

# DIE ARKTIS-REGION

## EUROPÄISCHE INTERESSEN UND EUROPÄISCHE POLITIK IM HOHEN NORDEN

*Steffen Weber / Iulian Romanyshyn*

Die Arktis-Region zieht aufgrund des Klimawandels immer mehr Aufmerksamkeit auf sich. Dessen Auswirkungen zeigen sich hier stärker als irgendwo sonst in der Welt. Gleichzeitig wirken sich diese Veränderungen auf andere Weltregionen aus, einerseits durch den steigenden Meeresspiegel und andererseits durch den Einfluss auf die Klimaverhältnisse in angrenzenden Gebieten.

Die globale Erwärmung sorgte hinsichtlich der internationalen Aufmerksamkeit für die Entwicklungen in der Arktis – über die bestehende regionale Zusammenarbeit hinaus – für eine Trendwende. Die arktische Eisdecke war Berichten zufolge 2007 so dünn wie seit 50 Jahren nicht, das Meereis war seit 1979 in jedem Jahrzehnt um zehn Prozent zurückgegangen.<sup>1</sup> Zur gleichen Zeit heizte der *United States Geological Survey 2008* geopolitische Debatten an. Das Dokument wurde in der Mehrzahl der Studien zitiert, die sich mit den natürlichen Ressourcen der Arktis beschäftigten.<sup>2</sup> Der Studie zufolge befinden sich ungefähr ein Viertel der bislang unentdeckten Erdöl- und Erdgasreserven in der Region nördlich des Polarkreises.

Eine Anzahl von Akteuren, die eine Rolle in der Arktis spielen – einschließlich der EU – trägt als Hauptverursacher von Umweltverschmutzung und Treibhausgas-Emissionen nicht nur eine gewisse Verantwortung für die Region, sondern hat ein besonderes Interesse an der Arktis, da sie unmittelbar mit den Konsequenzen der Veränderungen konfrontiert werden, sei es im Hinblick auf Fragen von Umwelt und



Steffen Weber ist Mitgründer und Generalsekretär des EU ARCTIC Forums in Brüssel.



Iulian Romanyshyn ist Gastforscher beim EU ARCTIC Forum.

1 | National Snow and Ice Data Center, <http://nsidc.org> [20.04.2012].

2 | *U.S. Geological Survey*, <http://usgs.gov> [20.04.2012].

Klimawandel oder hinsichtlich geopolitischer Angelegenheiten wie Schifffahrtsrouten und Versorgungssicherheit.

## STAND DER DINGE

Es wird allgemein anerkannt, dass der Arktische Raum früher und stärker von den Folgen des Klimawandels und der Umweltverschmutzung durch die Industrie- und Schwellenländer heimgesucht wird als andere Regionen. Die EU verursacht etwa 59 Prozent der Rußemissionen in der Arktis, während sich Nordamerika und Asien für mehr als 55 Prozent der Treibhausgas-Emissionen im hohen Norden verantwortlich zeichnen.<sup>3</sup>

**Eine im Februar vom US-Kongress in Auftrag gegebene Studie geht davon aus, dass die Arktis sich bis zum Ende der 2030er Jahre zu einer im Sommer eisfreien Region wandeln wird.**

Außerdem sah das Arctic Climate Impact Assessment 2004 eine Zunahme der Durchschnittstemperatur zwischen vier und sieben Grad Celsius bis zum Ende des Jahrhunderts voraus – mit tief greifenden Konsequenzen für Meereis und Schneedecke. Eine im Februar dieses Jahres vom US-Kongress in Auftrag gegebene Studie geht davon aus, dass die Arktis sich bis zum Ende der 2030er Jahre von einer ganzjährig eisbedeckten zu einer im Sommer eisfreien Region wandeln wird.<sup>4</sup> Diese Entwicklung muss auf globaler Ebene in Angriff genommen werden, da ihre Ursachen außerhalb der Arktis liegen und die ganze Welt betreffen. Ungeachtet einer anhaltenden Bekämpfung des Klimawandels müssen sich die EU und weitere regionale und globale Akteure mit den unaufhaltsamen Veränderungen auseinandersetzen und sich den Risiken, Gefahren, Herausforderungen und Chancen dieser Veränderungen stellen.

## Umwelt

Klimawandel, Umweltverschmutzung und zunehmende menschliche Eingriffe erweisen sich als die einflussreichsten und signifikantesten Stressfaktoren für die arktische Biodiversität und haben bereits Auswirkungen auf die einmaligen polaren Lebensräume wie Meereis und Tundra.

3 | *EU Arctic Footprint Report*, <http://arctic-footprint.eu> [20.04.2012].

4 | Ronald O'Rourke, „Changes in the Arctic: Background and Issues for Congress“, 07.02.2012.

Wildtiere wie Eisbären, Walrösser und Füchse laufen Gefahr, einen Großteil ihres Lebensraums zu verlieren. Der *Arctic Species Trend Index* weist auf einen Rückgang bei acht von zwölf Unterpopulationen von Eisbären hin. Die *Arctic Biodiversity Trends 2010* heben weiter hervor, dass die wilden Rentier- und Karibu-Herden, die für das Überleben der indigenen Bevölkerung von Bedeutung sind, seit den 1990er Jahren um etwa ein Drittel zurückgegangen sind.<sup>5</sup> Die Arbeitsgruppe Conservation of Arctic Flora and Fauna des Arktischen Rates kündigte für 2013 eine aktuelle und umfassendere Studie zur arktischen Biodiversität an.

