

Wettkampf um die Arktis: Empfehlungen an die EU

Roderick Kefferpütz & Danila Bochkarev



Einleitung

Der Klimawandel schafft neue Konturen der internationalen Sicherheit und Politikgestaltung. Insbesondere trifft dies auf die arktische Region zu. Studien, wie etwa die 2004 veröffentlichte *Arctic Climate Impact Assessment* (ACIA) sagen einen Temperaturanstieg zwischen 4 und 7 Grad Celsius am Ende dieses Jahrhunderts voraus. Klimamodelle prognostizieren einen eisfreien Arktischen Ozean bereits während der Sommermonate 2040 – Entwicklungen, die eine Vielzahl von neuen Möglichkeiten und Herausforderungen mit sich bringen.

Den jüngsten Erkenntnissen des *U.S. Geological Surveys* zufolge birgt die Region erhebliche Öl- und Erdgasreserven in sich. Das tauende Eis würde die Erschließung dieser Ressourcen vereinfachen und einen Zugang zu Fischbeständen und insbesondere neuen Schifffahrtsrouten eröffnen, welche verkürzte Handelswege zwischen Europa und Ostasien versprechen. Andererseits verschärft die schmelzende Eisdecke, so sehr sie die geopolitische und geoökonomische Bedeutung der Region steigert, ihre ökologische Zerbrechlichkeit, bedroht die traditionellen Lebensgewohnheiten der indigenen Bevölkerung und erhöht das Konfliktpotential in der Region. Es ist klar, dass die schmelzende arktische Eiskappe und der damit verbundene Anstieg des Meeresspiegels weltweite ökologische, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Folgen haben wird.

Neben den fünf arktischen Polarstaaten (A5) die an den Nordpol grenzen (USA, Kanada, Russland, Norwegen, Dänemark und Grönland), hat auch die Europäische Union ein deutliches Interesse an der Region signalisiert. Die Kommissare Piebalgs und Borg haben beide die Notwendigkeit betont die natürlichen Ressourcen der arktischen Region anzuzapfen. Javier Solana, der Hohe Repräsentant der EU, hat die Arktis in seinem kürzlich vorgelegten Bericht über Klimawandel und internationale Sicherheit hervorgehoben.

Die strategischen Ressourcen der Region, gepaart mit Interessens-Überschneidungen der maßgebenden arktischen Akteure, bergen das Risiko der Entstehung eines neuen *great game* in sich. Ein solcher geopolitischer Wettlauf könnte eine steigende Militarisierung der Arktis zur Folge haben. Eine Aussicht, welche in jüngsten Äußerungen einiger arktischer Regierungen bereits angedeutet wird.

Zusätzlich zu den A5 und der Europäischen Union zeigen neue Akteure, wie z.B. China und Japan, verstärktes Interesse an der Region. So bemüht sich China um den Status eines Beobachters im *Arktischen Rat* während Japan die Erforschung durch Tanker der arktischen Klasse finanziell unterstützt.

Dieser Beitrag ist bestrebt die momentane rechtliche Lage und den institutionellen Rahmen der Arktis zu ermitteln, die Konflikte und Kernfragen rund um die Region herauszuarbeiten, sowie die beteiligten Akteure und ihre Positionen zu untersuchen. Er schließt mit einer bündigen Analyse der Situation und einer Reihe von Empfehlungen an die Europäische Union.

Rechtlicher Überblick

Die Politik der arktischen Region wird momentan hauptsächlich vom *Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ)* geregelt, welches alle Bereiche der Weltmeere umfasst und die Geschehnisse der Region in einer Reihe von Angelegenheiten bestimmt. In Kraft getreten im November 1994 wurde das SRÜ bisher von über 150 Staaten ratifiziert, darunter vier der A5 Länder, mit Ausnahme der USA. Das SRÜ ist maßgebend, da es die Abgrenzung der Festlandsockel regelt und den Unterzeichnern eine *Ausschliessliche Wirtschaftszone (AWZ)* von 200 Seemeilen (ca. 320 km) ab der Basislinie ihrer Hoheitsgewässer einräumt. In dieser AWZ genießen die unterzeichnenden Staaten das Exklusivrecht auf die Erschließung der natürlichen Ressourcen. Darüber hinaus gewährt Artikel 234 des SRÜ den unterzeichnenden Staaten das Recht auf Durchsetzung einer Sondergesetzgebung, um eisbedeckte Wasserflächen innerhalb ihrer AWZ zu schützen. Schließlich erlaubt das SRÜ die Ausweitung der AWZ falls der Anspruchsteller beweisen kann, dass die geologische Struktur des Kontinentalsockels eine Erweiterung seiner Landmasse darstellt. Der Meeresboden ausserhalb der AWZ hingegen wird von der *Meeresbodenbehörde ISA* kontrolliert, die dessen Erforschung und Ressourcenabbau sanktionieren kann.

Der fundamentale Nachteil des Seerechtsübereinkommens besteht allerdings in seinem schwachen Regelwerk zur Beilegung von Interessenkonflikten. Artikel 298 erlaubt es jeder Nation die Annahme jeglicher Maßnahme zur Konfliktlösung zu verweigern, wie zum Beispiel jene, die sich um territoriale Ansprüche drehen. Die Staaten können somit einem effektiven Mechanismus zur Beilegung territorialer Streitigkeiten zwischen den arktischen Staaten aus dem Weg gehen.



