschland für die wichtige Beziehung zwischen Deutschland und der arktischen Umwelt zu sensibilisieren.

Der Bundesregierung sind der Erhalt der einzigartigen Umwelt- und Lebensbedingungen und der Schutz der biologischen Vielfalt der Arktis prioritäre Anliegen. Vorsorge- und Verursacherprinzip sind Grundprinzipien allen umweltpolitischen und wirtschaftlichen Handelns in der Arktis. Entwicklungen, die zukünftig zu Umweltbelastungen führen können, müssen von vornherein vermieden werden. Bestehende Wissenslücken zu den Auswirkungen menschlichen Handelns auf die arktische Umwelt sind zu schließen. Gerade bei unvollständiger Wissensbasis sind mögliche Belastungen oder Schäden für die arktische Umwelt bereits im Voraus besonders intensiv zu prüfen und zu vermeiden oder zu verringern. Für die Beseitigung oder Verringerung von entstandenen Schäden soll grundsätzlich derjenige aufkommen, der die Umweltbeeinträchtigungen verursacht hat. Dadurch werden Anreize geschaffen, schädigende Handlungen zu vermeiden oder einzustellen.

Ohne Regeln für eine ökologisch verträgliche Erschließung und ohne höchste Umweltstandards für den Rohstoffabbau werden bei weltweit weiter steigendem Rohstoffbedarf die Umweltverschmutzungen in der Arktis weiter zunehmen. Besondere Aufmerksamkeit erfordert in diesem sensiblen System auch der Umgang mit Bergbauabfällen.

Die Bundesregierung ist bestrebt, im Hinblick auf die Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 die Quellen der Umweltverschmutzung in der Arktis zu identifizieren und deren Eintrag zu reduzieren. Auf internationaler Ebene hat sich Deutschland zur Verringerung des Eintrags schädlicher Stoffe verpflichtet und setzt sich über die Stockholm- bzw. Minamata-Konvention für die Vermeidung und Minderung des Umwelteintrags von persistenten organischen Schadstoffen bzw. Quecksilber ein.

Wie zuletzt bei Verabschiedung von G7- und G20-Aktionsplänen gegen Meeresmüll unter deutscher Präsidentschaft sowie dem maßgeblichen Beitrag zur Erarbeitung der OSPAR- und HELCOM-Aktionspläne gegen Meeresmüll engagiert sich die Bundesregierung international und regional als bedeutender Akteur bei der Bekämpfung von Meeresmüll und unterstützt die Erarbeitung eines regionalen Aktionsplans einschließlich eines Monitorings für die Arktis.

Die Bundesregierung setzt sich weiterhin dafür ein, dass das Abfallaufkommen insgesamt reduziert und damit auch die Meeresverschmutzung verringert wird. Regional und lokal lassen sich Umweltbelastungen langfristig senken, u.a. durch Einsatz umweltfreundlicher Technologien und Treibstoffe sowie verantwortungsvolle Verhaltensweisen. Dies gilt sowohl für industrielle Verursacher, Tourismus, Seeschifffahrt, Fischerei und Forschung als auch für Privathaushalte vor Ort und weltweit.

In konsequenter Anwendung des Vorsorgeprinzips befürwortet die Bundesregierung zum Schutz der biologischen Vielfalt und der arktischen Umwelt die Ausweisung von Schutzgebieten, bevor die wirtschaftliche Nutzung in den gefährdeten Arktisgebieten zunimmt. Sie ist bestrebt, mit Forschungsergebnissen zur Identifizierung ökologisch und biologisch einzigartiger Gebiete beizutragen. Um auch wandernde Arten wie Meeressäuger, Fische und Zugvögel, die einen Teil ihres Lebens in der Arktis verbringen, zu schützen, engagiert sich die Bundesregierung auch für nationale Schutzgebiete und in internationalen Projekten, wie der „Arctic Migratory Birds Initiative“ (AMBI) im Rahmen der „Conservation of Arctic Fauna and Flora“-Arbeitsgruppe des AR (CAFF) sowie für den Schutz europäischer Meere.

1.3 Internationale Zusammenarbeit in der Arktis

Der Arktische Rat, gegründet 1996 mit einem Ständigen Sekretariat in Tromsø, Norwegen, ist das wichtigste zwischenstaatliche Forum zum Interessenausgleich zwischen den acht Arktisstaaten und den indigenen Völkern. Neben den Arktisstaaten gehören dem AR daher auch sechs Dachorganisationen indigener Bevölkerungsgruppen als permanente Teilnehmer an; weitere Staaten und Organisationen, darunter Deutschland, sind als Beobachter zugelassen.