### Natürliche Ressourcen

Eine wachsende Weltbevölkerung wird die nachhaltige und verantwortliche Bewirtschaftung der verfügbaren und nötigen Ressourcen verlangen. Dies wird für lebende Ressourcen wie Fisch gelten, die dazu beitragen werden, die Weltbevölkerung zu ernähren, aber auch für nicht lebende Ressourcen wie Erdgas und Erdöl oder Mineralien. In diesem Zusammenhang ist die Wahrnehmung der Arktis als ursprünglicher, unberührter Ort, der lediglich bewahrt werden muss, nicht richtig. Die Arktis ist anders als die Antarktis bewohnt, und es besteht eine Tradition, ihre Ressourcen zu nutzen. Insbesondere die indigenen Bevölkerungsgruppen des Nordens haben eine lange Geschichte nachhaltiger Nutzung dieser Ressourcen. Sie weisen ausdrücklich die Vorstellung von sich, „in einem Museum zu leben“ und bringen vielmehr ihren Willen nach Entwicklung zum Ausdruck.

**Die Arktis ist bewohnt, und es besteht eine Tradition, ihre Ressourcen zu nutzen. Indigene Bevölkerungsgruppen weisen die Vorstellung von sich, „in einem Museum zu leben“.**

Seitdem der Aufstieg neuer Volkswirtschaften zu einem wachsenden Bedarf an Ressourcen, Energie und Mineralien geführt hat, hat die EU ein natürliches Interesse daran, die Sicherheit der Versorgung mit Ressourcen und Energie zu gewährleisten, die für die Bevölkerung und die Industrien in Europa erforderlich sind. Einige Partner in der Arktis spielen bereits heute eine große Rolle bei der Versorgung Europas mit Energie, Rohstoffen und auch Fisch. Die große Palette an Ressourcen, das Potenzial für Erneuerbare Energie, die

5 | *Arctic Biodiversity Trends 2010*, <http://arcticbiodiversity.is> [20.04.2012].

durch Wind oder Wellen erzeugt wird, und die unschätzbare Vielfalt der arktischen Biosphäre können nur mit einem ganzheitlichen, auf einem nachhaltigen Ökosystem basierenden Konzept entwickelt und geschützt werden, so wie es in der integrierten Meerespolitik der EU oder beispielsweise in den integrierten Bewirtschaftungsplänen Norwegens für die Barentssee dargelegt ist.

Da Schätzungen zufolge etwa ein Fünftel der verbleibenden Kohlenwasserstoffressourcen in der Arktis vermutet werden, könnten diese Ressourcen von besonderer Bedeutung für die EU sein, bis das Ziel einer kohlenstoffarmen Wirtschaft verwirklicht ist. Vor allem Erdgas oder Flüssiggas erzeugen von allen traditionellen Energiearten die geringsten CO<sub>2</sub>-Emissionen und könnten einen großen Anteil des Energiemixes liefern und damit als Brücke in eine kohlenstoffarme Wirtschaft fungieren.

### **Maritime Handelsrouten**

Ein weiterer wichtiger Punkt von Interesse für die EU und ihre Mitgliedstaaten ist die Entwicklung neuer Welthandelsrouten. Unternehmen haben bereits damit begonnen, die neuen Möglichkeiten zu erforschen. Im Sommer 2009 testete die deutsche Reederei Beluga die wirtschaftlichen Möglichkeiten, indem sie zwei Containerschiffe von Asien nach Europa schickte. Der Ausbau der nördlichen Seerouten würde den Handel zwischen Europa, Asien und Nordamerika beschleunigen, damit zu Energieeinsparungen sowie zur Reduzierung von Emissionen und Kosten führen, ihn jedoch auch sicherer machen, indem Seerouten, die von Piraten heimgesucht werden, und auch wirtschaftliche Risiken bei der Nutzung traditioneller Seerouten vermieden würden. Laut Schätzungen könnte durch das Befahren des nördlichen Seewegs (entlang der russischen Küste) eine Transportdauer von 40 Tagen auf 22,5 Tage reduziert werden, wodurch sich bis zu 300.000 US-Dollar Treibstoffkosten einsparen ließen.<sup>6</sup>

**Der Ausbau der nördlichen Seerouten würde den Handel zwischen Europa, Asien und Nordamerika beschleunigen und sicherer machen.**

6 | Vgl. Joseph Fonseca, „Taming the Arctic Sea Route“, *Maritime Professional*, 13.02.2012, <http://maritimeprofessional.com/Blogs/Taming-the-Arctic-sea-route/February-2012/Taming-the-Arctic-sea-route.aspx> [19.04.2012].

Für den Ausbau dieser Seerouten wird die Vorhersehbarkeit sowohl in Bezug auf die Sicherheit und die Seeschifffahrt als auch in rechtlicher und politischer Hinsicht von entscheidender Bedeutung sein. Auch wenn die Rahmenbedingungen in der Arktis rau bleiben werden, so würden doch verbesserte Navigations- und Schifffahrtstechnologien eine bessere Nutzung dieser Route ermöglichen. Diese Investitionen in die Kartierung, die Beobachtung von Meereis, die Kommunikations-, Such- und Rettungsstrukturen und Ähnliches werden bestimmen, in welchem Umfang diese Route in den kommenden Jahrzehnten genutzt werden kann. Das Interesse von Ländern wie China, Südkorea und Singapur verdeutlicht die wachsende Bedeutung, die diesen Seerouten beigemessen wird.

### **Governance**

Der Arktische Raum ist kein rechtliches oder politisches Vakuum, wie einige Beobachter meinen. Stattdessen handelt es sich um ein Meer, das von Staaten mit einer weit reichenden ausschließlichen Wirtschaftszone umgeben ist, in der deren Rechtsordnung Anwendung findet. Es bestehen zahlreiche bilaterale Abkommen und einige multilaterale Übereinkommen auf nationaler und regionaler Ebene. Darüber hinaus sind in einigen internationalen Verträgen, Organisationen oder Übereinkommen Vorschriften zu einigen Bereichen festgelegt, die die Arktis betreffen. Aufgrund dieser Sachlage wird deutlich, dass die Idee eines Arktisvertrags in Anlehnung an den Antarktisvertrag, der nicht Meer, sondern Land betrifft, das unbewohnt ist und für das keine Besitzansprüche geltend gemacht werden, im Gegensatz zur Arktis, die bewohnt und staatlich kontrolliert wird, von den Völkern und Staaten in der Arktis nicht mitgetragen wird, aber auch ungeeignet wäre, um mit den Herausforderungen der Arktis fertig zu werden. Von vorne anzufangen und den bereits vorhandenen Rechtsrahmen außer Acht zu lassen, auch den für den Schutz und den Erhalt, und ein jahrzehntelanges Verfahren bei den Vereinten Nationen mit einer unklaren Aussicht auf ein internationales Übereinkommen über die Arktis einzuleiten, würde dazu führen, dass die praktischen und drängenden Fragen in der Arktis nicht angegangen würden.

