

Die Zukunft der Arktis

Bosold, David; Koschut, Simon

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bosold, D., & Koschut, S. (2009). *Die Zukunft der Arktis*. (DGAPaktuell, 3). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-128887>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Zukunft der Arktis

Der Entwicklung der Arktis wird seit einem knappen Jahr zunehmend größere Aufmerksamkeit geschenkt. Dies bezieht sich sowohl auf die mediale Berichterstattung als auch auf das Interesse Deutschlands, die zukünftigen Strukturen der politischen Zusammenarbeit in der Arktis mitzubestimmen. Die derzeitigen Entwicklungen und Perspektiven sind vielschichtig. Ausgelöst durch den Klimawandel haben bislang eisbedeckte, nun aber eisfreie Teile der Arktis dafür gesorgt, dass über eine dauerhafte kommerzielle Nutzung von Schifffahrtsrouten im Nordpolarmeer nachgedacht wird. Darüber hinaus werden in diesem Gebiet riesige, bislang nicht explorierte Öl- und Gasreserven vermutet, die aufgrund der Erderwärmung leichter zu fördern sein dürften. Im selben Atemzug wird über eine zunehmende Militarisierung der Arktis spekuliert, die den wirtschaftlichen Interessen der Anrainerstaaten Nachdruck verleihen soll. In den Debatten wird jedoch oft vergessen, dass die Polarregion von vier Millionen Menschen bewohnt wird, die zum Teil gegensätzliche Interessen verfolgen, und, darüber hinaus, dass mit dem Arktisrat sowie dem Euro-Arktischen Barents-Rat Institutionen geschaffen worden sind, die die Zusammenarbeit in zahlreichen Politikfeldern erleichtern sollen. Vor diesem Hintergrund fand in der Kanadischen Botschaft in Zusammenarbeit mit der politischen Abteilung der Botschaft und der Heinrich Böll Stiftung eine Konferenz statt, die die derzeitige Kooperation in der Arktis und die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse näher beleuchtete.

Die Arktis

Die Arktis umfasst entgegen weit verbreiteter Vorstellungen eine größere Fläche als die der eisbedeckten Teile um den Nordpol. Vielmehr erstreckt sie sich über jenes Gebiet des Polarkreises, das sich nördlich des 66. Breitengrads befindet. Weitergehende Definitionen, wie jene des 1991 geschaffenen Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP) oder des 2004 veröffentlichten Arctic Human Development Report (AHDR), die von den meisten Arktis-Anrainerstaaten geteilt werden, beziehen auch Landmassen ein, die südlich des 66. Breitengrades liegen und den Lebensraum für etwas mehr als vier Millionen Menschen darstellen. Für den völkerrechtlichen Status sind die weitergehenden Definitionen kaum von Belang, da die südlicheren Gebiete ausschließlich in das Hoheitsgebiet

der acht Staaten des Arktisrats (Dänemark, Finnland, Island, Kanada, Norwegen, Russische Föderation, Schweden, Vereinigte Staaten) fallen. Angesichts der klimatischen Veränderungen im Nordpolarmeer, die in näherer Zukunft die Exploration von Rohstoffen sowie die kommerzielle Schifffahrt ermöglichen könnten, ist aus völkerrechtlicher Sicht entscheidend, den Status des arktischen Ozeans abschließend festzulegen.

Völkerrechtliche Aspekte

Der völkerrechtliche Status der Arktis ist in dieser Hinsicht zu Teilen noch ungeklärt. Dieser Zustand beruht maßgeblich auf der ungelösten Frage, welche Gebiete des arktischen Ozeans unter nationale Jurisdiktion fallen und welche Teile zu internationalen Gewässern zu