Die Zusammenarbeit von Anrainerstaaten, Experten und indigenen Bevölkerungsgruppen im AR ermöglicht den Austausch und Ausgleich von internationalen und regionalen Interessen durch multilaterale Arbeit. Die praktische Arbeit des AR wird in sechs Arbeitsgruppen koordiniert, so zu Forschungsprojekten und Entwicklungsvorhaben zum Erhalt der Artenvielfalt oder im Verkehrsbereich.

Das VN-Seerechtsübereinkommen (SRÜ) bildet den universellen rechtlichen Ordnungsrahmen für die Nutzung und die Erhaltung der marinen Ressourcen, den Meeresumweltschutz, die wissenschaftliche Meeresforschung und gilt auch für die Gewässer der Arktis. Das SRÜ umfasst entsprechende Pflichten der Zusammenarbeit zwischen den Küstenstaaten und anderen Staaten. Die Vertragsstaaten sollen auf nationaler, regionaler und globaler Ebene kooperieren und sich für einen effektiven Meeresumweltschutz einsetzen.

Angesichts zunehmenden Interesses an der Arktis und entsprechenden Aktivitäten kommt den Regelungen des SRÜ eine entscheidende Bedeutung zu. Es regelt unter anderem die Festlegung und Abgrenzung von Festlandsockeln, Schifffahrtsrechte, Transitudurchfahrt und friedliche Durchfahrt, Freiheit der wissenschaftlichen Meeresforschung, Nutzung und Erhaltung der lebenden Ressourcen sowie Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung der Meeresumwelt einschließlich eisbedeckter Gebiete. Für den Schutz des Arktischen Ozeans von besonderer Relevanz ist das Bestreben, ein SRÜ-Durchführungsabkommen zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung der Biologischen Vielfalt jenseits nationaler Hoheitsgebiete abzuschließen.

Die Internationale Seeschifffahrtsorganisation (IMO) regelt Angelegenheiten der internationalen Seeschifffahrt mit dem Ziel, die Sicherheit der Seefahrt zu verbessern und die Verschmutzung der Umwelt durch die Schifffahrt zu verringern. Der 2017 in Kraft getretene „Polar Code“ als Sammlung verbindlicher Vorschriften und Empfehlungen zu allen Aspekten der Seefahrt im Polarmeer soll die Schifffahrt sicherer und umweltverträglicher gestalten.

Das regionale Meeresschutzübereinkommen für den Nordostatlantik von 1992 (OSPAR, basierend auf der Oslo-Konvention von 1972 und der Paris-Konvention von 1974) ist ein völkerrechtlicher Vertrag zum Schutz der Nordsee und des Nordostatlantiks. Im Mittelpunkt des Abkommens stehen die Verhinderung und Beseitigung von Meeresverschmutzung sowie die Ausweisung eines kohärenten Netzwerks von Meeresschutzgebieten. Die Nordostatlantische Fischereikommission (NEAFC, 1982) zielt auf eine umweltgerechte Nutzung der Fischbestände auf hoher See im Atlantischen und Arktischen Ozean.

In der gemeinsamen Mitteilung „Eine integrierte Politik der EU für die Arktis“ hat die Europäische Union 2016 dargelegt, wie sie zur Anpassung an die Veränderungen in der Arktis und zur nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung beitragen will – zum Beispiel durch den Ausbau von Verkehrsnetzen und digitaler Infrastruktur.

Die Bundesregierung ist bestrebt, Deutschlands Engagement durch eine aktive Rolle als Beobachter im AR weiter zu verstärken, so durch die Teilnahme von Experten aus deutschen Instituten und Fachbehörden in allen Arbeitsgruppen des AR, deutsche Expertise im Bereich der Polarforschung und des Umweltschutzes sowie die Mitfinanzierung von Forschungsvorhaben und Projekten.

Die Bundesregierung begrüßt die konstruktive Zusammenarbeit aller acht Arktisstaaten im AR. Diese Kooperation sowie konkrete Forschungsvorhaben sollen intensiviert werden. Für die Bundesregierung sind darüber hinaus die Pflege bilateraler Beziehungen zu den Staaten des AR sowie zu anderen Beobachterstaaten eine zusätzliche Plattform für den Austausch zur Arktispolitik.