**Die Idee eines Arktisvertrags in Anlehnung an den Antarktisvertrag wäre ungeeignet, um mit den Herausforderungen der Arktis fertig zu werden.**

Alle Staaten haben sich dazu verpflichtet, das Völkerrecht bei der Schlichtung von Streitigkeiten einzuhalten, und haben außerdem ihre jeweiligen Forderungen nach einer Verlängerung des Festlandssockels der zuständigen Kommission der Vereinten Nationen übermittelt

**Fast das gesamte Gebiet der Arktis liegt in der ausschließlichen Wirtschaftszone einer der Parteien. Nur sehr kleine Gebiete sind Gegenstand konkurrierender Ansprüche.**

bzw. werden dies tun. Sieht man sich also die rechtliche Landkarte der Arktis an, so wird deutlich, dass fast das gesamte Gebiet in der ausschließlichen Wirtschaftszone einer der Parteien liegt. Nur sehr kleine Gebiete sind Gegenstand konkurrierender Ansprüche. Das am 15. September 2010 zwischen Russland und Norwegen geschlossene und am 7. Juli 2011 in Kraft getretene Abkommen über die Abgrenzung der Meeresgewässer ist insofern beispielhaft für den ausdrücklichen Willen, Streitigkeiten nach dem Völkerrecht beizulegen.<sup>7</sup>

Die acht Anrainerstaaten der Arktis, die die ständigen Mitglieder des Arktischen Rates sind – des zentralen internationalen und zwischenstaatlichen Gremiums dieses Raumes – betrachten die United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) als den einzigen umfassenden multilateralen Rechtsrahmen, der Anwendung auf die Arktis findet, und haben sich der Idee widersetzt, einen internationalen Vertrag über die Arktis in Anlehnung an den Antarktisvertrag von 1959 zu schließen. Die Anrainerstaaten der Arktis wollen eine privilegierte Rolle bei der Bewirtschaftung dieses Raumes spielen, was ihrer Ansicht nach aufgrund ihrer geografischen Lage, ihrer souveränen Hoheitsrechte sowie ihrer wirtschaftlichen und politischen Interessen im Einklang mit UNCLOS steht.

Auf dem letzten Ministertreffen in der grönländischen Hauptstadt Nuuk im Mai 2011 fällte der Arktische Rat den historischen und lang erwarteten Beschluss, sich erstmalig für eine bindende Vereinbarung zwischen allen acht Mitgliedstaaten einzusetzen. Die Vereinbarung zu Such- und Rettungsdiensten könnte als Vorbild für die künftige Zusammenarbeit zwischen den Anrainerstaaten der Arktis dienen, z.B. bei Verhandlungen um gemeinsame Maßnahmen im

7 | Vgl. „Delimitation agreement: a new era in the Barents Sea and the Arctic?“, EU Arctic Forum, 09.07.2011, <http://eu-arctic-forum.org/news/delimitation-agreement-a-new-era-in-the-barents-sea-and-the-arctic> [19.04.2012].

Fälle von Ölunfällen oder anderen Umweltkatastrophen, die durch das vermehrte Schifffahrtsaufkommen und Off-shore-Aktivitäten in der Region verursacht werden könnten. Vor diesem Hintergrund ist der Arktische Rat dabei, sich von einem Gremium der reinen Entscheidungsfindung zu einem Gremium der Beschlussfassung zu entwickeln. Andererseits dürfte die Schaffung einer verbindlicheren Basis für den Rat größere Anrainerstaaten der Arktis nicht davon abhalten, bestimmte Dinge unter sich auszumachen. Informelle Gespräche der A5 bzw. A3 (Kanada, Norwegen, Russland) über politisch-sensible Themen, die aufgrund des Ausschlusses anderer Teilnehmer kritisiert werden, dürften auch weiterhin geführt werden.

### **ANRAINERSTAATEN DER ARKTIS**

Von allen Anrainerstaaten der Arktis ist Russland der entschlossenste Akteur in der Region. Es verfügt über den größten Anteil an den arktischen Gebieten, aus denen schätzungsweise 20 Prozent des russischen BIP bestritten werden. Aus diesem Grund verfolgt die russische Regierung in ihrer Arktis-Strategie das Ziel, die Arktis in den nächsten Jahrzehnten als „strategische Ressourcengrundlage“ zu behandeln.<sup>8</sup> Neben einer aktiven Förderung der natürlichen Ressourcen liegen die russischen Prioritäten in der Region auf Umweltschutz, Sicherheitszusammenarbeit sowie einer Entwicklung des nördlichen Seewegs und der Küsteninfrastruktur. Die russischen Entscheidungsträger zeigen sich gegenüber einer Zusammenarbeit mit Nicht-Anrainerstaaten der Arktis ausgesprochen zurückhaltend und ziehen es vor, mit der kleinen Gruppe der Anrainerstaaten zu kooperieren.

