SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Vom Meltdown zum Showdown? Herausforderungen und Optionen für Governance in der Arktis

Humrich, Christoph; Wolf, Klaus Dieter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Humrich, C., & Wolf, K. D. (2011). *Vom Meltdown zum Showdown? Herausforderungen und Optionen für Governance in der Arktis.* (HSFK-Report, 4/2011). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-292684

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.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

PRIF Peace Research Institute Frankfurt
HSFK Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

HSFK-Report Nr. 4/2011

Vom Meltdown zum Showdown?

Herausforderungen und Optionen für Governance in der Arktis

Christoph Humrich/Klaus Dieter Wolf

Mitglied der Leibniz Gemeinschaft

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) 2011

Adresse:
HSFK · Baseler Str. 27-31 · 60329 Frankfurt am Main ·
Telephone: +49(0)69 95 91 04-0 · Fax: +49(0)69 55 84 81
E-Mail: humrich@hsfk.de · wolf@hsfk.de
Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-942532-25-9

Euro 6,-

Zusammenfassung

Der Arktis wird seit einigen Jahren wieder ein erhöhtes politisches Interesse zuteil. Drei Entwicklungen wirken dabei zusammen: erstens der Klimawandel, der das Eis der Arktis schmelzen lässt und neue Chancen, wie zum Beispiel die Erschließung von Rohstoffen, eröffnet, aber auch neue Risiken produziert, wie etwa die Gefahr einer neuen geostrategischen Konfrontation; zweitens der Wirtschaftswandel. In Russland, Grönland, Norwegen und Alaska ist die wirtschaftliche Wohlfahrt sehr stark von der Rohstoffausbeute abhängig. Da zum einen Exporterlöse steigen, zum anderen weiter südlich bereits erschlossene Quellen ihr Fördermaximum erreicht haben, drängt es die Ökonomien dieser Staaten weiter in die hohe Arktis hinein. Drittens hat es einen Rechtswandel gegeben. Mit dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen sind die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Ausbeutung der Festlandsockelressourcen gesetzt worden. Die arktischen Staaten können und müssen jetzt ihre Ansprüche geltend machen.

Allen alarmistischen Zwischenrufen zum Trotz vollzieht sich die Aufteilung des Festlandsockels aber in relativ geordneten Bahnen und lässt sich aus einer Governance-Perspektive angemessener erfassen als mit Konfrontationsszenarien. Auf diese Weise können die politischen Herausforderungen in den Vordergrund gerückt werden, die arktisches Regieren bewältigen müsste. Drei normative Ziele gilt es dabei zu wahren: Frieden, nachhaltige Entwicklung und Freiheit und Selbstbestimmung der arktischen indigenen Völker. Betrachtet man vor dem Hintergrund dieser Ziele die Entwicklungen in der Arktis, dann stellt sich Governance-Bedarf auf mindestens sieben Feldern ein.

(1) Es müssen umstrittene Souveränitäts- und Nutzungsansprüche geklärt werden. Zu diesen gehören die Aufteilung des Festlandsockels, die Nord-West- und Nord-Ost-Passage, das Gebiet um Spitzbergen sowie bisher nicht geklärte Grenzverläufe zwischen einigen arktischen Staaten.
(2) Es gilt die militärische Nutzung der Arktis so zu regeln, dass sie keine Gefahr für den Weltfrieden oder die regionale Stabilität darstellt. Eine bessere und öffentlich transparente Abstimmung der militärischen Patrouillen und Verteidigungsaktivitäten sind geboten. Eine nukleare Abrüstungsinitiative für die Arktis wäre wünschenswert.
(3) Auch wenn Souveränitäts- und Nutzungsansprüche in den nördlichen Seewegen geklärt würden, bleibt Regulierungsbedarf für die arktische Schifffahrt. Das betrifft die maritime Sicherheit, den Meeresumweltschutz und die notwendige Infrastruktur der Schifffahrtswege.
(4) Herausforderungen stellen sich auch für eine nachhaltige Erschließung der Ressourcen der Arktis – auf internationaler Ebene vor allen Dingen der Off-Shore Öl- und Gasgewinnung.
(5) Die Arktis ist zudem eine globale Schadstoffsenke. Soll der Eintrag gesenkt werden, muss global Emissionsreduzierung betrieben werden. Die größten Herausforderungen ergeben sich im Umweltschutzbereich aber aus dem Klimawandel, der sich in der Arktis besonders rasant vollzieht.

(6) Der Klimawandel verändert auch die Biodiversität. Fischfang und Schutz arktischer Arten müssen vor diesem Hintergrund große Anpassungsleistungen vollbringen.
(7) Schließlich müssen die Lebensbedingungen der arktischen indigenen Völker weiter verbessert werden. Das erreichte Niveau ihrer Freiheit und Selbstbestimmung muss mindestens erhalten bleiben.

Die politische (Un-)Ordnung, die sich mit diesen Problemen gegenwärtig befasst, bietet das Bild eines fragmentierten Mehrebenensystems. Governance in der Arktis ist zwischen den Ebenen föderaler, nationaler, regionaler, internationaler und globaler Regulierung aufgeteilt und in sich zum Teil überlappende, sektorale Teilgebiete zersplittert. Ihre Zuverlässigkeit im Hinblick auf die Friedenswahrung, ihre Effektivität bei der Umsetzung nachhaltiger Entwicklung und ihr Beitrag zur Selbstbestimmung und Freiheit der indigenen Völker der Arktis lassen darum zu wünschen übrig.

Vor diesem Hintergrund greifen wir die Diskussion über verschiedene Governance-Optionen auf, die aus der bestehenden Fragmentierung herausführen könnten, und prüfen deren Wünschbarkeit und Wahrscheinlichkeit. Wir unterscheiden sie nach ihrer geographischen Reichweite von national bis global, nach ihrer funktionalen Reichweite von sektoral bis universal, sowie nach ihrer ethischen Reichweite zwischen bloßer Koexistenzordnung und Wertegemeinschaft. Daraus ergeben sich insgesamt sechs Szenarien und Modelle für arktische Governance.

(A) *Szenario der minimalen Kooperation innerhalb abgekühlter Beziehungen in der Arktis.* In diesem Szenario wird Governance mit nur nationaler Reichweite ausgeübt. Internationale Kooperation findet nur in sehr begrenztem Maße und funktional spezifisch statt. Das Management der friedlichen Koexistenz dominiert die Governance Agenda. Eine solche Entwicklung ist weder wünschenswert noch wahrscheinlich.
(B) *Szenario einer Nationalisierung im Rahmen des Seerechtsübereinkommens.* Hier dehnen die fünf Anrainer des Nordpolarmeeres ihre Küstengewässer über die gesamte Arktis aus und beanspruchen innerhalb ihrer Zonen zwar abgestufte, aber sehr weitgehende Kontrollbefugnisse. Zwar findet Governance hier im Rahmen eines internationalen Vertragswerks statt, bleibt aber bei allen über die Aufteilung der Souveränitäts- und Nutzungsrechte hinausreichenden Herausforderungen auf die nationale Ebene begrenzt. Soweit durch grenzüberschreitende Probleme notwendig, wird auf informeller, bilateraler Basis mit den betroffenen Nachbarn kooperiert. Dieses Szenario ist vor dem Hintergrund der Ziele nachhaltiger Entwicklung und der Freiheit und Selbstbestimmung der arktischen indigenen Völker defizitär.
(C) *Modell eines Arktisvertrages parallel zum Antarktisvertrag.* Dies ist der Gegenentwurf zu Modell B. Prinzipiell könnten alle Staaten, die daran interessiert sind, an einem Arktisvertrag nach diesem Modell teilnehmen. Es gäbe zwar möglicherweise eine abgestufte Teilnehmerschaft, aber generell wäre der Anspruch, ein gemeinsames Interesse oder Erbe der Menschheit auch gemeinsam zu verwalten. Weitgehende Friedens- und Umweltschutzziele wären wie beim Antarktisvertrag

vorgesehen. Neben der Unwahrscheinlichkeit eines solchen Modells als Entwicklungsszenario spricht dagegen, dass eine angemessene Berücksichtigung der Selbstbestimmung der indigenen Völker problematisch wird.

(D) *Modell eines Arktisvertrages parallel zu einer Regional Seas Convention*. Sie bietet sich als regionale Version eines Vertragsregimes an. Sie wäre in der Teilnehmerschaft entsprechend begrenzt, funktional umfassend und könnte gemeinsame Werte der Arktisstaaten beinhalten. Ein Vorbild könnte die OSPAR-Konvention sein. Auch hier würde aber das Problem der Beteiligung indigener Völker bleiben, da sie vermutlich nicht als Rechtssubjekte in einen völkerrechtlichen Vertrag aufgenommen würden. Mangelnde Flexibilität könnte sich zudem nachteilig auf Herausforderungen nachhaltiger Entwicklung auswirken.