Die Bundesregierung sieht das geltende Völkerrecht einschließlich des SRÜ in Verbindung mit Dialog und Kooperationen auch im regionalen und internationalen Kontext als Grundlage für die Beilegung von Gebiets- und Abgrenzungskonflikten. Sie setzt sich für die Stärkung sektorübergreifender internationaler Kooperation sowie für eine kohärente und effektive Umsetzung der Agenda 2030 ein. Das geschieht zum Beispiel durch das „Collective Arrangement“ des Übereinkommens zum Schutz der Meeresumwelt des Nordost-Atlantiks (OSPAR) und der Nordost-Atlantischen Fischerei-Kommission (NEAFC) für eine gemeinsame Verwaltung menschlicher Tätigkeiten in Gebieten außerhalb nationaler Zuständigkeit im Nordostatlantik oder durch die Entwicklung einer sektor- und länderübergreifenden Multi-Stakeholder-Plattform für regionale Meeresspolitik („Marine Regions Forum“, MRF).

Die Bundesregierung setzt sich für rechtsverbindliche Regelungen zur Erkundung und zum Abbau von Bodenschätzen ein. Sie hält die Festlegung höchster Umweltstandards für erforderlich, ebenso wie die multinationale Entwicklung von Konzepten für den Schutz der Umwelt bei Unfällen sowie verbindliche Regelungen zu Umweltschäden und Haftung.

Der Bundesregierung sind die zeitnahe Umsetzung der verbindlichen Regelungen und die freiwillige Einhaltung wichtiger Empfehlungen des Polar Code ein wichtiges Anliegen, um anspruchsvolle Sicherheits- und Umweltstandards der Schifffahrt in der Arktis zu etablieren. Eine darüber hinausgehende Weiterentwicklung des Polar Code sollte zudem ein umfassendes Umweltschutzsystem zum Ziel haben, das für alle Schiffe in der Arktis gleichermaßen verbindlich gilt und auch Regelungen zu Grauwasser und Unterwasserlärm vorsieht.

Vorbeugende Maßnahmen zum Schutz vor Ölverschmutzungen in der sensiblen arktischen Region und ein vollständiges Verbot von Schweröl als Treibstoff – wie in der Antarktis – sind weitere wichtige Anliegen der Bundesregierung. Auch die Nutzung von Schiffen mit Atomtrieb oder anderweitige atomkraftbetriebene Anwendungen bergen Umweltrisiken und werden von der Bundesregierung abgelehnt.

Sondergebiete mit strengeren Regeln für die Einleitung von Abwasser oder die Einbringung von Abfällen oder auch Emissionsüberwachungsgebiete zur Minderung von Schwefel- und Stickoxiden sollten unterstützt werden. Die derzeit auch auf deutsche Initiative in der IMO diskutierte Einführung eines Beförderungsverbotes von Schweröl in der Arktis wird von Deutschland auch weiterhin nachdrücklich unterstützt. Die Ausweisung besonders empfindlicher Meeresgebiete (Particularly Sensitive Sea Areas, PSSAs) kann zusätzlich den Druck auf die empfindlichen Ökosysteme verringern.

1.4 Sicherheitspolitische Dimension deutscher Arktispolitik

Multilaterale Standards und Normen, Kodizes und Konfliktbeilegungsmechanismen werden weltweit zunehmend in Frage gestellt. Dies stellt auch in der Arktisregion eine Belastung der internationalen Zusammenarbeit dar. Zudem bergen Rohstofflagerstätten und zunehmende Befahrbarkeit der arktischen Seewege mit Blick auf überschneidende Interessen, ungelöste Gebietsstreitigkeiten und mögliche Ressourcenkonflikte in Verbindung mit variierenden Bedrohungsperzeptionen das Potential nicht-kooperativen Verhaltens. Dadurch erhöht sich das Krisenpotential in der Region.

Mehrere Staaten sichern ihre Interessen in der Arktis zunehmend auch militärisch ab. Dies könnte zu einer Rüstungsspirale führen. Der Aufbau arktischer Dual-use Fähigkeiten sowie deren fortgesetzte Modernisierung, ebenso der Technologiefortschritt und Strategien externer Einflussnahme verwischen dabei die Grenze zwischen offensiven und defensiven Handlungsoptionen. Weitere Ursachen, wie Havarien und Umweltkatastrophen, können latente Spannungen zwischen Arktisakteuren verstärken.

Damit wächst das Potential für nicht-kooperatives Verhalten in der Arktis, das die ökonomische, ökologische und sicherheitspolitische Stabilität in der Region gefährdet und damit auch deutsche Sicherheitsinteressen berührt.

Entscheidend wird hierbei sein, inwieweit überschneidende Souveränitätsansprüche (militärisch) abgesichert werden und welche Einigung über die Rechte zur Nutzung des Meeresbodens, zur Erschließung der Rohstoffvorkommen sowie über Status, Recht und Regelung in Bezug auf die Nutzung der Nordwest- und Nordostpassagen gefunden wird.