**Die russische Regierung verfolgt in ihrer Arktis-Strategie das Ziel, die Arktis in den nächsten Jahrzehnten als „strategische Ressourcengrundlage“ zu behandeln.**

Eine ähnlich selbstbewusste Politik im hohen Norden wird von Kanada verfolgt. Kanadische Politiker unterstreichen die Notwendigkeit, Hoheitsrechte auszuüben, und die Aufrechterhaltung einer starken Präsenz in der Arktischen Region wird als Teil der nationalen Identität betrachtet. Die kanadische Regierung priorisiert die wirtschaftliche und

8 | „Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу“ (Prinzipien der Staatspolitik der Russischen Föderation in der Arktis für den Zeitraum bis 2020 und darüber hinaus), 18.09.2008, <http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html> [19.04.2012].

sicherheitspolitische Dimension ihrer Arktis-Strategie und investiert massiv in große regionale Infrastrukturprojekte wie das Mackenzie-Gasprojekt. Kanada vertritt in der Frage um den Status der Nordwest-Passage eine andere Position als die USA und die EU und will bei den Vereinten Nationen eine Erweiterung seines Festlandssockels beantragen. Die Regierung in Ottawa unterstreicht die Bedeutung der regionalen Zusammenarbeit und die zentrale Rolle des Arktischen Rates, zeigt sich aber hinsichtlich der Einbeziehung Dritter deutlich weniger entgegenkommend.

Norwegen ist ein führender regionaler Akteur, der bereits in den frühen 1990er Jahren eine eigene Arktis-Politik auf den

Weg brachte. Seither wurde der hohe Norden

von den Entscheidungsträgern in Oslo zur wichtigsten außenpolitischen Priorität erklärt.

Die wichtigsten Triebfedern der norwegischen Arktis-Politik sind der beschleunigte Klimawandel, die erforderliche Erschließung natürlicher Ressourcen und die Notwendigkeit guter nachbarschaftlicher Beziehungen zu Russland.

**Triebfedern der norwegischen Arktis-Politik sind der beschleunigte Klimawandel, die erforderliche Erschließung natürlicher Ressourcen und die Notwendigkeit nachbarschaftlicher Beziehungen zu Russland.**

Die Regierung in Oslo setzt sich für eine ökosystem-basierte Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen der Arktis, für eine internationale Zusammenarbeit sowie für Frieden und Stabilität ein. Als wichtiger Partner der EU und ihrer Mitgliedstaaten ist Norwegen politisch und wirtschaftlich eng mit der EU verbunden und unterstützt eine stärkere Beteiligung der EU an Gesprächen und Verhandlungen im Zusammenhang mit dem Arktischen Raum.

Ähnlich wie Norwegen ist auch Island durch das EWR-Abkommen eng an die EU gebunden und seit Juli 2010 auch EU-Beitrittskandidat. In seiner Arktis-Politik ist Island an erster Stelle darum bemüht, seinen Status als Küstenstaat zu festigen, der „sowohl territoriale als auch seerechtliche Ansprüche auf die Gebiete nördlich des Polarkreises“ erheben kann.<sup>9</sup> Die isländische Regierung legt ihre Prioritäten auf regionale Stabilität und Frieden, den Seehandel, eine Stärkung des Arktischen Rates und die Bekämpfung des Klimawandels. Sie spricht sich auch deutlich für einen umfassenderen diplomatischen Ansatz aus, der die internationale

9 | „A Parliamentary Resolution on Iceland’s Arctic Policy“, 28.03.2011, <http://mfa.is/media/nordurlandaskrifstofa/A-Parliamentary-Resolution-on-ICE-Arctic-Policy-approved-by-Althingi.pdf> [19.04.2012].

Zusammenarbeit von Anrainern und Nicht-Anrainern des Arktischen Raums beinhaltet.

Die Vereinigten Staaten gehören zu den Letzten, die mit der Verabschiedung einer Richtlinie des Präsidenten vom Januar 2009 die politische Bühne der Arktis betraten. Dieses strategische Dokument verbindet sowohl Zielsetzungen der „low politics“ wie zum Beispiel Umweltschutz, wissenschaftliche Zusammenarbeit, Seeverkehr und die Gewinnung von Kohlenwasserstoffen als auch Prioritäten der „high politics“ wie zum Beispiel die innere Sicherheit. Noch ist nicht klar, welche Haltung die Vereinigten Staaten hinsichtlich der internationalen Zusammenarbeit mit Nicht-Anrainern der Arktis, insbesondere der EU, einnehmen, doch die Regierung in Washington kritisierte erst kürzlich sehr offen die A5-Gespräche für die Gräben zwischen den Akteuren, die durch solche Zusammenkünfte vertieft würden.

## **EUROPÄISCHE INTERESSEN**

Die EU engagiert sich in verschiedener Weise in unterschiedlichen internationalen Kooperationsforen in der Region, insbesondere als Mitglied des Euro-Arktischen Barents-Rats (BEAC) sowie als Ad-hoc-Beobachter im Arktischen Rat. Dänemark, Schweden und Finnland sind die drei EU-Mitgliedstaaten im Arktischen Rat, wobei Dänemark der einzige Anrainerstaat des Arktischen Ozeans ist, der ein EU-Mitglied ist. Dänemark handelt im Namen Grönlands, das die EU im Jahr 1985 verließ. Im Unterschied zu Dänemark sind Schweden und Finnland keine direkten Anrainer und müssen ihre jeweilige Arktis-Politik mithilfe alternativer Instrumente und auf anderen Wegen entwickeln und umsetzen, wobei die EU als wichtigstes Vorbild dient. Darüber hinaus sind sechs EU-Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, seit 1996 als ständige Beobachter im Arktischen Rat zugelassen. Interessanterweise ist Deutschland auch Vertragspartei des Spitzbergen-Vertrags aus dem Jahr 1921 und unterhält auf der Inselgruppe gemeinsam mit anderen großen Polar- und Meeresforschungsinstituten Forschungseinrichtungen des Alfred-Wegener-Instituts für Polar- und Meeresforschung, einem der führenden Polarforschungsinstitute in der Welt. Ein wichtiger Faktor für das europäische Engagement sind

**Ein wichtiger Faktor für das europäische Engagement sind die zahlreichen europäischen Unternehmen, die sich in der Arktis in unterschiedlichen Sektoren engagieren.**

die zahlreichen europäischen Unternehmen, die sich in der Arktis in unterschiedlichen Sektoren engagieren, seien es Rohstoffe, Öl und Gas, Bergbau, Fischerei, der wachsende Tourismussektor, Verkehr und Schifffahrt oder die Zulieferer und Entwickler der hierfür erforderlichen Technologien.