(E) *Modell einer akteurszentrierten Kooperation in einer arktischen Regionalorganisation auf Basis des Arktischen Rates.* Statt einer regionalen Vertragsrechts-Institution könnte eine Governanceform gewählt werden, die vor allem über die effektive Nutzung und Koordination in schon bestehenden Akteursnetzwerken funktioniert. Indigene Völker, Wissenschaftler, NGOs, arktische Regionen, Parlamentarier der Arktis, Regierungen und Fachadministrationen würden in themenzentrierten Netzwerken und Gremien gemeinsam und informell arktische Governance gestalten. Aber die bestehende Soft-Law-Regulierung des Arktischen Rates ist schon nicht hinreichend im Hinblick auf den Regelungsbedarf und eine Weiterentwicklung in eine regionale Organisation à la arktische EU ist vollkommen utopisch.

(F) *Modell eines integrierten Mehrebenenregierens in der Arktis.* In diesem Modell werden dagegen die bestehenden Ansätze aufgegriffen. Verschiedene Governance-Herausforderungen sollen jeweils auf der dafür angemessenen Ebene und funktional spezifisch gelöst werden, während die Ebenen und sektoralen Ansätze unter einander normativ harmonisiert und so integriert werden, dass Governance-Aktivitäten mit je unterschiedlicher Teilnehmerschaft auf den einzelnen Ebenen oder in einzelnen sektoralen Bereichen keine zentrifugalen Tendenzen entwickeln und die Kooperation insgesamt gefährden.

Wir halten das letzte Modell des integrierten Mehrebenenregierens für die aussichtsreichste Gestaltungsoption. Die Interessenlagen der arktischen Staaten scheinen es derzeit nicht zuzulassen, Verhandlungen über ein umfassendes völkerrechtliches Übereinkommen auch nur anzuvisieren. Das integrierte Mehrebenenregieren hätte den Vorteil, dass es vorhandenen zentrifugalen Tendenzen in der bestehenden arktischen Governance mit relativ unaufwändigen Maßnahmen entgegen wirken würde. Aber ein solches Modell ist nicht nur zweitbester Ersatz für eine einheitliche Konvention. Governance-Formen sind inzwischen komplexer und vielfältiger geworden als die traditionelle völkerrechtliche Konvention. Während völkerrechtliche Verbindlichkeit nicht außen vor bleiben muss, erhält unsere Vorstellung vom integrierten Mehrebenenregieren die Flexibilität und Innovationskraft auch anderer Governance-Formen.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Normative Anforderungen an Governance in der Arktis	6
2.1	Frieden	6
2.2	Freiheit und Selbstbestimmung	7
2.3	Nachhaltige Entwicklung	8
3.	Handlungsfelder und Regelungsbedarf	9
3.1	Klärung von umstrittenen Souveränitäts- und Nutzungsrechten	9
3.2	Gewährleistung der Sicherheit der arktischen Staaten	10
3.3	Regelung der arktischen Schifffahrt	11
3.4	Schutz und Nutzung der lebenden arktischen Ressourcen und Biodiversität	11
3.5	Reduzierung des Schadstoffeintrags in die Arktis und Anpassung an den Klimawandel	12
3.6	Nachhaltige Erschließung der fossilen und mineralischen Rohstoffe der Arktis	13
3.7	Verbesserung der Lebensbedingungen der indigenen Völker und ihrer Teilnahmemöglichkeiten an der Gestaltung der Zukunft der Arktis	13
4.	Der Status quo: Governance in der Arktis als fragmentiertes Mehrebenensystem	14
5.	Modelle und Szenarien für arktische Governance	18
5.1	Back to the Future? Historische Realität des Kalten Krieges	19
5.2	Nationalisierung im Rahmen des SRÜ	20
5.3	Arktisches Vertragssystem	23
5.4	Regionale Institution: Arktisvertrag als regionale Meereskonvention	25
5.5	Regionale Organisation: Akteursorientierte Governance	26
5.6	Integriertes Mehrebenenregieren in der Arktis	28
6.	Realisierungschancen und Ausblick	29
Literaturverzeichnis		33
Quellenverzeichnis		37
Abkürzungsverzeichnis		41
Karte: Seegrenzen in der Arktis		

1. Einleitung

Spätestens seit dem Sommer 2007 hat es die Arktis (wieder) auf die Titelseiten der Zeitungen und in die öffentliche Aufmerksamkeit auch in südlicheren Gefilden geschafft. Damals setzte eine russische Expedition die Landesflagge auf dem Meeresgrund am geographischen Nordpol ab. Expeditionsleiter Arthur Tschilingarov hatte vorab verlauten lassen, die Arktis gehöre den Russen und man solle Präsenz zeigen.[1] Absichtsbekundungen wie die des russischen Sicherheitsrates im Jahr 2008, in der Arktis „russisches Militär zur Verteidigung russischer Interessen zu stationieren", und die nicht minder bedenkliche Entscheidung der USA Anfang 2009, „dass die Streitkräfte der Vereinigten Staaten ihre Fähigkeit zum Schutz der Land- und Seegrenzen in der Arktis ausbauen müssten"[2], geben Alarmisten Nahrung. Sie sehen wahlweise einen Klima- (u.a. Welzer 2010), Rohstoff- (u.a. Seidler 2009) sowie einen neuen Sicherheitskonflikt (u.a. Howard 2009) oder eine explosive Mischung aus allen dreien in der Arktis aufziehen. In solche Szenarien passen auch Meldungen, wonach die Luftwaffe Kanadas im Februar 2009 einen russischen Bomber abgedrängt habe, der sich in einer Machtdemonstration dem kanadischen Luftraum über der Arktis just am Tag eines Besuchs des amerikanischen Präsidenten in Ottawa genähert hatte.[3] Die NATO hält im hohen Norden Manöver ab mit solch plakativen Namen wie *Cold Response* (vgl. Kefferpütz 2010: 8). Als ein Rückfall in altbekannte Tit-for-Tat-Verhaltensmuster erscheint es, wenn die Amerikaner beispielsweise im März 2011 ein U-Boot Manöver unter dem Eis vermelden und die Russen zwei Wochen später eine Truppenverlegung an die norwegische Grenze ankündigen.[4] Wie intensiv das Militär außerdem auch in die Forschungsmissionen in der Arktis eingebunden ist, zeigt eine 2009 von der US-Marine veröffentlichte Studie über die strategische Bedeutung der Polarregion.[5] Kurzum: Eine wachsende Zahl von warnenden Stimmen vereinigt sich in der Befürchtung, dass umstrittene Territorialansprüche, die Gier nach Ölvorkommen und wegtauende Sicherheitsbarrieren in der Polarregion zu einer Großmächtekonkurrenz um Rohstoffe und Verkehrswege und zurück in eine vor-verrechtlichte Zukunft der internationalen Beziehungen führen könnten.

1 http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6914178.stm (10.07.2011).