zählen sind. Zwar besteht mit der UN-Seerechtskonvention (United Nations Convention on the Law of the Sea – UNCLOS) von 1982 ein internationales Regelwerk, dem bislang alle Arktis-Anrainerstaaten außer den Vereinigten Staaten beigetreten sind. Daraus ergibt sich jedoch weder eine Klärung, wie weit sich die jeweilige staatliche Souveränität nach Norden erstreckt, noch, wie die Gebiete im Bereich der Nordwestpassage zu behandeln sind. Allgemein gilt, dass die Gebiete, die sich ausgehend von der Küsten- bzw. Basislinie über 200 Seemeilen erstrecken, in den jeweiligen nationalen Regelungsbereich fallen. Sie werden als Ausschließliche Wirtschaftszonen (AWZ) bzw. »exclusive economic zones« (EEZ) bezeichnet. Dadurch ist es den entsprechenden Staaten möglich, Regelungen zum Schutz nationaler arktischer Gewässer zu erlassen und diese für wirtschaftliche Zwecke zu nutzen. In den meisten Anrainerstaaten wurden entsprechende Gesetze bereits in den 1980er Jahren erlassen, so etwa im Rahmen des kanadischen Arctic Waters Pollution Prevention Act von 1985. Darüber hinaus ermöglicht der Status der AWZ die Ausbeutung von Rohstoffen wie Öl und Gas sowie die Nutzung weiterer maritimer Ressourcen wie den dortigen Fischbeständen. Für die Zukunft der Arktis sind dabei zwei Punkte von besonderer Bedeutung: einerseits jener des Status der Nordwestpassage, andererseits jener des Umfangs der jeweiligen nationalen AWZ.

Die Nordwestpassage

Nach Meinung der kanadischen Regierung handelt es sich bei der Nordwestpassage (NWP) um kanadische Binnengewässer. Aus Sicht der Vereinigten Staaten, der Europäischen Union und insbesondere Deutschlands handelt es sich hingegen um eine internationale Wasserstraße ähnlich der Straße von Malakka. Unberührt von diesem Streit bleiben die geltenden Schutzbestimmungen für diesen Teil des Meeres, für den der kanadische Arctic Waters Pollution Prevention Act Anwendung findet. Ebenso wenig beschränkt der jeweilige Status Kanadas Rechte auf die ausschließliche wirtschaftliche Nutzung des Gebietes. Fraglich ist lediglich, ob Kanada das ausschließliche Recht besitzt, diesen Meeresweg für ausländische Schiffe zu sperren,

und – damit verbunden – ob die Nutzung der Gewässer durch diese die vorherige Zustimmung Kanadas erforderlich macht. Nach Ansicht kanadischer Juristen hat die bisherige Praxis amerikanischer Schiffe, eine Durchfahrgenehmigung vor der Durchquerung einzuholen, dafür gesorgt, dass die NWP zum kanadischen Territorium zu zählen ist.

Ausschließliche Wirtschaftszonen

Die UN-Seerechtskonvention ermöglicht die Festlegung einer AWZ, die sich auf das Gebiet 200 Seemeilen vor der Küstenlinie erstreckt. Diese ist im besagten Umfang für keinen der Arktisstaaten umstritten. Sie kann jedoch laut UNCLOS erweitert werden, wenn die Existenz eines Festlandssockels nachgewiesen werden kann. Nach Artikel 76 der Konvention kann die AWZ in diesem Fall auf maximal 350 Seemeilen ausgehend von der Basislinie verlängert werden, wenn nachgewiesen werden kann, dass der Meeresrücken eine natürliche Verlängerung des Festlandes darstellt. Dieser Passus ist ursächlich für das symbolische Abstecken der AWZ durch die Russische Föderation mit einer Titanflagge im Sommer 2007, da nach russischen Berechnungen der Lomonossow-Rücken eine Verlängerung des Festlandssockels darstellt und somit der Nordpol Teil der russischen AWZ wäre. Die International Boundaries Research Unit der Durham University in Großbritannien hat basierend auf den jeweiligen nationalen Ansprüchen eine Kartographierung der Arktis vorgenommen. Anhand dieser Karte (International Boundaries Research Unit (IBRU), Maritime jurisdiction and boundaries in the Arctic region, Durham (UK) 2008, <www.dur.ac.uk/resources/ibru/arctic.pdf>) wird deutlich, dass die umstrittenen Gebiete im Vergleich zu den Flächen, die jedem Arktis-Anrainer bei einer allgemeinen Ausweitung der AWZ zustehen, verhältnismäßig klein sind und in etwa der Größe der Bundesrepublik entsprechen.