Maßgebende institutionelle Rahmenbedingungen

Der Arktische Rat

1991 riefen die A5 - ergänzt durch Island, Finnland und Schweden – die *Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS)* ins Leben um ein Diskussions- und Kooperationsforum bereit zu stellen und um die verschiedenen ökologischen Probleme der beteiligten Staaten zu ermitteln. Die AEPS schließt dabei einige Organisationen der arktischen Ureinwohner ein, wie z.B. den *Saami Council* und die *Inuit Circumpolar Conference*. Die AEPS besteht aus verschiedenen Arbeitsgruppen und Task-Forces wie z.B. dem *Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP)*; dem *Emergency, Prevention, Preparedness and Response (EPPR)*; der *Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF)* sowie der *Sustainable Development Working Group (SDWG)*.

Um das politische Gewicht der AEPS zu erhöhen ergänzten die Mitgliedsstaaten sie um den *Arktischen Rat*, ein Forum auf höherer Ebene das bis heute das einzige maßgebende zwischenstaatliche Forum für die Arktis bildet. Die Europäische Kommission hat daran in der Vergangenheit als "ad hoc" Beobachter teilgenommen, sich aber nicht um den Status eines ständigen Beobachters bemüht, eine Rolle die China bereits beantragt hat.

Auch wenn der *Arktische Rat* ein wichtiger Akteur für ökologische Angelegenheiten rund um die Arktis ist, der zudem Richtlinien für den Umgang mit Umwelt-Notfällen wie auslaufendem Öl erlässt und die Zusammenarbeit in Umweltfragen koordiniert, so hat er doch einige signifikante Unzulänglichkeiten. Als "Forum" hat der *Arktische Rat* keine verbindliche Entscheidungsbefugnis und stellt den Mitgliedsstaaten die Teilnahme an Programmen und Aktionen die ihren Interessen zuwiderlaufen frei. Auch wenn die Hauptaufgabe des Rates die Identifizierung von ökologischen Bedrohungen und die Formulierung von Richtlinien ist, so bleibt die Umsetzung der Letzteren in der Verantwortung der nationalen Regierungen, die dabei des öfteren einiges schuldig bleiben. Darüber hinaus fehlt dem Rat ein institutioneller Rahmen, da er über kein dauerhaftes Sekretariat (dieses rotiert mit dem Vorsitz des *Arktischen Rates*), keinen festen Mitarbeiterstab oder festes Budget verfügt und sich aus freiwilligen Beiträgen finanziert. Aus diesen Gründen kann der *Arktische Rat* weder vollwertige Rahmenbedingungen für eine Kooperation anbieten, noch die nötigen Maßnahmen zum Schutz der Umwelt durchsetzen oder Rechtsprechung über territoriale Konflikte und Ressourcenstreitigkeiten ausüben.

Der Barents Euro Arctic Council (BEAC)

Der *Barents Euro Arctic Council (BEAC)* wurde 1993 von Island, Dänemark, Norwegen, Schweden, Finnland, Russland und der Europäischen Kommission ins Leben gerufen um die regionale Kooperation zu fördern, ökologische (besonders nukleare) Bedrohungen zu entschärfen und Russland nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion in multilaterale Strukturen einzubinden. Der BEAC ist besonders um die Förderung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung in der Region der Barentssee bemüht. Er stößt mit Hilfe regionaler Unterstützung der EU grenzübergreifende Kooperation an und koordiniert gemeinsam mit der EU Umweltprogramme im Rahmen ihrer *Northern Dimension Initiative*.

Ähnlich wie dem *Arktischen Rat* fehlt es dem BEAC an Durchsetzungs- und Entscheidungsmacht, was die Lösung von Konflikten oder die Förderung von Kooperation größtenteils unmöglich macht. Ausserdem sind im BEAC nur drei der fünf arktischen Anrainerstaaten Vollmitglied (Kanada und die USA haben nur Beobachterstatus).

Herausforderungen und Möglichkeiten

Die arktische Region ist nicht nur ein einzigartiges und zerbrechliches Ökosystem, sondern auch eine komplizierte Ansammlung von Herausforderungen und neuen Möglichkeiten. Einige der wichtigsten sind:

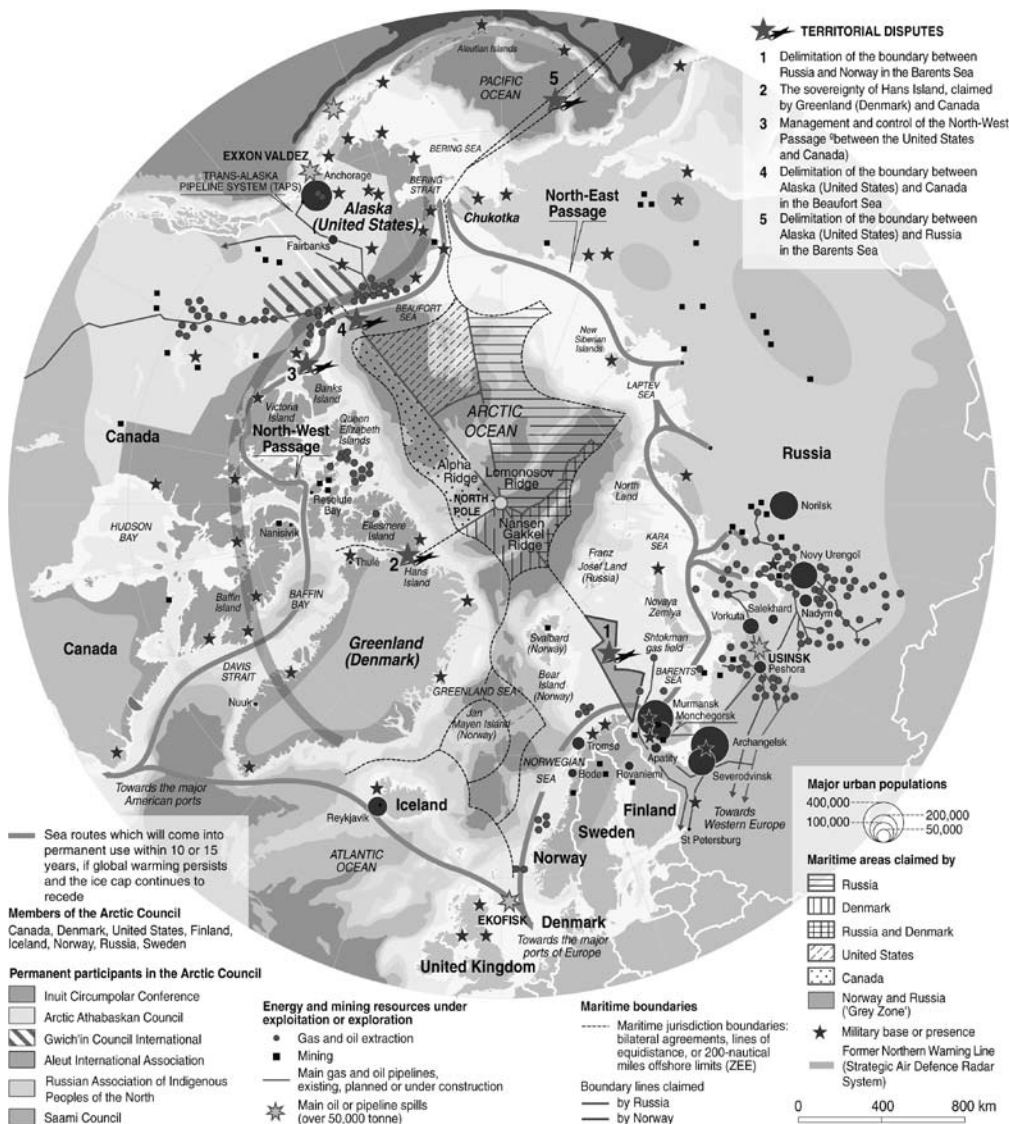
- Die Arktis birgt die größten unberührten Öl- und Gasreserven in sich. Die Region könnte bis zu 25% der unerschlossenen Kohlenwasserstoffvorräte der Welt enthalten; ausserdem finden sich hier wichtige Fischbestände und wertvolle Metalle. Dieser Reichtum an natürlichen Ressourcen schafft dabei so viele Herausforderungen wie Möglichkeiten: Ansprüche auf zusätzliche Kontinentalsockel, Auseinandersetzungen um Gebiete und Rohstoffe sind zu wichtigen politischen Themen geworden. Die Erschliessung und Förderung der arktischen Kohlenstoffvorräte ist stark risikobehaftet, geschieht sie doch in einer Umgebung, in der selbst die kleinste Menge ausgelaufenes Öl immensen ökologischen Schaden anrichten würde.

Die Auswirkungen der globalen Erwärmung in der Arktis werden deutlich spürbare Folgen für die Sicherheitslage haben, sowohl regional wie auch global.

- Das Schmelzen der arktischen Eisdecke wird das lokale Ökosystem und die Lebensgewohnheiten indigener Völker beeinflussen. Darüber hinaus wird es einen katastrophalen Anstieg des Meeresspiegels nach sich ziehen und auf diese Weise kleine Inselstaaten und andere niedrig geliegene Regionen gefährden.

- Um das Jahr 2020 herum könnte das Schmelzen des Eises im hohen Norden neue strategische Schiffsrouten innerhalb der Nordwest-Passage (deren Hoheitsgewalt Kanada beansprucht) und der Nordroute (deren Hoheitsgewalt Russland beansprucht, die aber für internationalen kommerziellen Schiffsverkehr freigegeben ist) eröffnen. Braucht es momentan noch kostspielige Eisbrecher um eine arktische Route zu betreiben, könnte das Schmelzen des arktischen Eises die Wegstrecke von Europa nach Asien um 40% verkürzen und damit Transportkosten wesentlich senken. Die Aussicht auf eine eisfreie See hat Diskussionen um die Hoheitsgewalt über neue Routen und die Präsenz von Kriegsschiffen aus Drittstaaten neue Nahrung gegeben. Zusätzlich erhöht verstärkter Seeverkehr in der Arktis die Wahrscheinlichkeit von Unfällen und das Eindringen invasiver Arten durch abgelassenes Ballastwasser in das arktische Ökosystem.

Eine zunehmende Aufrüstung, ein Relikt des Kalten Krieges, bleibt eine wichtige Herausforderung für die nahe Zukunft, besonders im Hinblick auf russische, US-amerikanische und kanadische Interessen. Die Kola Halbinsel zum Beispiel beherbergt Stützpunkte der russischen Nordmeerflotte während der Nordpol, durch seine Nähe zu beiden Ländern und die technischen Schwierigkeiten beim Aufspüren durchfahrender U-Boote, bevorzugtes Stationierungsgebiet für amerikanische und russische Atom-U-Boote bleibt. Russlands Entscheidung, regelmässige Luftpatrouillen der Arktis durch strategische, atomar bestückte Bomber einzuführen passt in diesen Trend. Ausserdem erhöht die Gegenwart von Atom-U-Booten die Wahrscheinlichkeit radioaktiver Verseuchung der Region.



Sources: Arctic Council; Norwegian Polar Institute; Permanent Participants of the Arctic Council, map by Winfried Dallmann; Canadian Ministry for Foreign Affairs and International Trade; International Boundaries Research Unit Databases; University of Durham IBRU; national statistics departments; United States Energy Information Administration (EIA); National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA); Impacts of a Warming Arctic; Arctic Climate Impact Assessment (ACIA) Overview Report, Cambridge University Press, 2004; Vital Arctic Graphics; People and Global Heritage on our Last Wild Shores, Norway; UNEP/GRID-Arendal, 2005; Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS); United Nations; Norwegian ministries of energy and fisheries (Oslo, Norway); Alaska Science Forum; Geophysical Institute, University of Alaska Fairbanks.