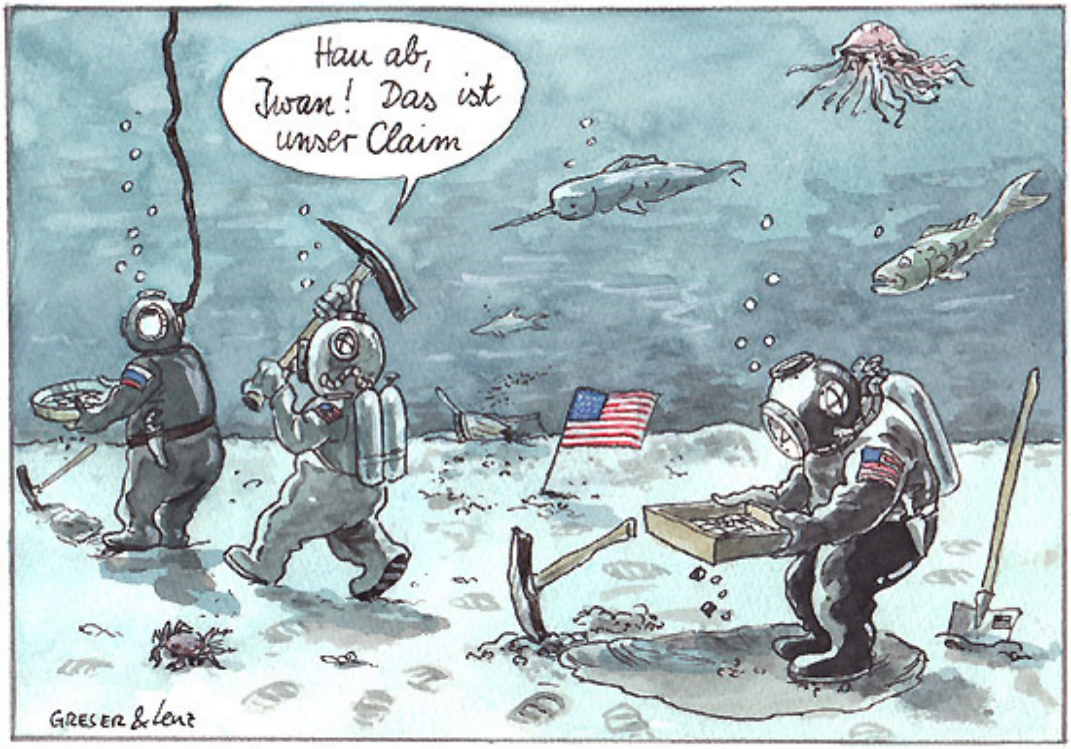
2 www.faz.net/s/RubDDBDABB9457A437BAA85A49C26FB23A0/Doc~E7C32FE14DB6D4CACB5403C358046FBCE~ATpl~Ecommon~Scontent.html (10.07.2011). Im Jahr 2009 führte die NATO unter dem Namen *Cold Response* Militärübungen in der Arktis durch, an denen über 7.000 Soldaten beteiligt waren.

3 http://news.bbc.co.uk/2/hi/7915517.stm (10.07.2011).

4 www.msnbc.msn.com/id/42269650/ns/us_news-environment/t/us-submarines-surface-tug-war-over-arctic-riches; www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/8419514/Russia-employs-Arctic-brigade-to-defend-oil-and-gas-reserves.html?sms_ss=email&at_xt=4d95d21bf8caa4f1,0 (10.07.2011).

5 www.sueddeutsche.de/wissen/expedition-wettlauf-um-die-schaetze-der-arktis-1.983189 (10.07.2010).

Abbildung 1: Goldgräberstimmung in der Arktis



© Greser&Lenz

Wie bereits an anderer Stelle argumentiert (Humrich/Wolf 2011), büßt die Prognose eines Konflikts um arktische Rohstoffe allerdings massiv an Plausibilität ein, wenn man nicht nur die Handlungs*motivationen* der arktischen (und anderer) Staaten berücksichtigt, sondern auch die relevanten Handlungs*restriktionen*, die gegen eine Eskalationslogik stehen. Dennoch, eine Verschlechterung der politischen Situation in der Arktis bleibt im Bereich des Möglichen. Sie könnte einerseits durch Entwicklungen außerhalb der Region induziert oder durch Rückkopplungsprozesse innerhalb der arktischen Staaten bedingt werden. Von einer von *extern* induzierten Verschlechterung wäre zu sprechen, wenn sich das globale Verhältnis zwischen Russland und den USA dramatisch so verschlechtern würde, dass die bestehende Kooperation in der Arktis dies nicht mehr abfedern kann und es so zu einem Spill-over der Spannungen in die arktische Zusammenarbeit kommt. Die Regierungszeit der Bush-Administration und ihr sicherheitspolitischer Kurs, z.B. im Hinblick auf die Raketenabwehr, sowie parallel die russische Großmachtpolitik gegenüber ihren Anrainerstaaten wie in Georgien haben gezeigt, dass das Potenzial für solche Verschlechterungen latent vorhanden ist. Sollte der zukünftige russische Präsident wieder

Putin und die amerikanische Präsidentin Palin heißen, wären Veränderungen im Verhältnis der beiden einstigen Supermächte zumindest nicht unwahrscheinlich.

Von einer *staatsintern* induzierten Verschlechterung würden wir sprechen, wenn die nun im Zusammenhang mit der Frage nach Aufteilung von Souveränitäts- und Nutzungsrechten in der Arktis aufgekeimte nationalistische Rhetorik vor allem in Kanada und in Russland oder der gegenwärtige Versuch der NATO, durch Versicherheitlichung in arktische Governance einzusteigen, Rückkopplungseffekte erzeugen würden. Sie könnten gesellschaftliche Erwartungen kreieren, die dann für die Regierungen von innen Handlungszwänge aufbauen und ihre Kompromissfähigkeit reduzieren.

Den alarmistischen Stimmen, die möglicherweise solche internen und externen Entwicklungen noch befeuern, wollen wir mit einer nüchterneren Betrachtung der neueren Entwicklungen in der Arktis entgegentreten. Dabei werden wir die bestehende Kooperation betonen und Governance-Optionen aufzeigen.[6] Wir gehen dabei von drei für politische Reaktionen maßgeblichen Veränderungen aus, die unter den Überschriften Klimawandel, Wirtschaftswandel und Rechtswandel zusammengefasst werden können (vgl. Rob Huebert, zitiert in Zellen 2009: 3).

Der Klimawandel ist in der Arktis besonders spürbar. Seit den 80er Jahren erhöht sich die Durchschnittstemperatur dort etwa doppelt so schnell wie im Rest der Welt (AMAP 2011: 4).[7] Die Schnee- und Eisbedeckung auf Land, der Permafrostboden, die Gletscher der Arktis und der Packeisschild auf dem Nordpolarmeer, alle sind einer fortschreitenden Abschmelzung im arktischen Sommer ausgesetzt. Nach Berechnungen des Schnee- und Eis-Datenzentrums (NSIDC) in Boulder (USA) könnte das arktische Meereis in Folge des Klimawandels in 20 bis 30 Jahren während der Sommermonate komplett verschwinden.[8] Neben möglichen dramatischen biologischen Veränderungen und geophysischen Rückkopplungsprozessen mit Klima und Ozeanen macht das die Arktis zugänglicher (vgl. Gerdes 2011). Es eröffnet neue Schifffahrtsrouten um den Pol. Die im Sommer 2009 bereits für acht Wochen schiffbare Nordostpassage verkürzt etwa die Strecke von Hamburg nach Yokohama/Japan um 40% (vgl. Eger/Dahl 2011: 180). Aber auch die Rohstoffe der Arktis kommen so in die Reichweite einer ökonomisch sinnvollen Erschließbarkeit.[9]

Nicht nur der Klimawandel kommt diesen Aktivitäten entgegen. Auch die langfristigen *Entwicklungen in der Rohstoffwirtschaft* lenken das Interesse auf die Arktis. Global stiegen die Rohstoffpreise im Krisenjahr 2008 auf ein Rekordhoch und versprachen satte Gewinne selbst unter den finanzintensiven Förderbedingungen der Arktis. Die Preise sind inzwischen zwar wieder gesunken, aber es ist kein Ende der zunehmenden Nachfrage z.B. aus den Ökonomien der erfolgreichen Schwellenländer abzusehen. Die Ölvorkommen im

6 Die Autoren danken Kirsten Orschulok für ihre Unterstützung bei der Quellensichtung.

7 www.amap.no/swipa/ (10.07.2011).

8 www.fr-online.de/wissenschaft/us-forscher--arktis-in-20-bis-30-jahren-eisfrei/-/1472788/4716056/-/index.html (10.07.2011).

9 Während in Russland und Alaska noch große Energieunternehmen auf Lizenzen warten, hat das schottische Unternehmen *Cairn Energy* seit 2010 bereits Explorationsbohrungen vor der Westküste Grönlands vorgenommen: www.handelsblatt.com/technologie/energie_technik/riskante-bohrungen-wenn-eisberge-auf-die-oelplattformen-zutreiben;2623265 (10.07.2011).

Raum der Arktis werden auf 13% der vermuteten unentdeckten weltweiten Vorräte geschätzt, bei den Gasvorkommen sind es sogar über 30% (Gautier 2009). Zugleich sind in den arktischen Staaten deren bisher erschlossene Quellen auf dem Weg der Erschöpfung (vgl. Howard 2009) und neue müssen erschlossen werden. Das gilt vor allem für Norwegen, Kanada und Alaska. In Grönland ist die Aussicht auf Einnahmen aus der Ölförderung mit der Perspektive auf finanzielle und letztlich volle politische Unabhängigkeit von der einstigen Kolonialmacht Dänemark verbunden. In Russland wird ohnehin die wirtschaftliche Aufholjagd gegenüber dem Westen durch rücksichtslose Ausbeutung der fossilen und mineralischen Ressourcen bestritten. In allen Fällen drängt daher die Rohstoffwirtschaft weiter in die Arktis hinein.