Institutionen

Neben den ungeklärten Nutzungsrechten in Bezug auf Fischfang und Ausbeutung von Rohstoffen stellen

die fehlenden Umweltschutzbestimmungen das größte Problem für die Arktis dar. Zwar existieren in allen Staaten nationale Umweltrichtlinien. Diese erstrecken sich jedoch nicht auf jenen Teil des Arktischen Ozeans, der ungeachtet der Festlegung des Festlandssockels und der AWZ auch in Zukunft ein internationales Gewässer darstellen wird. Für den Schutz der arktischen Gewässer käme nach Meinung von Experten daher eine multilateral ausgehandelte Ergänzung der Seerechtskonvention in Frage. Diese könnte bestehende Rechtsrahmen wie jene der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation (IMO) nutzen, um die rechtlichen Standards für die Nutzung arktischer Gewässer vor einer umfangreichen kommerziellen Nutzung festzulegen. Flankierend könnte hierbei die Expertise des Arktisrats genutzt werden, der in zahlreichen Politikfeldern, die die Arktis betreffen, führend ist. Zu nennen wäre hier etwa die Koordination der Seenotrettung. Neben dem 1996 gegründeten Arktisrat existiert mit dem 1993 gegründeten Euro-Arktischen Barents-Rat (BEAC) ein weiteres Forum für die Zusammenarbeit arktischer Staaten. Hier genießen jedoch Kanada und die Vereinigten Staaten nur Beobachterstatus. Daher wird auch in Zukunft der Arktisrat die Schlüsselinstitution für arktische Belange darstellen.

Indigene Bevölkerung

Ein größeres Gewicht des Arktisrats, in dem Deutschland einen Beobachterstatus besitzt, würde der hauptsächlich indigenen Bevölkerung der Arktis dauerhaft ein größeres Mitspracherecht sichern. So gehören seit der Gründung des Arktisrats sechs Organisationen der indigenen Bevölkerung zu den ständigen Mitgliedern des Arktisrats. Neben der Interessenvertretung im Rahmen des Arktisrats stehen den Inuit im Rahmen der föderalen Systeme ihrer Länder weitere Möglichkeiten zu, Umweltstandards mitzubestimmen und die wirtschaftliche Entwicklung des hohen Nordens unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten zu gestalten. Die Einbeziehung der im Norden lebenden Bevölkerung ist wichtig, da sie den zu erwartenden wirtschaftlichen Nutzen aus der Förderung von Öl, Gas und Edelme-

tallen sowie Diamanten mit den Konsequenzen für ihre Lebenswelt abwägen muss, die in immer größerem Maße von der Klimaerwärmung gekennzeichnet ist. Das Auftauen des Permafrostbodens und die Erosion der Küste bedrohen die bisherige Siedlungsstruktur, so dass über eine Verlegung von Gemeinden ins Landesinnere nachgedacht wird. Die Auswirkungen des Klimawandels auf die Tierwelt stellt ein weiteres Problem für eine Gesellschaft dar, die weiterhin stark von der Jagd geprägt ist. Angesichts der hiesigen Debatte, die vorrangig die möglichen Potenziale und Chancen der Arktis beleuchtet, ist es wichtig, sich in Erinnerung zu rufen, dass mit einer künftigen Nutzung auch eine Verantwortung einhergeht. Dies bedeutet vor allem, dass nicht über die Köpfe der indigenen Bevölkerung hinweg die Zukunft der Arktis geplant wird und ihren Bedenken hinsichtlich des Schutzes dieses Gebiets Rechnung getragen wird.

Wirtschaftliche Potenziale

Zwei Bereiche haben in der jüngsten Vergangenheit besondere Aufmerksamkeit erfahren, wenn von der zukünftigen Rolle der Arktis gesprochen wird. Zum einen werden auf dem Gebiet der Arktis große Mengen an Öl und Gas vermutet. So sorgte im vergangenen Jahr eine Studie des U.S. Geological Survey für Aufsehen, nach der bis zu 13% der unentdeckten Ölreserven in der Arktis lagern könnten. Zum anderen nähren Berichte wie jene der National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) Anfang April diesen Jahres die Hoffnungen allerer, die in Form einer Schiffsroute durch die Arktis einen neuen, kürzeren und somit lukrativen Seeweg von Europa nach Asien sehen.