Die Staaten und ihre Positionen

Kanada

Kanadas Ansprüche auf die Arktis gehen zurück bis in das Jahr 1909: die Regierung in Ottawa verdächtigte Inuit des Mordes an Mitgliedern der Pearl Expedition und erweiterte die kanadische polizeiliche Zuständigkeit um die mutmaßlichen Mörder verfolgen zu können. Daraus folgend wurden territoriale Ansprüche Kanadas bis zum Nordpol geltend gemacht. Kanada übernahm das russische "sektorale Prinzip" und beanspruchte ein territoriales Dreieck, das sich aus dem Nordpol und den beiden äussersten Punkten der kanadischen Landmasse formt. Kanada ratifizierte das SRÜ der Vereinten Nationen im Jahr 2003. Die kanadische Regierung verfolgt eine der beständigsten und pro-aktivsten Politiken der Region, sowohl was die betroffenen Politikfelder als auch was die Kapazität seiner Flotte angeht. Ottawa betrachtete die rechtlichen Konsequenzen auf die russische Polarexpedition im Juli 2007 sehr skeptisch und reagierte mit massiven integrierten Manövern von Luft-, See- und Landstreitkräften in der Arktis unter der Operation *Nanook 07*. So sollte auf jede zukünftige Herausforderung gegenüber Kanadas Hoheitsgebiet im hohen Norden reagiert werden. Ottawa plant darüber hinaus den Bau von acht bewaffneten Eisbrechern, die Nutzung eines Tiefwasserhafens in der Nähe von Iqualuit für zivile und militärische Zwecke und die Inbetriebnahme eines Systems zum Aufspüren von U-Booten, die die Nordwest-Passage (und somit von Kanada beanspruchtes Hoheitsgebiet) unter der Eisdecke durchfahren.

Kanadas Prioritäten in der Arktis sind nicht auf den militärischen und wirtschaftlichen Schutz seiner AWZ beschränkt. Ottawa sorgt sich zudem um den umstrittenen Status der Nordwest-Passage. So erkennen einige wichtige internationale Akteure, darunter die EU und die USA, den kanadischen Anspruch auf diese Passage nicht an. Die, von Kanada nicht genehmigte, Durchfahrt von amerikanischen zivilen und militärischen Schiffen durch die Nordwest-Passage ruft seit 1969 immer wieder Verstimmungen zwischen Washington und Ottawa hervor. Dieser ungelöste Interessenkonflikt wird im Fall einer eisfreien Durchfahrt erhöhte Aufmerksamkeit erhalten.

Zudem ist Kanada sehr um den Schutz der indigenen Bevölkerung und der arktischen Natur bemüht.

Russland

Das russische Interesse am hohen Norden erwachte 1910, als seine Marine auf Erkundungsfahrt zur Nordroute gesandt wurde. 1926 traf die sowjetische Führung die einseitige Entscheidung neue Staatsgrenzen in der Arktis zu ziehen und so 5842 km² zwischen dem Nordpol, der Beringsstrasse und der Kola Halbinsel als Teil der Sowjetunion zu beanspruchen. Die Russische Föderation ratifizierte das SRÜ im Jahr 1997. 2001 legte Moskau einen Antrag bei der *UN-Kommission zur Bestimmung des Festlandssockels* vor, welche ermächtigt ist Entscheidungen über die Ausweitung von Festlandssockeln zu treffen. Dieser Antrag sah die Erweiterung der russischen AWZ über den Radius von 200 Seemeilen vor. Der erste Anspruch wurde zurückgewiesen, der nahe Ablauf der Frist im Jahr 2009 hat Russland allerdings verstärkt bei der Sammlung von geologischen Daten aktiv werden lassen. Im Sommer 2007 entsandte Russland zwei Expeditionen zur Erforschung des Lomonosov-Rückens, der als natürliche Verlängerung der sibirischen Landmasse verstanden wird. Darunter befand sich eine groß angelegte Expedition unter Führung von Artur Chilingarov, stellvertretender Sprecher der Duma und bekannter Polarforscher, während der zwei Mini-U-Boote über 4.200 Meter zum Meeresboden am Nordpol absanken und dort eine russische Flagge hissten.

Falls Moskaus Ansinnen Erfolg hat, würde Russland Anspruch auf 45% der arktischen Gebiete haben. Mit seinen sieben nuklear betriebenen Eisbrechern der Polar-Klasse, darunter die *Pyatdesyat Let Pobedy* ("50 Jahre Sieg"), das größte Schiff dieser Klasse, blickt Russland selbstsicher auf seinen strategischen Vorteil in der Arktis. Erst kürzlich begann Moskau seine arktische Flottenkapazität aktiv zur Erforschung des hohen Nordens einzusetzen.

Russland ist fest entschlossen die rechtlichen Möglichkeiten des SRÜ und sein politisch-wirtschaftliches Gewicht einzusetzen um eine Ausweitung seiner AWZ in der Arktis zu erreichen. Vorher muss es allerdings seine Abgrenzungsstreitigkeiten mit den USA und Norwegen beenden und seinen Antrag auf Erweiterung des Festlandssockels erfolgreich durchsetzen. Die territorialen Debatten werden vom Kreml sehr Ernst genommen. So wandte sich Präsident Medwedew am 17. September 2008 mit einer Rede zur Wahrung der nationalen Interessen an den russischen Sicherheitsrat.