Diese Expansion wird durch einen *Rechtswandel* begünstigt, der schon in den siebziger Jahren begonnen hat und nun erst langsam seine Folgen zeitigt. Das Seerechtsabkommen der Vereinten Nationen (SRÜ),[10] bereits 1982 unterschriftsreif verhandelt, trat 1994 mit der erforderlichen Anzahl von Ratifikationen in Kraft. Das SRÜ teilt die Meere in unterschiedliche Nutzungszonen ein (vgl. Jenisch 2011). Dazu zählen die territorialen Gewässer der 12-Seemeilen Zone und die Gewässer der so genannten Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ), in denen die Meeresanrainer alle lebenden und nicht-lebenden Ressourcen bis zu 200 Seemeilen vor ihrer Küste ausbeuten dürfen. Das SRÜ ermöglicht es seinen Mitgliedern aber auch, über die AWZ hinausgehende Teile des Kontinentalsockels für die Erschließung der Ressourcen des Meeresbodens zu nutzen, wenn einem entsprechenden Antrag bei der Festlandsockelkommission[11] der Vereinten Nationen stattgegeben wurde (vgl. Proelss/Müller 2008 und Jenisch 2011). In diesem Antrag muss mit geeigneten Daten nachgewiesen werden, wo die Grenze des Kontinentalhangs entsprechend verschiedener Festlegungsverfahren verläuft (vgl. Hinz 2007). Nach der Ratifizierung des SRÜ hatten die Mitgliedstaaten zunächst zehn Jahre Zeit, um einen solchen Antrag zu stellen. Für die arktischen Staaten – alle außer den USA haben das SRÜ ratifiziert – nähern sich die Fristen im ersten und Mitte des zweiten Jahrzehnts des neuen Jahrtausends dem Ende zu.[12] Daher rührt die zuweilen hektische Aktivität unter den arktischen Staaten, entsprechende Daten zu erheben,[13] die vor allem angesichts politischer Begleitmaßnahmen als Wettren-

10 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, 1982.

11 www.un.org/Depts/los/clcs_new/clcs_home.htm (21.06.2011).

12 Dänemark hat 2004, Kanada 2003, Russland 1997 und Norwegen 1996 ratifiziert. Russland hat 2001 einen Antrag bei der Kontinentalsockelkommission der Vereinten Nationen eingereicht, der schon die erst 2007 durch die Flaggensetzung von der internationalen Öffentlichkeit registrierten Ansprüche enthält. Die Russen wurden jedoch aufgefordert, nachzubessern und weitere Daten vorzulegen. Das sollte 2013 oder 2014 geschehen (http://russiamil.wordpress.com/2011/03/14/diplomacy-comes-to-the-fore-in-russias-arctic-strategy/ [10.07.2011], erfolgt jedoch möglicherweise bereits früher (www.oilandgaseurasia.com/news/p/0/news/11957 [24.07.2011]. Der rechtliche Vorgang ist auf der Seite der Festlandsockelkommission mit allen öffentlich zugänglichen Materialien dokumentiert: www.un.org/Depts/los/clcs_new/ submissions_files/submission_rus.htm [10.07.2011]). Auch Dänemark/Grönland und Kanada wollen 2013/2014 einen Antrag gestellt haben. Norwegen wurde 2009 ein 235.000 Quadratkilometer umfassendes Gebiet im Nordmeer zugesprochen, in dem das Land über das exklusive Recht auf die Ausbeutung der Meeresbodenschätze verfügt (www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_nor.htm# Recommendations[10.07.2011]).

13 Im Sommer 2010 schickten beispielsweise Russland das Forschungsschiff *Akademik Fjodorow* und die USA und Kanada gemeinsam die Eisbrecher *Healy* und *Louis S. St-Laurent* in die Region, um wissen-

nen um die nationale Aneignung der Arktis interpretiert wurde, wenn nicht als Vorbote eines heraufziehenden neuen „Kalten" Krieges um arktische Rohstoffe. Seit 2007 hat sich jeder der acht Mitgliedstaaten des Arktischen Rates eine neue Strategie für die nationale Arktispolitik gegeben.[14] Zudem sind in allen Staaten auch darüber hinaus verteidigungs- und sicherheitspolitische Aktivitäten, die sich auf die Arktis beziehen ließen, zu beobachten gewesen.[15] Auch in NATO und EU gab es entsprechende politische Stellungnahmen, und selbst in Deutschland beteiligen sich neben der Presse und politiknahen Publizistik auch die politischen Stiftungen und das Auswärtige Amt aktiv an der Diskussion um politische Herausforderungen in der Arktis.[16]

Die politische Aufmerksamkeit deutet auf die Erwartung einer möglichen Konfliktverschärfung hin. Aber nichts wird so kalt gegessen, wie es aus der Truhe kommt. Während der überwiegende Teil der Literatur die Kooperationsperspektive der Konfliktperspektive unterordnet,[17] sehen wir dafür keine überzeugenden Gründe (vgl. Humrich/Wolf 2011). Das heißt nicht unbedingt, dass man Szenarien, die einen Stillstand oder einen Rückgang von Kooperation prognostizieren, komplett ausblenden muss. Aber wir wollen sie im Zusammenhang mit Fragen nach Regulierungsinstrumenten und Ordnungsmodellen für die Arktis betrachten, die das Konfliktmanagement durchaus als eine unter mehreren Governance-Herausforderungen sehen, aber über die bloße Vermeidung von Konflikteskalation als Governancebedarf deutlich hinausgehen.

Unsere Überlegungen zu einem geeigneten politischen Ordnungsmodell für die Arktis sollen allerdings nicht allein am Reißbrett der Wunschvorstellungen erfolgen. Wir werden zunächst generelle normative Anforderungen an das Regieren im Hinblick auf die Arktis einführen (Abschnitt 2) und dann den Regelungsbedarf und die Governance-Herausforderungen benennen, die sich vor dem Hintergrund der neueren Entwicklungen

schaftliche Erkenntnisse zu sammeln, auf die sie ihre jeweiligen Ansprüche auf den arktischen Meeresboden stützen können (http://en.rian.ru/science/20100727/159962626.html [10.07.2011]).

14 Dänemark hat noch keine endgültige Strategie vorgelegt. Seit 2008 zirkulieren allerdings Entwürfe, die nun offenbar im Entscheidungsstadium sind (vgl. Dänemark/Grönland 2008 und 2011). In Norwegen ist schon ein Follow-up Prozess für die Strategie von 2006 im Gange (Norwegen 2006 und 2009). Schweden hat dieses Jahr seine Strategie verabschiedet (Schweden 2011), Finnland im Jahr zuvor (Finnland 2010). Russlands Sicherheitsstrategie für den Norden wurde im Ton konzilianter als zunächst vermutet (vgl. Åtland 2011). Die amerikanische Strategie wurde im Format einer Nationalen Sicherheitsdirektive in den letzten Amtsmonaten von George W. Bush herausgegeben (USA 2009). Die Kanadier haben eine interne Strategie und ein Statement zur arktischen Außenpolitik, das diese ergänzt (Kanada 2009; Kanada 2010). Zu Bewertung und Inhalt der isländischen Strategie vgl. die Master-Thesis von Gudmundsson (Island 2009; Gudmundsson 2010). Für einen Überblick und Vergleich von Policy-Dokumenten siehe Brosnan et al. (2011).

15 Für einen guten Überblick mit entsprechenden Quellen vgl. Trent (2011).

16 Für einen Überblick zur EU-Politik in der Arktis siehe Kennedy (2011). Die NATO hat das Thema u.a. bei einem Seminar auf Island erörtert (www.nato.int/cps/en/natolive/news_49745.htm?selectedLocale=en [10.07.2011]). Neben einem internen Workshop 2008 veranstaltete das Auswärtige Amt 2009 und 2011 große internationale Konferenzen zu aktuellen Themen in der Arktis. Die Friedrich-Ebert-Stiftung, die Hanns-Seidel-Stiftung (vgl. Rill 2010) und die Konrad-Adenauer-Stiftung wurden jeweils mit Tagungen aktiv. Auch die Heinrich-Böll-Stiftung veröffentlichte ein entsprechendes Papier (Kefferpütz 2009).