Öl- und Gasreserven

Zwei häufig vorherrschende Irrtümer gilt es hinsichtlich der Energievorräte der Arktis auszuräumen. Zum einen wird bereits heute arktisches Öl- und Gas gefördert, so etwa in der Beaufort-See und dem Mackenzie-Delta an der Nordküste Alaskas und Kanadas oder der Barents-See im Norden Norwegens und Russlands

(vgl. UNEP/GRID, Industrial Development in the Arctic, Arendal (Norwegen) 2005, <<http://maps.grida.no/go/graphic/industrial-development-in-the-arctic>>). Die Rohstoffe lagern hierbei in den laut Seerechtsübereinkommen eindeutig definierten AWZ der jeweiligen Länder und auch die nicht entdeckten Vorkommen werden zum Großteil dort vermutet. Somit wird die Förderung auch in Zukunft nicht oder nur zu einem geringen Teil durch den Streit um Gebietsansprüche in der Arktis betroffen sein. Ebenso ist die Menge der arktischen Öl- und Gasvorräte geringer als weithin angenommen. So sind die Erwartungen hinsichtlich des Potenzials der dort lagernden Vorräte im vergangenen Jahr nach unten korrigiert worden. Nach derzeitigem Stand wird das in der Arktis lagernde Öl lediglich für drei Jahre die weltweite Nachfrage decken können.

Alternative Schiffrouten

Auch eine zukünftige dauerhafte Nutzung der arktischen Seerouten ist unter den derzeitigen Voraussetzungen unwahrscheinlich. Zwar weckt auf dem Papier die Verkürzung des Seeweges von Hamburg nach Shanghai um etwa 40 Prozent Hoffnungen. Die Nutzung der Nordroute entlang der russischen Küste wird jedoch auch in den kommenden Jahrzehnten keine echte Alternative für die bisherige Route über den Suezkanal darstellen. Zwar zeigt sich nach Studien des Alfred-Wegener-Instituts in Bremerhaven, dass das arktische Eis in den Sommermonaten eine immer kleinere Fläche umfasst und die Eisdicke durch die Abnahme des mehrjährigen Packeises dünner wird. Für die Handelsschifffahrt bedeutet dies jedoch weiterhin, dass der Einsatz von Eisbrechern für das einjährige Meereis vonnöten ist und Routen wie die Nordwestpassage auch dann nur während zwei bis drei Monaten des Jahres befahrbar sein werden. Die Bedingungen hierfür stellen sich entlang der Nordroute besser dar. Dennoch wird ungeachtet der durch Eisbrecher sicherzustellenden Schiffbarkeit der Seewege eine Nutzung im größeren Maßstab nur möglich sein, wenn

die entsprechende Infrastruktur vorhanden ist. Diese umfasst neben Seenotrettungskapazitäten auch die Notfallplanung für Havarien und den Bau von Versorgungsstationen und Hafenanlagen entlang der über 4000 Seemeilen (etwa 7400 km) langen Route. Davon ist man derzeit noch weit entfernt.

Deutsche Interessen

Den übermäßigen Optimismus hinsichtlich des Potenzials der Arktis zu bremsen, ist demnach sinnvoll. Daraus zu folgern, dass sich Deutschland aus seiner Rolle als Mitgestalter einer neuen politischen und rechtlichen Ordnung zurückziehen sollte, wäre jedoch falsch. Die Abhängigkeit von Energielieferungen aus dem Ausland und die Investitionen deutscher Unternehmen in der Region zeigen klar die wirtschaftliche Bedeutung der Arktis für die Bundesrepublik auf. Hinsichtlich der weiteren Gestaltung der bestehenden Institutionen und eines Ausbaus des geltenden Rechtsrahmens bietet sich durch den Beobachterstatus im Arktisrat die Möglichkeit, Interessen zu benennen und Erfahrungen, etwa auf dem Gebiet des Umweltschutzes, einzubringen. Gehört zu werden wird jedoch auch mit Kosten verbunden sein. Deutschland muss daher nicht nur wissen, was es in den Dialog mit den Arktis-Anrainern einbringen kann. Vielmehr muss klar sein, wie viel Geld man dafür auszugeben bereit ist.

David Bosold
<bosold@dgap.org>

Dr. Simon Koschut
<simon.koschut@fu-berlin.de>

»The Arctic – Governance, Development and International Cooperation«
26. März 2009, 14.00–19.30 Uhr

Veranstalter:
Programm USA/transatlantische Beziehungen und International Forum on Strategic Thinking der DGAP
Botschaft von Kanada
Heinrich-Böll-Stiftung