Die Entwicklungen in der Arktis betreffen somit die im Weißbuch 2016 der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr dargelegten sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands. Dem entsprechend gestaltet sich im Rahmen des gesamtstaatlichen und vernetzten Wirkens der Bundesregierung der Auftrag der Bundeswehr.

Ziel des sicherheits- und verteidigungspolitischen Engagements Deutschlands in der Region ist es, die Arktis als konfliktarme Region zu erhalten, Kooperationen zu fördern und somit auf Grundlage anerkannter Normen und Kodizes die friedliche Nutzung der Arktis zu gewährleisten.

Die Bundesregierung plädiert für die Beibehaltung eines eindeutig defensiven Charakters jedweder militärischer Maßnahmen, um einer verstärkten Militarisierung der Arktisregion entgegenzuwirken.

Priorität im Handeln der Bundesregierung haben frühzeitiges Erkennen, Vorbeugen und Eindämmen von Krisenpotentialen und Konflikten in der Arktisregion. Gleichzeitig ist die Bundesregierung bestrebt, ihre Vermittlungskompetenz präventiv und vertrauensbildend einzubringen.

Für die Wahrung der Arktis als konfliktarme Region ist es entscheidend, die Arktis weiter in ein System multilateraler Stabilität einzubinden. Regionale Gremien sind dabei essentielle Bausteine. Die Bundesregierung setzt sich in diesem Rahmen dafür ein, dass Interessensgegensätze einvernehmlich auf Grundlage bestehenden Rechts gelöst werden.

Die Bundesregierung bekennt sich klar zu ihrer Bündnisverpflichtung, die aus der Mitgliedschaft in EU und NATO erwächst und fördert eine intensivere Befassung von EU und NATO mit den sicherheitspolitischen Implikationen der Arktis. Die Bundesregierung unterstützt im Rahmen dessen den gegenseitigen Erfahrungsaustausch und gemeinsame Übungen der Bundeswehr mit Partnern und Verbündeten.

Die Bundesregierung setzt sich für die Wahrung der geltenden Schifffahrts- und Durchfahrtsrechte in arktischen Gewässern gemäß SRÜ ein.

Für die Bundesregierung ist die EU Strategie zur maritimen Sicherheit eine wesentliche Grundlage. Dort verankerte Maßnahmen dienen der Resilienzbildung gegen externe Einflussnahme und dem Ausbau von Fähigkeiten, die zum gemeinsamen Lagebild der Schifffahrt, des Flugwesens und der Weltraumfähigkeiten in und über der Arktis beitragen sollen.

1.5 Spitzenforschung in der arktischen Region

Die globalen Auswirkungen von Veränderungen in der Arktis machen deren Erforschung immer dringlicher. Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung der Arktis sind Kenntnisse von Verwundbarkeit und Widerstandsfähigkeit der arktischen Umwelt und Betroffenheit der arktischen Gesellschaft.

Die Bundesrepublik Deutschland ist durch ein starkes Profil in der Polarforschung, durch politisches Engagement und eine aktive Beteiligung an der Diskussion über die Zukunft und nachhaltige Entwicklung der Arktis ein internationaler Akteur im Hohen Norden. Die Bundesregierung kooperiert mit allen Arktisstaaten in bilateralen und multilateralen Projekten sowohl an Land als auch im Arktischen Ozean.

Die deutsche Arktisforschung profitiert dabei von einer exzellenten Forschungsinfrastruktur: Dazu gehören unter anderem der vom Alfred-Wegener-Institut (AWI) betriebene Forschungsseisbrecher „Polarstern“, die Forschungsflugzeuge „Polar 5“ und „Polar 6“ und die vom AWI gemeinsam mit dem französischen Polarinstitut auf Spitzbergen unterhaltene Forschungsstation AWIPEV. Ein Schwerpunkt der deutschen Polarforschung liegt auf der Rolle der Arktis im globalen Klimasystem.

Zur Verbesserung des Informationsaustauschs und der Kooperation zwischen den deutschen Arktis-Akteuren aus Wissenschaft, Politik und Wirtschaft hat das AWI in enger Abstimmung mit den zuständigen Bundesministerien das „Deutsche Arktisbüro“ etabliert. Das Arktisbüro kann politische Entscheidungsträger auf direktem Weg wissenschaftlich beraten. Dieser direkte Zugang ermöglicht es, wissenschaftliche Ergebnisse frühzeitig in relevante politische Entscheidungsprozesse einzubringen und so aktiv zu einer wissenschaftsbasierten deutschen Arktispolitik beizutragen.