Doch worum geht es für die EU und ihre Mitgliedstaaten im Arktischen Raum wirklich? Wie lassen sich die europäischen Interessen im hohen Norden beschreiben? Für die besondere Besorgnis der EU hinsichtlich der Entwicklungen in der Arktis sorgte vor allem die dramatische Beschleunigung der globalen Erwärmung. Die EU hat sich dazu verpflichtet, die globale Erwärmung durch innenpolitische Maßnahmen einzudämmen und hat die Bekämpfung des Klimawandels zu ihrer wichtigsten außenpolitischen Priorität gemacht. Doch es ist nicht nur der empfindliche arktische Lebensraum und seine Biodiversität, die Europa schützen will. Wie aus einem Papier des ehemaligen Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, hervorgeht, ist die internationale Bedeutung des Klimawandels deutlich weitreichender und „umfasst politische und Sicherheitsrisiken, von denen europäische Interessen unmittelbar betroffen sind“.<sup>10</sup>

Steigende Temperaturen und schmelzende Polkappen und Gletscher könnten weltweit zu schweren Spannungen um natürliche Ressourcen und die Energieversorgung führen, Küsteninfrastrukturen zerstören, zwischenstaatliche Konflikte anheizen und Migrationsbewegungen auslösen. Es ist daher für die EU und die internationale Gemeinschaft von Bedeutung, solche Szenarien zu verhindern und sich auf die möglichen Ursachen des Problems zu konzentrieren. In seiner Rede auf der Internationalen Konferenz „Klimawandel, Völkerrecht und Arktisforschung“ im vergangenen Jahr in Berlin bezeichnete Bundesaußenminister Guido Westerwelle die Arktis-Problematik als „ein wichtiges Thema, das langfristig für die Menschheit von entscheidender Bedeutung ist“.<sup>11</sup>

10 | Europäischer Rat (Hrsg.), „Climate change and international security, paper of the High Representative and the European Commission to the European Council“, S113/08, 14.03.2008, [http://consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/reports/99387.pdf](http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/99387.pdf) [19.04.2012].

11 | Auswärtiges Amt (Hrsg.), „Zukunft der Arktis sichern“, 17.03.2011, [http://auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/GlobaleFragen/110317\\_arktiskonferenz.html](http://auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/GlobaleFragen/110317_arktiskonferenz.html) [19.04.2012].

Europa ist auch an einer nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen des Arktischen Raums interessiert. Schon jetzt werden 40 Prozent der in den Polargewässern gefangenen Fische innerhalb der EU konsumiert. Ein Viertel der Öl- und Gasimporte der EU entfallen auf Arktis-Anrainerstaaten.<sup>12</sup> Da der allgemeine Energiebedarf in Europa in den kommenden Jahrzehnten mit großer Wahrscheinlichkeit weiter zunehmen wird und die Arktis über bedeutende Kohlenwasserstoffreserven verfügt, wird es für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrien und den Wohlstand der EU-Bürger von entscheidender Bedeutung sein, die Energielieferungen aus dem Arktischen Raum sicherzustellen. Weitere natürliche Ressourcen aus dem hohen Norden wie Mineralien und seltene Erden sind für europäische Hochtechnologie-Unternehmen unverzichtbar, insbesondere mit Blick auf die Entwicklung von Technologien für eine kohlenstoffarme Wirtschaft, wie sie von der EU geplant ist. Als ein Hauptverbraucher dieser Ressourcen sollte Europa klarstellen, dass es nur diejenigen Tätigkeiten unterstützt, die gemäß den höchsten verfügbaren Umwelt-, Sicherheits- und Verwaltungsstandards durchgeführt werden und somit die Zusammenarbeit dergestalt fördern, dass bewährte Verfahren leicht woanders angewendet werden können.

**Energielieferungen aus dem Arktischen Raum werden von entscheidender Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrien und den Wohlstand der EU-Bürger sein.**

Der Grundsatz einer Ökosystem-basierten Bewirtschaftung könnte gewährleisten, dass die Aspekte und Interessen, die an die Verwaltung einer bestimmten Region gebunden sind, in der sich Aktivitäten wie Fischerei, Schifffahrt, Ausbeutung geologischer Ressourcen und sonstige Tätigkeiten überlappen, in ein Gleichgewicht gebracht werden mit dem Interesse, das Ökosystem zu bewahren und zu schützen. Dieses Prinzip wurde unter anderem im Bericht des Europäischen Parlaments über eine nachhaltige Politik für den hohen Norden festgehalten, der das Ergebnis von Verhandlungen war, die zu einem großen Teil durch das EU ARCTIC Forum als politische Schnittstelle ermöglicht wurden, wo das Verständnis und der Austausch europäischer Entscheidungsträger und verschiedener arktischer Akteure aus Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft erfolgreich verbessert werden konnten.

**Die EU und ihre Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, unterstützen aktiv die Arbeit an einem verbindlichen Polarkodex für die Schifffahrt.**

Weiter ist der freie Zugang zu den neuen Welthandelsrouten durch das arktische Meer für die EU und die Volkswirtschaften ihrer

Mitgliedstaaten von höchster Wichtigkeit, da diese 40 Prozent der weltweiten Handelsschifffahrt kontrollieren.<sup>13</sup> Die EU und ihre Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, unterstützen aktiv die Arbeit an einem verbindlichen Polarkodex für die Schifffahrt, der gegenwärtig von der Internationalen Seeschifffahrts-Organisation (IMO) entwickelt wird.

Die EU, ihre Mitgliedstaaten und europäische Unternehmen sollten aktiv an der Entwicklung dieser Seerouten mitarbeiten, nicht nur weil sie für die europäische Wirtschaft von größter Bedeutung sind, sondern vor allem weil die EU in der einmaligen Lage ist, Werkzeuge für den Ausbau dieser Routen bereit zu stellen, wie durch die verbesserte Abdeckung und Zuverlässigkeit des Galileo-Systems im Vergleich zum bestehenden GPS deutlich wird.