Moskaus Interessen in der Arktis erschöpfen sich nicht im Zugang zu Kohlenwasserstoff und den meeresbiologischen Ressourcen. Der Schutz seines hoheitlichen Anspruches auf die nördliche Route, ökologische Herausforderungen und die Bedeutung seiner Stützpunkte auf der Kola Halbinsel sind weitere wichtige Punkte auf der russischen Agenda

Norwegen

Die Arktis ist entscheidend für die norwegischen Sicherheits-, Wirtschafts- und Politikinteressen. Der Großteil der zukünftigen norwegischen Kohlenwasserstoffproduktion könnte aus einer 176.000 km² großen, umstrittenen Region in der Barentssee oder aus dem Festlandssockel von Spitzbergen kommen, wo Moskau Oslo das Exklusivrecht auf wirtschaftliche Tätigkeit im Off-shore-Bereich streitig macht.

Der Vertrag von Paris (1920) bestätigte die Zugehörigkeit von Spitzbergen zum norwegischen Hoheitsgebiet, räumte aber anderen Unterzeichnern (darunter Russland) das Recht ein, wirtschaftliche Aktivitäten auf den Inseln durchzuführen.

Während Moskau nun die AWZ von Spitzbergen als Teil des Pariser Vertrages ansieht, besteht Oslo darauf, dass der Festlandssockel der Halbinsel eine natürliche Fortsetzung des norwegischen Festlandes ist und führte ein Embargo auf jegliche Ölförderung in der Region ein – was von Moskau offen angefochten wird.

Norwegen ratifizierte die SRÜ im Jahr 1996. Daher ist es wahrscheinlich, dass Russland und Norwegen einen Kompromiss über das strittige Gebiet in der Barentssee finden, wenn die *UN-Kommission zur Begrenzung des Festlandssockels* Russlands Forderung nach einer Erweiterung seiner AWZ nachkommt. Schließlich ist ein bilaterales Abkommen notwendig welches die Beratungen der UN-Kommission begleitet. Norwegens StatoilHydro hält einen Anteil von 24% am gigantischen Shtokmanfeld, dessen Reserven auf 3.8 Billionen Kubikmeter Erdgas und 31 Millionen Tonnen Gaskondensat geschätzt werden – eine strategische Position die einen 'Barents-Kompromiss' in nicht allzu ferner Zukunft wahrscheinlicher macht.

Oslo und Moskau haben ausserdem gute Erfahrungen in der Zusammenarbeit bei Fischereiquoten: eine vorläufige Übereinkunft aus dem Jahr 1978 regelt eine 50:50 Aufteilung der Schellfisch- und Kabeljaubestände. Trotzdem gibt es Meinungsverschiedenheiten zur Überfischung der Spitzbergen-AWZ und der Benutzung von verbotenen Netzen durch russische Boote. Norwegen sieht in Russland den größten Verschmutzer der Arktis (inklusive atomarem Müll aus Militärbeständen). Ökologische Streitigkeiten führten sogar zu Spionage-Skandalen in den 90er Jahren.

Die Vereinigten Staaten von Amerika

Der erste rechtliche Anspruch Washingtons auf den arktischen Meeresboden zwischen dem Nordpol und der Küste von Alaska datiert aus dem Jahr 1924. 1973 veröffentlichte das *US National Petroleum Council* einen Bericht der die Auswirkungen des Seerechts auf die amerikanische Öl-Industrie einschätzte und eine Ratifizierung des SRÜ empfahl um in der Lage zu sein die Verhandlungen hierüber zu beeinflussen. Einige der Empfehlungen dieses Berichtes fanden sich im letztlich verabschiedeten SRÜ wieder. Die Ratifizierung des Vertrages wurde fast einmütig von der US Öl- und Gasindustrie unterstützt, Seite an Seite mit dem Pentagon und der Regierung. Dennoch, und trotz starker Unterstützung aus der Industrie, widersetzten sich die Gesetzgeber in den USA der Zuständigkeit der *Meeresbodenbehörde ISA*, durch die sie ihre Handlungsfreiheit bedroht sahen.

Im Jahr 2007 startete die Regierung eine neue Pro-SRÜ Offensive. Präsident Bush forderte den Senat zur Ratifizierung des SRÜ auf. Im Juli 2007 schloss John Bellinger, der Rechtsberater des Aussenministers, einen amerikanischen Antrag zur Ausweitung seiner AWZ um 965 km nördlich der Küste von Alaska nach der Ratifizierung des SRÜ nicht aus. Richard Lugar, der Vorsitzende des Ausschusses für auswärtige Beziehungen des Senats, unterstützte die Initiative des Weissen Hauses. Lugar vertrat die Ansicht, Amerika sollte bei zukünftigen Verhandlungen zugegen sein um russische Ansprüche "ohne einen Amerikaner am Verhandlungstisch" zu verhindern. Im August 2007 verabschiedete der Senat eine Gesetzesvorlage zur Ausstattung der Küstenwache mit zusätzlichen 8.2 Milliarden US-Dollar sowie deren Aufstockung mit Soldaten und Offizieren – ohne das SRÜ ratifiziert zu haben. Desweiteren entschied sich die Administration zu einem Ausbau ihrer Navigationsfähigkeiten und veranlasste die Modernisierung von zwei existierenden, sowie dem Bau zweier neuer Polareisbrecher. Die Arktis spielt eine große Rolle in der Energie- und Umweltdebatte in den USA, bei der es um die Aufhebung des Verbots der Förderung von Ölreserven vor der Küste Alaskas geht. Der Hohe Norden bleibt ein Ort der sicherheitspolitischen Spannungen, an dem sich russische und amerikanische Atom-U-Boote immer wieder begegnen.