17 Vgl. Emmerson (2010), Fairhall (2010), Marx (2010), Matz (2010), Anderson (2009), Haftendorn (2009), Howard (2009), Sale (2009), Seidler (2009), Zellen (2009).

in der Arktis ergeben (Abschnitt 3). Nach einem kurzen Überblick über bereits bestehende Regelungsansätze, die man als Status quo der Governance in einem fragmentierten Mehr-Ebenensystem bezeichnen könnte (Abschnitt 4), skizzieren wir anhand der politischen und wissenschaftlichen Diskussion über entsprechende Governance-Mechanismen sechs Szenarien und Modelle arktischen Regierens, um zu verdeutlichen, wie Entwicklungsalternativen aussehen und wie der Regelungsbedarf auf unterschiedliche Weise gedeckt werden könnte (Abschnitt 5). Wir halten die Vorstellung eines integrierten Mehrebenenregierens für das aussichtsreichste Zukunftsmodell für Governance in der Arktis. Zum Schluss wollen wir daher dessen Entwicklungschancen diskutieren und Maßnahmen andeuten, die geeignet sein könnten, diese Entwicklung zu befördern (Abschnitt 6).

2. Normative Anforderungen an Governance in der Arktis

Ernst-Otto Czempiel hat die unterschiedlichen Logiken von Konflikten um Wertzuteilungen in die Sachbereiche Sicherheit, Herrschaft und Wohlfahrt unterschieden (Czempiel 1981: 198). Die normativen Ziele, die man diesen Bereichen zuordnen kann, sind *Frieden, Freiheit und Selbstbestimmung* sowie *nachhaltige Entwicklung*. Die Verwirklichung dieser Ziele machen wir auch zum Maßstab für die Beurteilung der verschiedenen arktischen Governance-Modelle.

2.1 Frieden

Zwar hat es seit dem Zweiten Weltkrieg in der Arktis keine *nennenswerten* militärischen Zwischenfälle mehr gegeben.[18] Das heißt aber nicht, dass die Arktis kein Schauplatz bewaffneter Konfrontation gewesen wäre. Sie wurde zu Recht zum Sinnbild des Kalten Krieges. Hier standen sich die damaligen Supermächte unmittelbar gegenüber. Das korrespondierte zwar nicht unbedingt mit der höchsten strategischen Bedeutung dieser Arena innerhalb der militärischen Logiken der Blöcke.[19] Aber hier hatten U-Bootflotten, Bomberpatrouillen und Abfangjäger direkte Feindberührung (vgl. z.B. Young 1992; Osherenko/Young 1989; Tunander 1989). Möglicherweise war es darum nicht zufällig, dass das Ende des Kalten Krieges in der Arktis seinen Anfang nahm. Im Jahr nach dem berühmten zweiten Gipfeltreffen Reagans und Gorbatschows in Reykjavik 1986, das zwar scheiterte, aber die Türen für folgende Verhandlungen weit geöffnet hatte, hielt Reagan seine berühmte Rede an der Berliner Mauer, dann Gorbatschow seine vor allem von den nordischen Ländern viel beachtete und für die Arktis folgenreiche Rede in Murmansk (Scrivener 1989; Åtland 2008).[20] Er regte dabei an, die Arktis zu einer Region des Friedens und des Umweltschutzes zu machen, und legte so den Grundstein für die spätere Umweltkooperation in der Arktis, die auf Initiative Finnlands und mit kanadischer Un-

18 Zwar wurden in den so genannten Kabeljaukriegen zwischen Großbritannien und Island von 1958 bis 1976 tatsächlich Waffen abgefeuert. Die vereinzelten Schusswechsel führten aber nicht zu Todesopfern.

19 Über die strategische Bedeutung gehen die Einschätzungen auseinander (vgl. Zellen 2009; Osherenko/Young 1989).

20 Der Text der Rede ist erhältlich unter: www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf (10.07.2011).

terstützung darauf aufbaute (vgl. Humrich 1999 und Young 1998). Zwar taucht seitdem der Frieden als explizites Ziel in den kooperativen Bemühungen nicht mehr auf, aber diese Abwesenheit ist wohl nur dem Umstand geschuldet, dass der Frieden in der Region nach Ende der Blockkonfrontation als gegeben angesehen wurde.

Auch wenn, wie die dramatische Abkühlung der Beziehungen zwischen Russland und dem Westen in der Ära Bush und vor allem nach der russischen Intervention in Georgien zeigt, Geschehnisse auf der globalen Ebene auch in der Arktis Spannungen erzeugen können[21] und Eigendynamiken einer innenpolitischen Instrumentalisierung von Disputen über die Arktis nicht auszuschließen sind (vgl. Humrich/Wolf 2011; Byers 2009), liest sich die Geschichte der Kooperation in der Arktis vor allem als eine Geschichte vertrauensbildender und damit friedensfördernder Maßnahmen (Purver/Young 1991). Die Zusammenarbeit in der Arktis hatte sogar friedenspolitische Spill-overs auf die globale Ebene und könnte diese auch weiterhin erzeugen. Paul Berkman ist daher dahingehend Recht zu geben, dass dem Frieden als politischem Ziel in der Arktis nach wie vor Beachtung geschenkt werden sollte (Berkman 2010).

2.2 Freiheit und Selbstbestimmung

Bis auf Russland zählen die arktischen Staaten zu den stabilen und liberalen Demokratien, in denen Freiheit und Selbstbestimmung weitgehend verwirklicht sind. Dennoch gibt es nach wie vor Bedarf, die Grenzen der jeweiligen nationalen Selbstbestimmung durch Klärung der Jurisdiktionsgrenzen, z.B. auch auf See, festzustellen sowie grenzüberschreitende Beeinträchtigungen der Freiheit des einen Staates durch einen anderen kooperativ zu bearbeiten. Insbesondere bleiben die Ziele Freiheit und Selbstbestimmung jedoch für das arktische Regieren relevant im Hinblick auf die arktischen indigenen Völker. Sie waren über Jahrhunderte die Opfer direkter oder so genannter interner Kolonialisierung (vgl. Dryzek/Young 1983 und Young 1992). Erst seit den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts finden die Ansprüche der indigenen Völker auf Selbstbestimmung zunehmend Gehör. Das ist nicht nur und nicht in erster Linie einem Mentalitätswandel der nichtindigenen Bevölkerung geschuldet, sondern vor allem einer effektiveren Organisation der indigenen Völker selbst zur Artikulation und Durchsetzung ihrer Ansprüche. Die Normen der indigenen Selbstbestimmung haben die indigenen Völker der Arktis einerseits in der ILO-Konvention 169 und der *United Nations Declaration on Indigenous Peoples* ausgemacht, andererseits in eigenen Erklärungen über ihre kulturelle und politische Identität und Souveränität.[22] Im April 2009 präsentierten Vertretungen der Inuit aus Grönland, Kanada, Alaska and Russland die *Circumpolar Inuit Declaration on Arctic Sovereignty*. Darin beschreiben sie sich als ein einheitliches, über vier Staaten verteiltes Volk und beziehen Position zu Fragen wie „Who owns the Arctic?“, „Who can traverse the Arctic?”

21 Baev glaubt schon vor der russischen Intervention 2008, dass nur durch die globalen Spannungen, die sich auch in Putins umstrittener Rede auf der Münchener Sicherheitskonferenz zeigten, die aggressive Reaktion auf die russische Flaggenaktion am Nordpol zu verstehen ist (vgl. Baev 2007).

22 Die Erklärung kann als Reaktion auf den Ausschluss der indigenen Völker von den Treffen der so genannten „Arctic 5“ in Ilulissat 2008 und in Charleston 2010 gesehen werden. Siehe: A Circumpolar Inuit Declaration on Sovereignty in the Arctic: www.inuit.org/index.php?id=429 (10.07.2010). Vgl. auch Osofsky (2007).

und „Who has rights to develop Arctic resources?“. Ihren Mitwirkungsanspruch stützen sie sowohl darauf, dass nur sie über das traditionelle Wissen verfügen, das zur Effektivität des arktischen Regimes benötigt wird, als auch darauf, dass sie als unmittelbar Betroffene einen Anspruch auf Selbstbestimmung und gleichberechtigte Partizipation haben.[23] Zwar ist seit den siebziger Jahren viel erreicht worden (vgl. Wilson 2007; Øverland 2009; McBeath 2010), doch gilt es überall, vor allem aber in Russland, Freiheit und Selbstbestimmung der arktischen indigenen Völker noch weiter auszubauen und das schon Erreichte vor dem Hintergrund der Entwicklungen auf der trans- und internationalen Ebene in der Arktis zu bewahren.