Auf internationaler Ebene ist die EU dabei, ihre Rolle und ihr Gewicht in globalen Fragen abzugleichen. Die ehrgeizigen außenpolitischen Ziele, die im Vertrag von Lissabon festgelegt wurden, warfen Fragen zum rechtlichen Status der EU auf und zogen die Einrichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) nach sich. Die EU ist bereits dabei, ihre Beziehungen zu einzelnen strategischen Partnern neu zu definieren, darunter drei arktischen Anrainern (Kanada, Russland, USA). Im Ergebnis rückt der hohe Norden, der bislang ständig im Schatten der traditionellen Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn stand, zunehmend in das Blickfeld der politischen Entscheidungsträger in Brüssel.

Im Rahmen ihrer Beziehungen zu den Anrainerstaaten der Arktis bemüht sich die EU um Multilateralismus, Verflechtung und Teilhabe auf der arktischen Bühne. Dies erweist sich in der Praxis oft als schwierige Aufgabe. So unterlagen die Möglichkeiten der Nicht-Anrainerstaaten, sich in

13 | Europäisches Parlament (Hrsg.), „Bericht über eine nachhaltige EU-Politik für den hohen Norden“, Brüssel, 16.12.2010, <http://europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0377+0+DOC+XML+V0//DE> [19.04.2012].

vollem Umfang an den Beratungen des Arktischen Rats zu beteiligen, in den letzten Jahren anhaltend starken Einschränkungen. Die Frage, wem der Status eines ständigen Beobachters eingeräumt werden soll, bedarf noch der eindeutigen Klärung durch die Mitglieder des Arktischen Rates nach gemeinsamen Kriterien. Die EU bemüht sich ebenso wie China, Japan und Südkorea um den Status eines ständigen Beobachters im Arktischen Rat. Während die nordischen Länder Norwegen und Island die Formulierung einer eigenen Arktis-Politik der EU begrüßen und den Antrag der EU auf einen Beobachterstatus im Arktischen Rat unterstützen, scheinen Kanada und Russland dies als eine Bedrohung ihrer Hoheitsrechte zu empfinden. Beide Länder verweisen auf die „Sensibilität“ der Region und Kanada machte aus seinem Ärger über das EU-Handelsverbot für Robbenerzeugnisse keinen Hehl.<sup>14</sup>

**Während Norwegen und Island die Formulierung einer eigenen Arktis-Politik der EU begrüßen, scheinen Kanada und Russland dies als eine Bedrohung ihrer Hoheitsrechte zu empfinden.**

Auf dem Ministertreffen des Arktischen Rats im Mai 2011 in Nuuk wurde vereinbart, dass ein möglicher Beobachter „die Souveränität der arktischen Anrainerstaaten, ihre Hoheitsrechte und ihre Rechtsprechung in der Arktis“ anerkennen muss. Inwiefern diese Kriterien Anwendung finden und welche Bedeutung sie in der Praxis haben ist jedoch noch abzuwarten. Die EU muss nun die Situation prüfen und sicherstellen, dass ihre Interessen und die ihrer Mitgliedstaaten vor allem in Fragen der Schifffahrt und Fischerei angemessen vertreten werden und ihre Ansprüche aus internationalen Abkommen Berücksichtigung finden.

## **EUROPÄISCHE PRÄSENZ**

Aufgrund ihrer geografischen Situation und der externen Auswirkungen ihrer internen Politik übernimmt die EU de facto die Rolle eines Akteurs im Arktischen Raum. Neun EU-Mitgliedstaaten sind entweder Mitglieder oder Beobachter im Arktischen Rat, während Norwegen – einer der rührigsten Akteure in der Region – Mitglied im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und eng mit der EU-Politik verbunden ist, was die Präsenz der EU in der Region zusätzlich stärkt. Die geopolitische Situation würde sich deutlich verändern,

14 | Für mehr Informationen vgl. Adele Airoidi, „The European Union and the Arctic: Main developments July 2008-July 2010“, Nordic Council of Ministers, Kopenhagen.

wenn die EU-Beitrittsverhandlungen Islands zu einem erfolgreichen Abschluss kämen. Der Beitritt Islands würde die EU nach Meinung einiger europäischer Parlamentarier „zu einem Arktisanrainer machen“.<sup>15</sup>

Obwohl die EU nicht dieselben Rechte genießt wie ständige Mitglieder des Arktischen Rats und folglich keine Hoheitsrechte im Arktischen Ozean geltend machen kann, zeigen EU-Beschlüsse häufig regulatorische Auswirkungen auf die arktischen Anrainerstaaten. Im Mai 2009 erließ die EU eine Verordnung über ein Moratorium für den Handel mit Robbenerzeugnissen, das in einigen Anrainerstaaten der Arktis, wo die Robben verarbeitende Industrie eine wichtige Rolle spielt, alles andere als begrüßt wurde. Nach der Explosion der Ölbohrplattform Deepwater Horizon im Golf von Mexiko verabschiedete das Europäische Parlament eine Resolution, in der verstärkte Folgenabschätzungen und Sicherheitsmaßnahmen für Unternehmen mit Sitz in der EU gefordert wurden, die im weltweiten Offshore-Geschäft tätig sind. Sollte ein derartiger Vorschlag in europäisches Recht überführt werden, müsste sich Norwegen als Teil des EWR einem entsprechenden Gesetz fügen, sofern es nicht von einem *opt out* Gebrauch machen wollte.