Dänemark

Im August 2007 entsandte Dänemark eine Polarexpedition, die Beweise sammeln sollte, dass der Lomonosov-Meeresrücken eine Verlängerung Grönlands darstellt. Dies wurde im Jahr 2008 weiter bestärkt als neue kanadische Forschungen ergaben, dass der arktische Untergrund sowohl mit Grönland wie auch mit Kanada verbunden ist. Mit diesen neuen Informationen kann Dänemark zusätzliche 200.000 km² im arktischen Ozean beanspruchen. Da Dänemark und Kanada gegenläufige Ansprüche rund um das Gebiet haben, könnten diese neuen kanadischen Forschungen den Weg hin zu einem Kompromiss zwischen beiden Ländern ebnen.

Trotz allem streiten sich Kanada und Dänemark weiterhin um die Hans-Insel, einen kleinen, unbewohnten und vegetationslosen Hügel zwischen der Ellesmere-Insel und dem nordwestlichen Ende von Grönland.

Obwohl Dänemark beim Abstecken seiner arktischen Ansprüche hart bleibt, ist es doch das erste arktische Land das sich für eine stärkere Kooperation in der Region einsetzt. So hat es eine arktische Konferenz der A5 im grönländischen Ilulissat einberufen, zum Nachteil der anderen Mitglieder des *Arktischen Rates*, Schweden, Finnland und Island. Zusätzlich hat Dänemark vor der Konferenz ein Moratorium auf die Erschließung und Verwertung der Ressourcen vorgeschlagen, ähnlich dem Vertrag der dies für die Antarktis regelt.

Dänemarks Verbindung zur arktischen Region ist dabei abhängig von seinen Beziehungen zu Grönland, einer selbstverwalteten dänischen Provinz, die sich nach einem Referendum im Jahr 1985 von der EU lossagte. Diese Beziehungen könnten nach einem Referendum in Grönland zur Erweiterung seiner Selbstverwaltung, angesetzt für den 25. November 2008, weiter geschwächt werden. Grönland ist daher von großer Bedeutung für Dänemark, da es ihm zu der dänischen Rolle als wichtiger Spieler in der Arktis verhilft und weil in Grönland Öl- und Gasvorkommen in ähnlicher Größe wie in den Nordsee-Reserven schlummern könnten. Auf der anderen Seite ist Grönland in vielerlei Hinsicht von Dänemark und der EU abhängig, sei es durch finanzielle Unterstützung oder durch den vergrößerten internationalen Einfluss.

Die Europäische Union

Trotz ihres, von Finnland vorangetriebenen, "Arktischen Fensters" im Rahmen des *Northern Dimension* Programms spielt die EU keine besonders aktive Rolle in der Arktis. Allerdings hat der Europäische Rat in letzter Zeit den Auswirkungen des Klimawandels auf die internationale Sicherheit mehr Aufmerksamkeit geschenkt, besonders in der Arktis, wo das schmelzende Eis gravierende Gefahren für die Sicherheit und Herausforderungen für die Umwelt darstellt. Der "Solana Report" ("Klimawandel und Internationale Sicherheit: Papier des Hohen Vertreters und der Europäischen Kommission für den Europäischen Rat", 14. März 2008) macht deutlich dass "die EU (...) aufgrund ihrer führenden Rolle in der Entwicklungspolitik und der globalen Klimapolitik sowie aufgrund des breiten Spektrums der ihr zur Verfügung stehenden Instrumente in einzigartiger Weise dafür gerüstet [ist], auf die Auswirkungen des Klimawandels auf die internationale Sicherheit zu reagieren."

Dieser Bericht zeigt Europas Bewusstsein der neuen Herausforderungen und Möglichkeiten in der Arktis, wie die Öffnung neuer Seerouten, der Erschliessung neuer Ressourcenvorkommen und macht konsequenterweise deutlich: "Außerdem verändert die erhöhte Zugänglichkeit der enormen Kohlenwasserstoffressourcen in der Arktis die geostrategische Dynamik dieser Region, was potenzielle Konsequenzen für die internationale Stabilität und die europäischen Sicherheitsinteressen hat." Brüssel wird sich mehr und mehr der Notwendigkeit einer stärkeren proaktiven Präsenz in der Region bewusst, um seine Interessen durch einen intensivierten Dialog mit den relevanten Akteuren in der Arktis zu verteidigen. Das Dokument fordert eine Verbesserung der Forschung, der Überwachung und der Handlungsfähigkeit der EU und äussert die Notwendigkeit einer EU-Arktispolitik, geht aber nicht weiter ins Detail.

Die Referenzen der EU im Bereich des Klimaschutzes und des internationalen Rechts könnten ihr helfen eine der Hauptforderungen des *Standing Committees of Parliamentarians of the Arctic Region* (SCPAR) umzusetzen: "im Lichte der Auswirkungen des Klimawandels und zunehmender wirtschaftlicher und menschlicher Aktivität dringend eine Überprüfung der existierenden rechtlichen Regelungen die die Arktis betreffen anzustoßen und die Diskussion über deren Stärkung oder Erweiterung wo nötig fortzuführen."

Analyse und Empfehlungen

Der o.a. Überblick verdeutlicht, dass der Klimawandel die Grenzen in der Arktis verschiebt und so das Risiko ökologischer Schäden dramatisch erhöht. Es besteht ein erhöhtes Konfliktpotential über Grenzziehungen, Ressourcen und Schifffahrtsrouten, wodurch das einzigartige Ökosystem der Region bedroht wird. Ausserdem wurde aufgezeigt, dass, obwohl es bestehende rechtliche Regeln und Institutionen gibt die die Region betreffen, diese ungeeignet sind mit den Bedürfnissen einer sich verändernden Arktis umzugehen. Es gibt nur weiche rechtliche Regeln sowie spektakulär schwache Instrumente zur Konfliktlösung. Den bestehenden Kooperationsforen, wie z.B. dem *Arktischen Rat*, fehlen institutionelle Stärke und die Fähigkeit zur Durchsetzung von Entscheidungen.