2.3 Nachhaltige Entwicklung

Ursprünglich vor allem als Austragungsort für Konflikte um die Verteilung materieller Güter verstanden, trat im Politikfeld Wohlfahrt vor dem Hintergrund der so genannten Grenzen des Wachstums das Ziel der nachhaltigen Entwicklung immer mehr in den Vordergrund. Es setzt sich aus drei Teilzielen zusammen: Prosperität, Bewahrung des ökologischen Gleichgewichts und der natürlichen Ressourcen für nachfolgende Generationen und eine solidarische und gerechte Verteilung der Ressourcen und wirtschaftlichen Güter (vgl. Langhelle 1999; Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ 1998). Diese Ziele sind auch für das arktische Regieren relevant. Die arktischen indigenen Völker werden ohne die wirtschaftliche Entwicklung der Ressourcen der Arktisregion nicht über die Mittel verfügen, ihre Freiheit und Selbstbestimmung auch effektiv auszuüben (vgl. Riabova 2010). Bei der neuen Ressourcenerschließung geht es daher auch darum, dass sie gerecht an deren Gewinnen beteiligt werden. Außerdem ist die Arktis eine Bioregion der Erde, die über einmalige, noch weitgehend unbeeinträchtigte, aber auch empfindliche Ökosysteme verfügt. Diese genießen durch ihre atemberaubende Schönheit und Unbezähmbarkeit global Wertschätzung. In der Praxis hat sich leider gezeigt, dass die Operationalisierung nachhaltiger Entwicklung als politisches Ziel höchst umstritten war und ist - zumindest wenn es um die ökonomische und soziale Komponente der nachhaltigen Entwicklung geht.[24]

Wenn man diese drei großen Governance-Ziele mit den oben beschriebenen Entwicklungen in der Arktis und den politischen Reaktionen darauf in Verbindung bringt, ergeben sich sieben Handlungsfelder, auf denen Bedarf für grenzüberschreitendes Regieren in der Arktis besteht.

23 Vgl. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2007 und Convention Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (ILO Convention 169), 1989. Von den arktischen Staaten haben nur Dänemark und Norwegen die Konvention bisher ratifiziert.

24 Während die ökologische Komponente in der Arctic Environmental Protection Strategy schon ausbuchstabiert wurde, werden ökonomische und soziale Aspekte nur punktuell thematisiert. Ein Begriff nachhaltiger Entwicklung wird in diesen Dimensionen daher eher induktiv sichtbar (vgl. Humrich 1999 und Young 1998).

3. Handlungsfelder und Regelungsbedarf

3.1 Klärung von umstrittenen Souveränitäts- und Nutzungsrechten

Die Zuteilung von Souveränitäts- und Nutzungsrechten in der Arktis (siehe auch die Karte „Seegrenzen in der Arktis" im Anhang) umfasst vier Hauptfragen: Die Frage nach der Aufteilung des Kontinentalsockels hat die Medien dominiert. Gegenwärtig sehen viele hier den eigentlichen Konfliktherd. Denn sowohl Kanada als auch Russland und Dänemark/Grönland beanspruchen überlappende Gebiete um den Lomonossow-Rücken als Fortsetzung ihres jeweiligen Kontinentalsockels für sich (vgl. Hinz 2007). Die USA haben z.T. rechtswahrende Erklärungen abgegeben, können aber selbst noch keinen Antrag bei der Festlandsockelkommission stellen, weil sie dem SRÜ bisher nicht beigetreten sind. Die Amerikaner werden sicher nicht darauf verzichten, Ressourcen in ihrem Kontinentalschelf auszubeuten, selbst wenn sie nicht Mitglied des Abkommens werden.

Die zweite Frage betrifft die Unklarheit über die Nutzungsrechte auf dem Festlandssockel von Spitzbergen. Der Spitzbergenvertrag von 1920 gesteht Norwegen die Souveränität über den Archipel zu, verlangt aber nicht-diskriminatorische Zugangs- und Nutzungsrechte für alle Mitgliedstaaten des Vertrages. Der Vertrag ist zu alt, um die entsprechenden Regelungen des Seerechts schon in sich aufgenommen zu haben. Darum besteht nun Uneinigkeit, ob und wie die Seezonen um Spitzbergen unter den Vertrag fallen und welche Nutzungsrechte den Parteien (insbesondere Russland stellt hier Ansprüche) dort zufallen (vgl. Pedersen 2009 und 2006).[25]

Die dritte Frage im Hinblick auf Souveränitäts- und Nutzungsrechte dreht sich um ungeklärte maritime Grenzverläufe. Der kritischste Konflikt in dieser Hinsicht ist inzwischen beigelegt. Die Grenze zwischen Russland und Norwegen in der Barentssee wurde durch den bilateralen Vertrag vom September 2010 festgeschrieben (vgl. Hønneland 2011).[26] Aber es bestehen noch Streitigkeiten zwischen Kanada und Dänemark/Grönland in der Baffin-Strait um die Grenze zwischen den beiden Staaten auf bzw. um die Hans-Insel, zwischen Kanada und den USA um die Seegrenze in der Beaufort See und zwischen den USA und Russland in der Bering See. Dort existiert zwar ein Abkommen, das vom amerikanischen Senat sogar bereits ratifiziert wurde, aber von der Duma bisher nicht akzeptiert wird und daher gegebenenfalls neu verhandelt werden muss.[27]

Schließlich beanspruchen viertens sowohl Russland als auch Kanada weitgehende Jurisdiktion über die Seepassagen entlang ihrer Küsten. Kanada sieht die Gewässer des kanadischen Archipels als interne Gewässer an, in denen die volle Ausübung souveräner Rechte möglich ist. Russland argumentiert im Hinblick auf einige Strecken der Nordost-

25 Treaty between Norway, The United States of America, Denmark, France, Italy, Japan, the Netherlands, Great Britain and Ireland and the British Overseas Dominions and Sweden Concerning Spitsbergen, 1920.

26 Treaty between the Kingdom of Norway and the Russian Federation concerning Maritime Delimitation and Cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean, 2010.

27 Agreement between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Maritime Boundary, 1990.

passage ähnlich wie Kanada (vgl. Duyzings 2011). Beide Staaten haben die sogenannten Basislinien, welche nach dem Seerechtsübereinkommen die Grenze der internen Gewässer markieren, sehr großzügig um ihre Küsten und Inseln gelegt. Die USA und die EU protestieren gegen diese Praxis und fordern, die Gewässer als internationale Wasserstraßen auszuweisen, in denen die Rechte der Durchfahrt sogar umfassender sind als in der AWZ (vgl. Byers 2009).

3.2 Gewährleistung der Sicherheit der arktischen Staaten

In den letzten Jahren war von Sicherheitsherausforderungen in der Arktis in erster Linie im Hinblick auf die Konflikte bei der Aufteilung der Souveränitäts- und Nutzungsrechte die Rede. Vieles hängt davon ab, ob die noch ungelösten Grenzkonflikte zwischen den arktischen Staaten auch dann nicht in vor-verrechtlichte Formen des Konfliktaustrags zurückfallen, wenn regelgeleitete Verfahren nicht zur Zufriedenheit mächtiger Staaten ausfallen. Allerdings stellen sich auch unabhängig von der Klärung der Souveränitäts- und Nutzungsrechte Sicherheitsfragen – vor allem für Kanada und für Russland (vgl. Howard 2009). Denn mit dem Eis schmilzt eine natürliche Sicherheitsbarriere weg und öffnet damit auf der Nordseite dieser beiden Staaten eine neue Flanke, die bei der Landesverteidigung berücksichtigt werden muss.[28] Auch der transnationale Terrorismus wird immer mehr als Begründung für militärische Schritte verwendet, die von verstärkten Anstrengungen bei der Grenzsicherung bis zu Manövern und Aufrüstungsmaßnahmen reichen.[29]

Außerdem sind auffällige Bemühungen der auf der Suche nach neuen Aufgaben befindlichen Nato zur Versicherheitlichung von „normalen" Kooperationsproblemen in der Arktis zu beobachten. So fungiert das *NATO Science for Peace and Security Programme* (SPS) als Sponsor für die Erforschung umweltbezogener Bedrohungen der Sicherheit im Arktischen Ozean. Ziele dieser Forschung sind die „Identifizierung und Bewertung von Umweltsicherheitsrisiken vor dem Hintergrund der Schwächen internationaler Institutionen in dieser für die Welt so wichtigen Region, und Abwägung von Möglichkeiten und institutionellen Optionen für Kooperation, einschließlich des fortgesetzten Einsatzes von Wissenschaftskooperation als Instrument der Diplomatie, um Umweltsicherheitsrisiken in der Arktis zu beherrschen."[30]

28 Gemeint mit Drittstaaten ist meistens China. Vgl. Fairhall (2010), Jakobson (2010), Lassere (2010), Howard (2009), Seidler (2009).