**Im vergangenen Jahr bemühte sich British Petroleum mittels eines Aktientauschs mit dem russischen Ölgiganten Rosneft um den Zugang zu dem Offshore-Ölfeld in der russischen Arktis.**

Europäische Öl- und Gasunternehmen sind massiv an der Erschließung der arktischen Vorkommen beteiligt. Im vergangenen Jahr bemühte sich British Petroleum mittels eines Aktientauschs mit dem russischen Ölgiganten

Rosneft um den Zugang zu dem Offshore-Ölfeld in der russischen Arktis. Das Geschäft wurde jedoch von einem Londoner Gericht blockiert und kam schließlich nicht zustande. Die französische Total ist Anteilseigner am Shtokman-Gasfeld, während die schottische Cairn Energy Explorationsbohrungen vor der grönländischen Ostküste durchführt. Auf der anderen Seite der Erdhalbkugel erhielt die britisch-niederländische Shell kürzlich die Genehmigung, in Alaska nach Öl zu bohren. Es ist schon fast üblich geworden, dass finnische Schiffbauunternehmen von den russischen Behörden mit dem Bau neuer Eisbrecher beauftragt werden.

Auf EU-Ebene hat die Kommission mit Grönland ein neues Fischereiabkommen für 2013 bis 2015 geschlossen. Es gewährt Fischereifahrzeugen der EU gegen eine finanzielle Entschädigung und einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der grönländischen Fischerei Fangrechte in grönländischen Gewässern.<sup>16</sup> Ähnliche Vereinbarungen werden in regelmäßigen Abständen auch mit Norwegen und Island geschlossen. Neben der Erschließung der natürlichen Ressourcen in der Arktis nimmt Europa auch eine führende Stellung bei der wissenschaftlichen Erforschung der Region ein. In den vergangenen zehn Jahren hat die EU die Arktis-Forschung mit einer Summe von insgesamt 200 Millionen Euro gefördert.<sup>17</sup> Initiativen wie DAMOCLES und ACCESS wurden entwickelt, um Muster des Klimawandels sowie ihre Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung der Region zu beobachten und zu verstehen. Die europäische Raumfahrtagentur ESA hat kürzlich die Navigationssatelliten CryoSat und Galileo in die Umlaufbahn gebracht, um die Veränderungen in der Arktis aus dem Weltraum zu beobachten. Schließlich hat die EU erste Investitionen in den Bau des Forschungseisbrechers Aurora Borealis unternommen, mit dem die multidisziplinäre europäische Arktis-Forschung unterstützt werden soll.

**Europa nimmt eine führende Stellung bei der wissenschaftlichen Erforschung der Region ein. In den vergangenen zehn Jahren förderte die EU die Arktis-Forschung mit 200 Millionen Euro.**

## **KÜNFTIGE HERAUSFORDERUNGEN UND HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN**

Die Arktis verfügt über das volle Potenzial, um als weltwirtschaftlicher Hotspot für künftige Generationen zu fungieren. Galt die Region früher als abgelegen und von geringer Bedeutung, zieht sie mittlerweile in dem Maße, wie die Eisschmelze die Erschließung der natürlichen Ressourcen der Arktis ermöglicht und den Zugang zu neuen Handelsrouten eröffnet, großes politisches und wirtschaftliches Interesse auf sich. Diese heftigen Umwälzungen werden wohl im Zusammenspiel mit einer wachsenden Weltbevölkerung und knapper werdenden Ressourcen zur Befriedigung ihrer

16 | The Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries of the European Commission, [http://ec.europa.eu/dgs/maritime-affairs\\_fisheries/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/maritime-affairs_fisheries/index_en.htm) [20.04.2012].

17 | Europäisches Parlament (Hrsg.), „Eine Nachhaltige Politik der EU für den hohen Norden (Debatte)“, Straßburg, 20.01.2011, <http://europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20110120+ITEMS+DOC+XML+V0//DE> [19.04.2012].

Bedürfnisse die letzte Wildnis der Erde in die Moderne kapultieren. Durch eine derart rasche Veränderung würde die Region die Weltgemeinschaft unausweichlich vor eine Vielzahl von Risiken und Herausforderungen stellen, von denen einige sich bereits kurzfristig manifestieren könnten.

Zunächst müssten die führenden Weltmächte sich der Herausforderung stellen, ein Modell für die nachhaltige Entwicklung der Arktis zu entwickeln. Da der arktische Lebensraum äußerst sensibel ist und höchst empfindlich auf äußere Einwirkungen reagiert, könnte jeder unausgeglichene Aktionsplan das Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Ökosystemen sowie zwischen der Umwelt dieser

**Das Modell für die nachhaltige Entwicklung der Arktis kann nur durch eine Bündelung und gemeinsame Nutzung von Ressourcen und Ideen umgesetzt werden.**

Region und der indigenen Bevölkerung zerstören. Es wäre jedoch auch der falsche Weg, Maßnahmen zur Bewahrung der Region zu treffen, die diese in eine Art Freilichtmuseum verwandeln. Diese Sichtweise wurde unter

anderem durch den gescheiterten Versuch der EU bestätigt, nach der Ölkatastrophe im Golf von Mexiko ein Moratorium für Offshore-Bohrungen in der Region durchzusetzen. Es muss ein breiter Konsens zwischen den betroffenen Parteien gefunden werden, dass das Modell für die nachhaltige Entwicklung der Arktis nur durch eine Bündelung und gemeinsame Nutzung von Ressourcen und Ideen zwischen Staaten, privaten Akteuren und indigenen Gruppen umgesetzt werden kann. Koordination und Kooperation dürfen nicht alleine auf die Anrainerstaaten beschränkt bleiben. Im Gegenteil, regionale Investitions- und Infrastrukturprojekte müssen auch Nicht-Anrainerstaaten und Akteure einbeziehen, die von den Veränderungen der Region betroffen sind.