Deutschland hat die Erarbeitung des vom AR initiierten Abkommens zur Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Arktisforschung aktiv unterstützt und setzt sich für dessen Umsetzung ein.

Die vordringlichsten Fragen der deutschen Arktisforschung sind im Strategiepapier „Schnelle Veränderungen in der Arktis: Polarforschung in globaler Verantwortung“ formuliert. Die dort festgelegten Ziele konzentrieren sich insbesondere darauf, Ökosystemfunktionen zu verstehen, Änderungen im globalen Wandel umfassend zu beobachten und zu quantifizieren und die dabei wirksamen Prozesse und globalen Wechselwirkungen zu analysieren. Basierend auf Beobachtungen, Prozessverständnis und Modellierungen soll es möglich werden, die Vorhersagbarkeit der zukünftigen Entwicklungen zu verbessern. Die Erforschung der Chancen und Risiken, die mit der Nutzung der natürlichen Ressourcen verbunden sind, trägt dazu bei, eine nachhaltige Entwicklung im Sinne eines schonenden Umgangs mit der Umwelt zu ermöglichen. Diese Forschung muss im Einklang mit den sozioökonomischen Interessen der Anrainerstaaten und der lokalen Bevölkerung erfolgen. Grundlage für die Strategie des deutschen Arktisforschungsprogramms ist das Forschungsprogramm der Bundesregierung „Mare:N – Küsten-, Meeres- und Polarforschung für Nachhaltigkeit“. Weiterhin bekennt sich die Bundesregierung zu den strategischen Zielen, die von den Forschungsministern der Arktisstaaten und in der Arktisforschung engagierten Staaten in der Gemeinsamen Erklärung anlässlich der Zweiten Arktiswissenschaftsministerkonferenz unterzeichnet wurden. Die Erklärung hat eine verstärkte und besser koordinierte internationale Zusammenarbeit zum Verständnis der schnellen Veränderungen in der Arktis zum Ziel. In den drei Teilbereichen (1) Observationen und gemeinsame Datennutzung, (2) regionale und globale Veränderungen und (3) Herausforderungen der Bewohner der Arktis aufgrund des globalen Wandels soll die internationale Kooperation in der Arktisforschung verbessert und ausgebaut werden.

Die deutsche Arktisforschung wird primär über die institutionelle Förderung der Helmholtz-Zentren AWI, GEOMAR – Helmholtz-Zentrum für Ozeanforschung Kiel, und das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) sowie im Rahmen von gezielten Forschungsprogrammen gefördert. Die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) forscht zu grundlegenden Fragen der geologischen Entwicklung und Lagerstättenbildung und konzentriert sich auf die Randbereiche des Arktischen Ozeans sowie die Bewertung arktischer Rohstoffpotentiale. Zentral ist die finanzielle Unterstützung von inter- und transdisziplinären Projekten als Grundlage für eine wissenschaftsgestützte Klima-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik.

Einige Arktisanrainer verfolgen ihre Ansprüche auf einen erweiterten Festlandsockel im Rahmen des SRÜ aktiv weiter. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass auch diese Gebiete weiterhin für die wissenschaftliche Meeresforschung aller Disziplinen zugänglich bleiben.

Ziel der deutschen Arktisforschung ist, einen wesentlichen Beitrag zum Verständnis der Arktis und darauf basierenden regionalen und globalen Wirkungen zu leisten und dieses Wissen in die Gesellschaft und an die Entscheidungsträger weiterzugeben. Die Forschung dazu muss im Einklang mit den Interessen der Anrainerstaaten und der indigenen und lokalen Bevölkerung erfolgen. Zudem sollten die Forschungsaktivitäten verantwortungsvoll durchgeführt werden und höchsten Umweltstandards unterliegen.

Die Bundesregierung unterstützt weiterhin die nationale Nachhaltigkeitsstrategie insbesondere durch das Rahmenprogramm „Forschung für Nachhaltige Entwicklungen“ (FONA) und unterstreicht den forschungspolitischen Dialog im Rahmen des Forschungsprogramms Mare:N, um basierend auf wissenschaftlichen Erkenntnissen Lösungswege für die Zukunft der Meere und Ozeane aufzuzeigen.

1.6 Nachhaltige Entwicklung sicherstellen

Über 30 % der unentdeckten globalen Vorkommen fossiler Brennstoffe wie Erdöl und Erdgas werden nördlich des Polarkreises vermutet. Große Mengen insbesondere an Erdgas werden schon heute in Russland, Norwegen und USA (Alaska) gefördert. Auch aufgrund der Erschließung neuer Rohstoffvorkommen wird sich der Schiffsverkehr innerhalb der Arktis erheblich intensivieren.