Es bedarf einer multilateralen, bindenden Institution zur Lenkung der Arktis, die mit ausreichender Autorität ausgestattet ist, um die Kooperation zum Klimawandel, zur Umwelt und zur nachhaltigen Verteilung der arktischen Ressourcen zu vertiefen.

Die beste, wenn auch unwahrscheinliche, Regelung für die Region würde den Antarktischen Vertrag - mit seinem Moratorium auf die Ressourcenausbeutung für mindestens fünfzig Jahre - übernehmen. Eine solche Regelung ist deshalb unwahrscheinlich, da Energiesicherheit und Welthandel, zusammen mit Verteidigung und nationaler Sicherheit, die Agenden bestimmen und Vorschläge zu einer, dem Antarktischen Vertrag ähnlichen, Regelung im Keim ersticken würden.

Ein kürzliches Treffen der A5 in Ilulissat, Grönland, bestärkt diese Einschätzung. In ihrer "Ilulissat Erklärung" verdeutlichen die A5, dass es keiner umfangreichen rechtlichen Regelung bedarf. Darüber hinaus zeigte der Gipfel in Grönland, dass die Arktischen 5 sich von den anderen Mitgliedern des *Arktischen Rates* (Schweden, Finnland und Island) entfernen wollen und so die Region von anderen Interessenten faktisch isolieren würden.

Unter diesen Umständen wird es für die EU sehr schwierig eine führende Rolle in der Region zu spielen. Nicht nur, weil die Arktis von den A5 sorgfältig abgesperrt wird und die Verbindungen der EU in die Arktis durch Dänemark und Grönland schwach ausgeprägt sind, sondern auch weil die Region in der Vergangenheit kaum Beachtung durch die EU selbst erhalten hat. Da die Arktis aber eine wichtige Rolle bei der globalen ökologischen Stabilität spielt, stellt sie in vielen Dingen ein Gemeinschaftsgut dar, dass nicht der alleinigen Verantwortung der arktischen Staaten überlassen werden darf. Da die weltweiten Emissionen direkte Auswirkungen auf die Region haben geht die Zuständigkeit für die Arktis über die A5 hinaus und könnte in ein globales Abkommen zum Klimawandel eingebettet sein.

■ Die EU sollte ihren Einfluss gegenüber der Arktis ausbauen. Dies kann sie zuerst und vor allem durch die Stärkung ihrer eigenen institutionellen Kapazitäten zur Arbeit an arktischen Themen bewirken. Dies erfordert **die Schaffung einer horizontal angelegten arktischen Einheit** innerhalb der Kommission die die Interessen der EU und ihre Arktispolitik zwischen den Generaldirektionen Umwelt, Fischerei und maritime Angelegenheiten, Wissenschaft und Forschung, Energie sowie Aussenbeziehungen und europäische Nachbarschaftspolitik koordinieren und entwickeln kann. Eine solche Einheit, angesiedelt in der GD Umwelt, könnte ein behutsamer Schritt zur Vermeidung negativer Reflexe sein, die die arktischen Staaten gegenüber Einheiten, die in den eher politisch aufgeladenen GD RELEX oder TREN angesiedelt wären, haben könnten.

■ Zweitens muss die EU ihre Verbindungen in die arktische Region stärken. Dies kann auf mehrere Arten geschehen. Zum einen muss die EU die Beziehungen zu Grönland, das sich von der EU losgesagt hat, wieder festigen. Hierfür sollte die EU **eine trilaterale Kommission, bestehend aus Dänemark, Grönland und der Europäischen Kommission, einsetzen**, in der die Wege zur Intensivierung der Beziehungen zu Grönland erörtert werden. Dies sollte auch im Interesse Grönlands sein, erlangt es doch durch die EU einen weitaus größeren Einfluss bei zukünftigen Verhandlungen über die Arktis.

■ Ausserdem muss die EU **ein ständiger vollwertiger Beobachter des arktischen Rates werden**. Eine Mitgliedschaft im *Arktischen Rat* würde die EU stärker in den kooperativen Rahmen der arktischen Region einbinden und vice versa das politische Gewicht und die Relevanz des *Arktischen Rates* vergrößern.

■ Zusätzlich sollte die EU **eine privilegierte Partnerschaft über die arktische Region mit Norwegen aufbauen**, einem maßgeblichen Spieler in der Arktis und der wahrscheinlich erfahrenste Staat bei der Entwicklung von Öl- und Gasfeldern in dieser unwirtlichen Umgebung.

■ Durch das Festlegen auf eine eigene Position in der Arktis wird die EU einen ersten Schritt zur Verbesserung ihres momentan nur geringen Einflusses in der Region machen. Nachdem sie ein wichtigerer Akteur in Institutionen wie dem *Arktischen Rat* geworden ist, könnte die EU den SRÜ Artikel 123 stärker betonen. Dieser Artikel fordert alle Staaten, die an ein (Binnen-)Seegebiet angrenzen, auf, in einer "geeigneten regionalen Organisation" zusammenzuarbeiten, um die Umwelt zu schützen, Ressourcen zu verwalten und zu bewahren, sowie die Forschung aufeinander abzustimmen. Der *Arktische Rat* sollte, nachdem er institutionell und rechtlich gestärkt wurde, diese Organisation sein.

■ Die französischen und tschechischen Ratspräsidentschaften werden, indem sie die ersten Schritte in diese Richtung gehen, zusammen mit Dänemark, eine wichtige Rolle spielen. Dänemark hat von 2009 bis 2011 die Präsidentschaft im *Arktischen Rat* inne. Darüber hinaus wird Schweden von großer Bedeutung sein, da es eine dreifache Präsidentschaft inne hat: die Präsidentschaft im Nordischen Ministerrat 2008, die EU-Präsidentschaft im Herbst 2009 und im *Arktischen Rat* von 2011 bis 2013.