Außerdem erfordert die erfolgreiche Umsetzung eines nachhaltigen Entwicklungsmodells für die Arktis angemessene Verwaltungsstrukturen. Der Arktische Rat – die wichtigste Regionalorganisation der Arktischen Region – befindet sich im Umbruch, hin- und hergerissen zwischen Institutionalisierung und Informalisierung einerseits sowie zwischen Exklusivität und Inklusivität andererseits. Auch wenn der Arktische Rat im Begriff wäre, sich der wachsenden Herausforderung einer nachhaltigen Entwicklung der Arktis zu stellen, wäre seine weitere Umformung vom Entscheidungsfindungs- zum Beschlussfassungsgremium unumgänglich. Die Institutionalisierung des Arktischen

Rats könnte gewährleisten, dass Zusagen eingehalten werden und die Parteien sich den von ihnen übernommenen Verantwortungen stellen. Das soll jedoch nicht bedeuten, dass andere internationale Foren wie IMO und BEAC an Bedeutung verlieren. Im Gegenteil, sie werden weiterhin ein wichtiger Ort für Verhandlungen sein und dazu beitragen, der arktischen Verwaltung zu mehr Einfluss und Flexibilität zu verhelfen. Aufgeschlossenheit für eine Beteiligung von Nicht-Anrainerstaaten und Akteuren sollte ein weiteres wesentliches Element der Verwaltungsstruktur sein.

Wie sollte Europa auf die Herausforderungen reagieren, die sich dem Kontinent aufgrund der raschen Veränderungen im hohen Norden stellen? Es ist eindeutig, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten ein großes Interesse an den Entwicklungen im Arktischen Raum haben und dort ihren Einfluss geltend machen müssen. Die EU muss sicherstellen, dass ihre Interessen und die ihrer Mitgliedstaaten angemessen vertreten werden und Berücksichtigung finden.

Zunächst ist es für Europa von Bedeutung, einen integrierten und ganzheitlichen Ansatz in Sachen Arktis zu verfolgen. Die europäischen Entscheidungsträger müssen sich der Herausforderung der horizontalen Kohärenz stellen und die Arktis-Frage in weitergehende politische Maßnahmen und Debatten der EU integrieren. Eine ganzheitliche und kohärente europäische Arktis-Politik kann nur durch Kombination verschiedener EU-Politiken – Außen-, Umwelt-, Forschungs-, Industrie- und Technologie-, Energie- und Ressourcen-, Verkehrs- und Fischereipolitik – erreicht werden. Gleichzeitig ist auch eine spezifische Kooperation und Koordination zwischen EU-Institutionen und den Arktis-Strategien der Mitgliedstaaten in relevanten Bereichen eine Notwendigkeit. Eine solche vertikale Kohärenz würde Synergien zwischen den Außenbeziehungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten im hohen Norden schaffen.

**Die europäischen Entscheidungsträger müssen sich der Herausforderung der horizontalen Kohärenz stellen und die Arktis-Frage in weitergehende politische Maßnahmen und Debatten der EU integrieren.**

Daneben muss Europa mit effektiven diplomatischen Mitteln eine proaktive Haltung gegenüber arktischen Angelegenheiten einnehmen. Auf Anfrage des Europäischen Parlaments muss der Europäische Auswärtige Dienst eine Arktis-Abteilung in seine Struktur aufnehmen, die neben den dienststellenübergreifenden Arbeitsgruppen in der Euro-

**Auch wenn sie den Prinzipien der multilateralen Zusammenarbeit treu bleibt, muss die EU enge bilaterale Beziehungen zu den Anrainerstaaten der Arktis pflegen.**

päischen Kommission eine führende Rolle bei der externen Durchsetzung der EU Arktis-Politik übernimmt. Auch wenn sie den Prinzipien der multilateralen Zusammenarbeit treu

bleibt, muss die EU enge bilaterale Beziehungen zu den Anrainerstaaten der Arktis pflegen. Die Arktis-Frage sollte eine wichtige Rolle im Rahmen der strategischen Partnerschaften mit Russland, Kanada und den USA spielen und Gespräche darüber sollten Teil der jährlich stattfindenden bilateralen Gipfeltreffen sein. Grundsätzlich muss die EU bei der Entwicklung ihrer Arktis-Politik eng mit Island als potenziellem EU-Mitgliedstaat, mit Norwegen als einem der Hauptakteure und Mitglied des EWR und der Schengen-Gruppe sowie nicht zuletzt mit Russland kooperieren, zu dem der Großteil des Arktischen Raums gehört.

### **FAZIT**

Die Arktis und Europa stehen vor einer Vielzahl von Herausforderungen. Die 27 Mitgliedstaaten sind im Begriff, ihre Außenbeziehungen neu zu ordnen, um ihre Interessen und Prioritäten klar zu definieren und ihre Rolle in der Welt zu stärken. Diese Zielsetzungen werden durch ein zunehmend nach innen gerichtetes politisches Klima in Europa ständig konterkariert. Die Arktis sieht sich im Gegenzug den Konsequenzen der globalen Erwärmung ausgesetzt, aber auch den Veränderungen des weltweiten wirtschaftlichen und politischen Gleichgewichts sowie den Veränderungen der Governance, des Wirtschaftslebens und der gesellschaftlichen und kulturellen Muster, die sich daraus ergeben. Die Europäische Union und der hohe Norden sind vielfältig miteinander verknüpft, und diese gegenseitigen Abhängigkeiten können für beide Seiten von Vorteil sein. Die Arktis ist für Europa und die EU-Mitgliedstaaten nicht nur aufgrund ihrer legitimen Interessen in der Region und ihrer entsprechenden Verantwortung von Bedeutung. Die EU, die dort ansässigen Unternehmen und einzelne Mitgliedstaaten sind bereits heute maßgebliche Akteure in für den Arktischen Raum wichtigen Bereichen.

Indem sich Europa für die Prinzipien einer ökosystembasierten Bewirtschaftung, multilateralen Zusammenarbeit und wissenschaftlicher Entscheidungen einsetzt sowie durch ein verstärktes Engagement in bestehenden Kooperatio-

nen und die Hervorhebung der eigenen technologischen Möglichkeiten und Standards könnte der Kontinent eine tragende Rolle übernehmen und einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung des Arktischen Raums und zur effizienten Entwicklung arktischer Kooperationsstrukturen leisten.