Die Nordost- und Nordwestpassage entlang der Nordküsten Europas, Asiens und Amerikas wird im arktischen Sommer zunehmend befahrbar. Eine eisfreie Nordostpassage wäre die kürzeste Schifffahrtsverbindung zwischen den europäischen Häfen der Nordrange und den ostasiatischen Häfen. Noch stehen den Vorteilen eines kürzeren Seewegs die Unberechenbarkeit des Eises, bislang unzureichende Rettungskapazitäten in Notfällen und der Mangel an arktistauglichen Transportschiffen gegenüber.

Die Nachfrage nach touristischen Kreuzfahrten in arktischen Gebieten hat in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Stark frequentierte Routen und angefahrene Plätze haben das Ökosystem teilweise bereits sichtbar verändert. Die wachsende Zahl von Kreuzfahrtschiffen und Besuchern in der Arktis erfordert deshalb besondere Anstrengungen bei der Gestaltung eines nachhaltigen Tourismus. Zum Schutz des empfindlichen arktischen Ökosystems sollten touristische Aktivitäten zukünftig besonderen Anforderungen der Umweltverträglichkeit unterliegen.

Alle wirtschaftlichen Aktivitäten im sensiblen arktischen Ökosystem erfordern höchste Umwelt- und Sicherheitsstandards. Um eine ungeordnete Entwicklung der Fischerei im Bereich der arktischen hohen See zu verhindern, haben China, Dänemark (für die Färöer-Inseln und Grönland), die EU, Island, Japan, Kanada, die Republik Korea, Norwegen, Russland und die USA 2017 das Fischereiabkommen über den zentralen arktischen Ozean geschlossen. Es verbietet Fischerei grundsätzlich in diesem Bereich der hohen See. Deutschland ist über die EU an das Abkommen gebunden.

Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 haben die Vereinten Nationen im Jahr 2015 einen neuen Referenzrahmen für die nachhaltige Entwicklung einschließlich der globalen Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) definiert. Arktisrelevante Zielsetzungen zur nachhaltigen Nutzung von Ökosystemen enthalten unter anderem SDG 12 „Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen“, SDG 13 „Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen“, SDG 14 „Ozeane, Meere und Meeresressourcen schützen und nachhaltig nutzen“ und SDG 15 „Landökosysteme schützen, wiederherstellen und nachhaltig nutzen“.

Die nördlichen Seewege könnten der deutschen Schifffahrt hinsichtlich Fahrtzeitverkürzung, Treibstoff- und Kostenreduzierung in Zukunft große Chancen eröffnen. Die Bundesregierung setzt sich für eine freie, sichere und friedliche Durchfahrt durch arktische Schiffspassagen unter Berücksichtigung strikter Umweltvorgaben und Beachtung der Belange der indigenen Bevölkerung ein. Sie setzt sich nachdrücklich für die Entwicklung und Umsetzung höchster Umwelt- und Sicherheitsstandards bei allen wirtschaftlichen Aktivitäten im sensiblen arktischen Ökosystem ein.

Die internationale Gemeinschaft muss einen verbindlichen Katastrophenschutzmechanismus für den Arktischen Ozean entwickeln, der ein Frühwarnsystem, die Prävention und die Beseitigung von Schäden ermöglicht. Die Bundesregierung ist bestrebt, gemeinsam mit den Anrainerstaaten der Arktis an ausgewogenen und nachhaltigen Lösungen für einen langfristig sicheren Schiffsverkehr zu arbeiten.

Die Bundesregierung setzt sich in der IMO für eine verbesserte Seeraumüberwachung und den Ausbau der Infrastruktur sowie Seenotrettung in der Arktis ein. Sie beteiligt sich an der Entwicklung und Umsetzung der Maßnahmen des Aktionsplans zur Maritimen Sicherheitsstrategie der Europäischen Union auch bezüglich der Arktis. Im Austausch mit den europäischen Arktisstaaten prüft sie, in welchen Feldern die Entwicklung eigener ziviler Kapazitäten sinnvoll und möglich ist. Seezeichen, Kommunikationswege und Stützpunkte sollten möglichst flächendeckend aufgebaut werden. Die Bundesregierung unterstützt Maßnahmen zur Verbesserung der Aktualität und Qualität des elektronischen Seekartenmaterials.

Als Beobachterstaat unterstützt die Bundesregierung den AR und dessen Arbeitsgruppen in seinen Bemühungen, Tourismus in der Arktis nachhaltig und umweltverträglich zu gestalten.