■ All dies zeigt, dass die Führungsrolle der EU in den Bereichen Klimawandel und Umweltschutz in dieser zerbrechlichen Region gebraucht wird. EU Mitgliedsstaaten haben auf einer Sondersitzung des Umweltprogramms der UN im Februar 2008 mehrfach ihre Bedenken über die Auswirkungen des Klimawandels auf die Arktis geäußert. Die EU muss sicherstellen, dass jegliche Aktivität in dieser Region nach den Grundsätzen verfährt, dass ein solch zerbrechliches Ökosystem nicht aufs Spiel gesetzt wird und im Zweifelsfall auf Störungen, die die Arktis bedrohen, verzichtet wird. Die EU hat gute Erfahrungen mit der Weitergabe von bewährten Methoden und der Zusammenarbeit bei Klimasicherheit und Umweltschutz gemacht. So z.B. bei der *Northern Dimension* Umweltpartnerschaft mit Russland, die einen starken internationalen Rahmen mit ausreichender finanzieller Unterstützung verbindet, um Lösungen für die lange währenden ökologischen Probleme der Region zu finden.

■ Zusätzlich muss die EU verhindern, dass ein neues geopolitisches *great game* entsteht, indem sie das Konfliktrisiko in der Region minimiert und weitere Entmilitarisierungs- und Kooperationsmaßnahmen so weit wie möglich vorantreibt.

■ Das zerbrechliche Ökosystem der Arktis braucht dringend eine umfangreiche internationale Institution, die Maßnahmen zur nachhaltigen Verwaltung der Ressourcen durchsetzen kann, die Kooperation in einer Reihe von Angelegenheiten in der Region festigt und sicherstellt, dass Umweltschäden und Bedrohungen eingedämmt werden. Die Europäische Union muss Nägel mit Köpfen machen, um das gemeinsame Erbe dieses einzigartigen Ökosystems zu bewahren.

Roderick Kefferpütz* ist verantwortlich für Energiepolitik im EU-Büro der *Heinrich Böll Stiftung* (hbs). Die hbs ist Denkfabrik und Politik-Netzwerk und steht der deutschen Partei Bündnis90/Die Grünen nahe. Roderick ist häufiger Kommentator in internationalen und deutschen Medien zu Themen der Energiesicherheit, des Klimawandels und den EU-Russland Beziehungen. Er hat verschiedene Publikationen zu diesen Themen verfasst oder herausgebracht. Roderick hat einen Abschluss in Internationalen Beziehungen und einen MPhil mit Auszeichnung in Russischen und Osteuropäischen Studien der Universität von Oxford.

Danila Bochkarev* ist Projektmanager des Klimasicherheits-Projekts des *EastWest Institute* (EWI). Vor seiner Rolle bei EWI war Danila *Inbev Visiting Scholar* an der Universität von Leuven (UCL/KUL) in Belgien und arbeitete in der GD EXPO des Europäischen Parlaments. Danila studierte Internationale Beziehungen, Geschichte und Politische Ökonomie in Paris (Sorbonne), London (UCL) und Nischni Nowgorod, Russland. Er ist Autor mehrerer Publikationen über Energiesicherheit/Aussenpolitik und hält verschiedene akademische Auszeichnungen, darunter die eines *Royal Dutch Shell* und *French Government Scholar*. Er hält häufig akademische und politische Vorträge und schreibt Beiträge für Medien und Beratungsfirmen.

* Die in diesem Beitrag enthaltenen Meinungen stimmen nicht notwendigerweise mit den Ansichten und Meinungen der Heinrich Böll Stiftung oder des EastWest Institute überein.

Die Autoren danken Ralf Fücks, Claude Weinber und Satu Hassi für ihre Kommentare und Anregungen.

Der Klimawandel schafft neue Konturen der internationalen Sicherheit und Politikgestaltung. Besonders deutlich ist dies in der arktischen Region, in der die globale Erwärmung eine komplizierte Verflechtung von Herausforderungen und Möglichkeiten freilegt. Die steigenden Temperaturen vereinfachen die Erschließung gewaltiger Öl- und Gasvorkommen, eröffnen den Zugang zu Fischbeständen und insbesondere neuen Schifffahrtsrouten, welche verkürzte Handelswege zwischen Europa und Ostasien versprechen.

Auf der anderen Seite verschärft das Schmelzen der arktischen Eisdecke die ökologische Zerbrechlichkeit der Region, bedroht die traditionelle Lebensform der indigenen Bevölkerung und hat weltweit gravierende Auswirkungen auf die Umwelt, die Wirtschaft und die menschliche Sicherheit.

Heinrich Böll Stiftung
EU-Regionalbüro Brüssel

15 Rue d'Arlon – B-1050 Brüssel – Belgien
T +32 2 743 41 00 – **F** +32 2 743 41 09 – **E** Brussels@boell.eu

www.boell.eu

Die gestiegene geopolitische und geökonomische Bedeutung der Region, in Verbindung mit dem Aufeinandertreffen so bedeutender Mächte wie der USA, Russland und China, riskiert das Entstehen eines neuen 'great game'. Solch ein Wettlauf um die Arktis birgt die Gefahr einer zunehmenden Militarisierung der Region.

Die Europäische Union hat eine Verantwortung ihren Einfluss in der Region auszubauen um die Risiken eines erhöhten Konfliktpotentials und die Bedrohungen für das Ökosystem zu verringern. Die vorliegende Broschüre beabsichtigt in diesem Kontext bündiges Hintergrundwissen über die arktische Region bereit zu stellen. Sie bietet eine präzise Analyse der Situation und formuliert eine Reihe von Empfehlungen an die Europäische Union.