29 Dabei fallen zum Teil sehr merkwürdige Bedrohungswahrnehmungen und erstaunliche Szenarien auf (vgl. Byers 2009).

30 Dazu: http://ecologic.eu/de/3567 (10.07.2011). Russland hat dies aufmerksam registriert und reagierte auf die Versicherheitlichung mit einem bemerkenswerten Schritt der „De-Securitization": Um die NATO aus der Arktis herauszuhalten, werden statt der sicherheitspolitischen Interessen nun zunehmend die Möglichkeiten einer friedlichen Zusammenarbeit zur Erhaltung des Ökosystems in der Region in den Vordergrund gestellt, wie etwa im Herbst 2010 durch die Einberufung einer internationalen Konferenz unter dem Motto „Die Arktis – Territorium des Dialogs" nach Moskau. Am 15. September 2010 warnte Russlands Präsident Dmitri Medwedew vor einer Eskalation der Nato-Präsenz in der arktischen Region und stellte fest: „In der Arktis können wir ohne Nato auskommen, denn das ist der Teil unserer gemeinsamen Naturressourcen, der streng gesagt mit militärischen Aufgaben nichts zu tun hat". Diese Bewegungen und

3.3 Regelung der arktischen Schifffahrt

Die Regulierung der Schifffahrt betrifft weder allein die Frage nach der jeweiligen Regulierungskompetenz in einem bestimmten und möglicherweise umstrittenen Gebiet, noch allein sicherheitspolitische Herausforderungen. Zwar ist das Nordpolarmeer mit seinen Passagen ein relativ wenig befahrenes Meer, doch der Verkehr steigt ständig – auch wenn eine intensive kommerzielle Nutzung der Nordost- und Nordwest-Passage in den nächsten Dekaden noch kaum zu erwarten ist (vgl. Eger 2011). Dennoch sind ganzjährige Gütertransporte vor allem mit Rohstoffen in und aus der russischen Arktis eingerichtet worden, und der touristische Verkehr mit Kreuzfahrtschiffen um Grönland und in der östlichen kanadischen Arktis ist in den letzten Jahren exponentiell gestiegen (vgl. Arctic Council 2009; ECON 2007). Der zunehmende Verkehr erfordert Maßnahmen auf vier Gebieten (vgl. Brigham 2010).

Zunächst geht es um die maritime Sicherheit. Der größte Teil der in die Arktis vorstoßenden Kreuzfahrtschiffe ist ursprünglich nicht für diese Gewässer gebaut worden. Weil eine entsprechende maritime Infrastruktur fehlt, hängt die Sicherheit der Schiffe vor allem von der Erfahrung der Offiziere und Crews ab. Bisher gibt es jedoch noch keinen Ausbildungsstandard für arktische Anforderungen bei der internationalen Schifffahrtsorganisation IMO.[31] Die zweite Art der Maßnahmen betrifft den Schutz der Umwelt und der arktischen indigenen Völker. Da diese beiden Herausforderungen unten noch genannt werden, gehen wir hier nicht näher darauf ein. Maßnahmen werden auch im Hinblick auf Infrastrukturen erforderlich. Das fängt bei unzureichendem Kartenmaterial vor allem für die russische und kanadische Arktis an, setzt sich in der lückenhaften Abdeckung der Arktis durch Satelliten für die Schiffskommunikation und Routenüberwachung, fehlender Ausweisung und Kennzeichnung einzelner Schifffahrtsstraßen fort und endet bei zu geringen Eisbrecher-, Schlepper-, Rettungs- und Hafenkapazitäten. Die Kosten für die notwendigen Investitionen können die arktischen Staaten wahrscheinlich nicht alleine stemmen. Schließlich müssten die arktischen Staaten ihre jeweiligen nationalen Regelungen in den Bereichen Sicherheit und Umwelt harmonisieren sowie gegebenenfalls Genehmigungsverfahren entbürokratisieren, wenn der Schiffsverkehr reibungslos vonstatten gehen soll.

3.4 Schutz und Nutzung der lebenden arktischen Ressourcen und Biodiversität

Untersuchungen zur arktischen Biodiversität kommen zu dem Schluss, dass diese insgesamt noch nicht ernsthaft bedroht ist (Arctic Council 2002; Arctic Council 2010; UNEP 2010). Zwar sind einzelne Spezies und vor allem die symbolträchtigen Meeressäuger, zu denen auch der Eisbär zählt, in zum Teil kritischen Zustand, aber viele Arten verfügen auch über stabile oder aufgrund intensiverer Schutzmaßnahmen sogar steigende Bestän-

Gegenbewegungen signalisieren immerhin, dass es realistische Möglichkeitsspielräume dafür gibt, gemeinsame Ziele und Werte für eine intensivierte Arktiskooperation zu entwickeln, möglicherweise auch im Rahmen eines *Human security*-Ansatzes.

31 Ein großer Schritt wurde mit dem Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic gemacht, das auf dem Treffen des Arktischen Rates am 12.05.2011 unterzeichnet wurde.

de. Allerdings wird befürchtet, dass drei Faktoren und ihre Wechselwirkung in Zukunft Probleme bereiten könnten. Der Klimawandel, dessen Konsequenzen für einzelne arktische Arten am Beispiel der Eisbären schon filmisch wirksam in Szene gesetzt wurde,[32] ist dabei das wesentliche Problem. In seiner Folge stoßen auch neue Arten in die Arktis vor und drohen die bis dahin einheimische Flora und Fauna zu verdrängen. Schließlich gefährden die wirtschaftlichen Entwicklungen die arktische Biodiversität durch Schadstoffeintrag, Flächennutzung oder direkte nicht-nachhaltige Nutzung arktischer Arten. Um die genaue Art der Wechselwirkung dieser Faktoren und ihre Folgen für die arktische Biodiversität abschätzen zu können, fehlt es an einer verlässlichen Wissensgrundlage. Intensivierte Forschung zu arktischer Biodiversität und den Bedingungen ihrer menschlichen Nutzung, Bestandsmonitoring für die valide Ermittlung nachhaltiger Fangquoten sowie ein Verbundsystem von Schutzgebieten, vor allem Meeresschutzgebiete, sind darum auf Naturschutzseite notwendig. Diese müssen aber durch Maßnahmen des Klima- und Umweltschutzes ergänzt werden.

3.5 Reduzierung des Schadstoffeintrags in die Arktis und Anpassung an den Klimawandel

Der Klimawandel und Schadstoffeintrag in die Arktis beeinträchtigen nicht nur die arktische Natur, sondern vor allem auch die in ihr lebenden Menschen. Der Arktische Rat hat sich dabei insbesondere um die Erfassung des Klimawandels und der Schadstoffemissionen gekümmert. Das *Arctic Monitoring und Assessment Programme*, die größte und aktivste Arbeitsgruppe des Arktischen Rates, hat dazu auch außerhalb der Arktis sehr beachtete Reports erstellt: die *State of the Arctic Environment Reports* (SOAERs: AMAP 2006; AMAP 2002; AMAP 1997) und das *Arctic Climate Impact Assessment* (Symon 2005). Das Ergebnis der SOAER-Reports zeigt, dass die Arktis und ihre Bewohner Senken für Schadstoffemissionen aus dem Rest der Welt sind. Die hohen Werte verschiedener Schadstoffe haben daher schon zu entsprechenden Initiativen bzw. aktiver politischer Beteiligung bei den Verhandlungen globaler Umweltverträge geführt. In erster Linie sind dabei die Stockholmer Konvention zur Reduzierung der langlebigen organischen Schadstoffe (*persistent organic pollutants,* POPs) von 2001[33] und die erst kürzlich beschlossene Aufnahme von Verhandlungen für eine Quecksilber-Konvention zu nennen (AMAP 2011).[34] Aber auch im Hinblick auf die Kontamination mit Radionukleiden, vor allem in der russischen Arktis, besteht weiterhin Handlungsbedarf (AMAP 2009).

Durch den Klimawandel besteht Anpassungsbedarf in der Arktis und Handlungsbedarf über die Arktis hinaus. Der Wandel vollzieht sich in der Arktis etwa doppelt so schnell wie im Rest der Welt. Während er wie oben beschrieben neue Nutzungsaussichten

32 Sowohl in Al Gores „Eine unbequeme Wahrheit“ (http://movies.universal-pictures-international-germany. de/ eineunbequemewahrheit/ait_live/ [10.07.2011]), als auch im Film „Unsere Erde“, der zu den in Deutschland erfolgreichsten Dokumentarfilmen gehört (www.universumfilm.de/video/sales/ movie.html? ID=29aad41b-59a0-4d3a-888d-12e90fe0e26f [10.07.2011]).