Für einen innovativen Schiffsbau mit anspruchsvollen Umweltstandards bietet sich aufgrund der zunehmenden Befahrbarkeit arktischer Gewässer ein Markt mit viel Potenzial. Als einer der weltweit führenden Technologielieferanten haben sich Deutschlands Werften und Zulieferer sowohl auf innovative, besonders umweltfreundliche und effiziente Schiffsantriebe als auch auf den Bau von Spezialschiffen, unter anderem mit Eisklasse, sowie modernste Meerestechnik spezialisiert.

Auch bei Anwendung höchster Umweltstandards und bester verfügbarer Technologien können schädliche ökologische Auswirkungen beim Abbau von Rohstoffen nicht vollständig vermieden werden. Um diese zu mindern, setzt sich die Bundesregierung bei den Arktisanrainerstaaten für die Ausweisung von Schutzgebieten ohne wirtschaftliche Nutzung ein. Um die weltweite Ressourcengewinnung zu verringern, wird die Bundesregierung den Auf- und Ausbau von Rohstoffkreisläufen weiter vorantreiben, die Wiederverwendung und das Recycling fördern sowie die Ressourceneffizienz verbessern.

Eine langfristig stabile Energieversorgung sowie die nachhaltige Versorgung mit Rohstoffen sind für Deutschland von großer Bedeutung. Erdgas gilt als relativ emissionsarmer fossiler Energieträger, der im Übergang zu klimaneutraler Energieversorgung helfen kann, Luftschadstoffemissionen zu verringern. Deutschland bezieht schon jetzt einen Großteil seines Bedarfs an Erdgas aus den Arktisstaaten Norwegen und Russland.

Die derzeitige Entwicklung von großen Terminals zur Verflüssigung von Erdgas (Liquefied Natural Gas, LNG) und der Bau von eisgängigen Transportschiffen eröffnen die Möglichkeit, arktisches Erdgas für ferne Märkte ohne Pipeline-Anbindung nutzbar zu machen. Die deutsche Wirtschaft unterstützt diese Entwicklung mit ihrem Know-How.

Im Rahmen der internationalen Fischerei-Organisationen setzt sich die Bundesregierung, auch im Verbund mit der Europäischen Union, für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der lebenden Meeresressourcen in der Arktis ein. Insbesondere die illegale, ungemeldete und nicht regulierte Fischerei soll effektiv unterbunden werden.

1.7 Lokale und indigene Bevölkerung einbeziehen

Der Klimawandel hat neben globalen Effekten beträchtliche Auswirkungen auf die Lebensweise der ca. vier Millionen in der Arktisregion lebenden Menschen, insbesondere der indigenen Bevölkerung (ca. 10 %). Das traditionelle Wissen der indigenen Bevölkerung spielt eine bedeutende Rolle in der Arktiserforschung. Es fördert das Verständnis für die ökologischen, sozialen und ökonomischen Auswirkungen der Veränderungen in der Arktisregion.

Die Erwärmung der Arktisregion, die zunehmende ökonomische Erschließung und Förderung arktischer Bodenschätze und die intensiverte Schifffahrt gefährden die natürlichen Lebensgrundlagen und kulturellen Traditionen der indigenen Bevölkerung durch Umweltschäden, Veränderung von Ökosystemen und erhöhte Gesundheitsrisiken. Eine der größten Herausforderungen besteht darin, lokale Erfordernisse, nationale Politik und globale Bedingungen miteinander zu vereinbaren.

Die Bundesregierung setzt sich für die indigene Bevölkerung der Arktis ein, insbesondere für die Respektierung und Anerkennung ihres Rechts auf Freiheit und Selbstbestimmung. Ihre Landansprüche und eine Teilhabe an der wirtschaftlichen Nutzung der Ressourcen müssen beachtet werden. Die Bundesregierung setzt sich gemäß der UN-Deklaration zu den Rechten indigener Völker (UNDRIP) für die indigene Bevölkerung der Arktis ein und strebt die Ratifizierung der ILO-Konvention 169 zum Schutz der indigenen Völker an.

Die Bundesregierung begrüßt, dass die indigene Bevölkerung in die Entscheidungsfindung des AR als gleichberechtigte Partei einbezogen wird. Dabei sind Umweltschutz, Erhalt der kulturellen Identität und Landansprüchen der indigenen Bevölkerung sowie deren Teilhabe an der wirtschaftlichen Nutzung der Arktis weiter besondere Aufmerksamkeit zu widmen. In den Arbeitsgruppen des AR gilt es, das traditionelle Wissen der indigenen Bevölkerung zu berücksichtigen und deren Erkenntnisse zu nutzen.

Die Agenda 2030 betont zur Umsetzung des zentralen Prinzips, niemanden zurückzulassen, die Einbindung besonders gefährdeter Bevölkerungsgruppen, insbesondere der indigenen, und die Berücksichtigung ihrer besonderen Bedürfnisse.

Die Nutzung der Arktis soll nachhaltig gestaltet und die Belange der lokalen Bevölkerung berücksichtigt werden. Neben staatlichen Schutzpflichten kommt es auch darauf an, dass in der Arktis tätige Unternehmen der Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte nachkommen.

Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, bestehende Strukturen von regionalen und multilateralen Institutionen für wissenschaftliche Kooperation und die internationale Zusammenarbeit stärker zu verknüpfen. Lokale und regionale Verwaltungs- und Wirtschaftsmodelle sollten dabei als Ausgangspunkt dienen.

2 Ausblick: Verantwortung übernehmen, Vertrauen schaffen, Zukunft gestalten

Nur wenige Regionen der Erde sind so verletzlich und beeinflussen das Weltklima so maßgeblich wie die Arktis: Die Fläche der arktischen Meereisdecke ist seit den 1980er Jahren um 50 % geschrumpft; der Meeresspiegel steigt aufgrund abschmelzenden Inlandeises. Wo weniger Eis die Sonne reflektiert, steigen die Temperaturen weiter; auftauende Böden, die Treibhausgase freisetzen, verstärken den Trend. Die Folgen sind ebenso umfassend wie dramatisch. Sie erstrecken sich von veränderten Nahrungsketten in der Tierwelt bis hin zu frei werdenden Seewegen und das Wettrennen um die nun abbaubaren Rohstoffe in der Arktis.

Für die Bundesregierung ist dies Grund, Verantwortung zu übernehmen und zu handeln. Die Zukunft der Arktis verdient volle Aufmerksamkeit.

Die Bundesregierung engagiert sich für einen klaren internationalen Rahmen, der in zentralen Bereichen wie Klima/Umwelt und Sicherheit gleiche Regeln für alle festlegt. Sie wird Institutionen wie den Arktischen Rat und die Internationale Seeschifffahrtsorganisation weiter stärken; internationale Konventionen wie das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen müssen strikt eingehalten und umgesetzt werden. Die Einbeziehung der lokalen und indigenen arktischen Bevölkerung, die unmittelbar von den Entwicklungen in der Region betroffen ist, ist dabei wesentlich.

Innerhalb eines gestärkten internationalen Rechtsrahmens für die Arktis kommt dem Klima- und Umweltschutz eine zentrale Rolle zu. Das Vorsorge- und Verursacherprinzip sieht die Bundesregierung als Grundlage allen Handelns in der Arktis. Sie setzt sich daher dafür ein, dass nationale, europäische und internationale Regelungen und Klimaschutzziele eingehalten und umgesetzt werden. Sie setzt sich ein für eine nachhaltige und umweltschonende Gestaltung der arktischen Rohstoffgewinnung, inklusive des Einsatzes umweltfreundlicher Technologien, der Ausweisung von Schutzgebieten zur Bewahrung der biologischen Vielfalt sowie die Nutzung anderer gebietsbezogener regulierender Instrumente. In diesem Zusammenhang ist die Spitzenforschung ein wichtiger Grundpfeiler deutschen Engagements in der Polarregion. Ein besseres Verständnis der Rolle der Arktis im globalen (Klima-)System ist dabei von zentraler Bedeutung.

Die Bundesregierung bekennt sich zur Einbindung der Arktis in eine diversifizierte Ressourcensicherung sowie einer sicheren und umweltfreundlichen Schifffahrt.

Ziel der Bundesregierung ist es, bestehenden geopolitischen Spannungen in der Region zu begegnen und (Interessens-)Konflikten und potentiellen Krisen in der Arktis vorzubeugen. Geltende Schifffahrts- und Durchfahrtsrechte müssen gewahrt werden. Die Bundesregierung setzt sich zudem dafür ein, dass sich auch NATO und Europäische Union verstärkt der Arktis und deren sicherheitspolitischer Bedeutung widmen. Jedwede Militarisierung der Arktis lehnt die Bundesregierung ab.

Mit dem Beschluss der Arktisleitlinien unterstreicht die Bundesregierung die zentrale Bedeutung einer ganzheitlichen deutschen Arktispolitik und hebt die gemeinsame Verantwortung aller Akteure für diese sensible Region hervor.