33 Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants, 2001: www.pops.int (10.07.2011).

34 www.unep.org/hazardoussubstances/MercuryNot/MercuryNegotiations/tabid/3320/language/en-US/ Default.aspx (10.07.2011).

verspricht, kann er auch negative ökonomische Folgen in der Arktis haben. Dazu gehören Wanderungen von kommerziell genutzten Tierarten, das Auftauen von Permafrostböden, das den Verkehr behindert und die bauliche Infrastruktur bedroht, sowie das vorzeitige Wegschmelzen von Eisstraßen, die bisher den „Landverkehr" zwischen arktischen Gemeinden im größeren Teil des Jahres möglich machten (AMAP 2011; Symon 2005).

3.6 Nachhaltige Erschließung der fossilen und mineralischen Rohstoffe der Arktis

Zwar gab und gibt es einzelne Versuche, die weitere Erschließung fossiler Rohstoffe in der Arktis auszusetzen oder hinauszuzögern, sicher ist aber, dass sie kommen wird. Es bestehen bereits bedeutende Abbau- und Extraktionsindustrien in der Arktis (vgl. die Karten in Sapper/Weichsel/Humrich 2011), die oft nicht auf Nachhaltigkeit ausgelegt sind. Weder wurde darauf geachtet, dass durch die Gewinnung der Rohstoffe eine auch über die Boomzeit hinausgehende Beschäftigungs- und Entwicklungswirkung gewährleistet ist, noch steht zumeist der Schutz der fragilen arktischen Umwelt um die Standorte sonderlich hoch auf der Agenda. Insofern hat die nachhaltige Erschließung der Ressourcen in der Arktis drei Aspekte, die mit geeigneten Governance-Maßnahmen angegangen werden sollten: zum einen die wirtschaftliche Nachhaltigkeit. Das heißt zum Beispiel eine Infrastruktur aufbauen helfen, die über die Erschöpfung der Ressourcen hinaus Entwicklungsmöglichkeiten bietet; zweitens ein Erschließungstempo einzuhalten, das genügend Zeit lässt, nach Substituten für nachfolgende Generationen zu suchen; drittens, die Umwelt bei der Extraktion nicht so zu behandeln, dass diese auf lange Sicht mit für Mensch und Natur schädlichen Folgen verschmutzt ist. Die Aufmerksamkeit konzentriert sich hier in erster Linie auf die möglichen Risiken und Folgen der Offshore-Ölgewinnung in der Arktis, die vor dem Hintergrund des Unglücks der *Deep-Water Horizon* im Golf von Mexiko neue Nahrung erhielten (AMAP 2007).

3.7 Verbesserung der Lebensbedingungen der indigenen Völker und ihrer Teilnahmemöglichkeiten an der Gestaltung der Zukunft der Arktis

Eine Herausforderung besonderer Art für arktische Governance stellt die Berücksichtigung der Selbstbestimmungsansprüche der indigenen Völker und der Verbesserung ihrer Lebensbedingungen dar (Bankes 2004). Etwa ein Zehntel der vier Millionen Bewohner der Arktis gehören indigenen Völkern an. Damit stellt sich schon zum Teil das Problem, in den entsprechenden subnationalen politischen Einheiten eine angemessene Repräsentation ihrer Interessen zu gewährleisten. Mit einer zunehmend inter- und transnationalisierten Governance rücken in der Arktis auch nicht-arktische Staaten in die Gremien der arktischen Zusammenarbeit ein und schmälern damit die Einflussmöglichkeiten der indigenen Völker.

Ohne einen starken Einfluss der indigenen Völker in den regionalen politischen Gremien der Arktis und innerhalb der arktischen Staaten ist es aber unwahrscheinlich, dass einschneidende Verbesserungen in den Lebensbedingungen der indigenen Völker erreicht werden können. Diese haben mit den physischen und psychischen Folgeerschei-

nungen ihrer politischen, ökonomischen, sozialen und ökologischen Randexistenz zu kämpfen. Der Verlust kultureller Identität und der Mangel an ökonomischen Ressourcen erzeugen soziale Probleme, die sich selbst reproduzieren: Alkoholismus, hohe Suizidraten und niedrige Bildungsqualifikationen. Wenn die Ansprüche der indigenen Völker in der Arktis als legitim anerkannt werden, geht kein Weg daran vorbei, ihnen sowohl die Erschließung der wirtschaftlichen Ressourcen zu ermöglichen, die sie für die Gestaltung ihrer Zukunft benötigen, als auch massiv in den Aufbau dafür erforderlicher Infrastruktur zu investieren.

4. Der Status quo: Governance in der Arktis als fragmentiertes Mehrebenensystem

Im Unterschied zur Antarktis ist der arktische Raum nicht Gegenstand *eines* umfassenden Vertragsregimes. Allerdings ist die Arktis auch alles andere als der unterregulierte Raum, als der sie manchmal dargestellt wird. Die oben genannten Governance-Herausforderungen betreffenden Regelungen und Vereinbarungen von globalem, regionalem oder bilateralem Zuschnitt erscheinen vielmehr als ein unkoordinierter Flickenteppich unterschiedlicher, sich zum Teil überlappender Regelungsansätze mit variierenden Mitgliedschaften. Darüber hinaus bestehen jeweils national unterschiedliche Regelungen, die zum Teil noch durch föderale Gewaltenteilung kompliziert werden. Kurz: Der politische Status quo in der Arktis besteht in einer in mehrerer Hinsicht fragmentierten Governance-Ordnung.

Das liegt zum einen am geschichtlichen Erbe. Bis zu Beginn der 1990er Jahre waren die internationalen Beziehungen in der Arktis im Kalten Krieg festgefroren. Ein möglicherweise umfassendes internationales Regime für die Arktis lag durch die Blockkonfrontation außerhalb der politischen Reichweite. Das schien sich mit Gorbatschows Murmansk-Rede zu ändern, die Teil seiner Entspannungspolitik war und eine Vision der Arktis als Modell regionaler Kooperation zwischen Ost und West entfaltete. Gorbatschows Initiative wurde von Finnland aufgegriffen. Im sogenannten Rovaniemi-Prozess wurde die *Arctic Environmental Protection Strategy* (AEPS) mit den „Arctic 8", neben Finnland noch Schweden, Norwegen, Island, Dänemark/Grönland, Kanada, den USA und Russland, entwickelt. Die AEPS bildete wiederum die Grundlage für die Verhandlungen zum Arktischen Rat, der 1996 in Ottawa ins Leben gerufen wurde.[35]

Der Arktische Rat hätte zu *der* Regionalorganisation für die Arktis werden können, aber er verstetigte im Grunde nur die informelle Kooperation der AEPS. Sicherheitsrelevante Themen wurden dagegen explizit aus der Kooperation ausgeschlossen. Auch die Rechte der indigenen Völker oder Fragen wirtschaftlicher Entwicklung werden im Arktischen Rat nicht direkt verhandelt. Außerdem musste sich der Rat bisher jeweils aufs Neue die Aufmerksamkeit der USA erkämpfen. Diese wollten sich aus ihrem Selbstverständnis als global agierende Macht heraus von Anfang an nicht auf eine Kooperation einlassen,

35 Declaration on the Establishment of the Arctic Council (Ottawa-Declaration), 1996.

die ein besonderes Interesse an einer bestimmten Region signalisiert hätte (Humrich 1999). Ohnehin ist der Arktische Rat als gesamtarktische Institution aber noch mit anderen Gremien konfrontiert, die jeweils in Subregionen der Arktis als regionale Foren Bedeutung haben, wie beispielsweise die Kooperation in der *Barents Euro-Arctic Region*,[36] im Nordischen Rat[37] oder innerhalb der nördlichen Dimension der EU.[38]

Zum anderen ist die Fragmentierung allerdings auch funktionalen Herausforderungen geschuldet, denen sich jeweils unterschiedliche Akteure gegenübersahen. Der daraus resultierende Flickenteppich-Charakter lässt sich schon bei einem oberflächlichen Durchgang durch die oben genannten sieben Felder aufzeigen.

Die Fragen nach den *Souveränitäts- und Nutzungsrechten* sind zwar alle im SRÜ geregelt, aber sie konkurrieren in dem Gebiet um Spitzbergen mit dem älteren Spitzbergen-Regime, dem wiederum auch nicht-arktische Nationen, unter anderem Deutschland und Großbritannien, angehören. Zudem zählen die USA noch nicht zu den Mitgliedstaaten des SRÜ und berufen sich auf Völkergewohnheitsrecht.

Die aus dem Arktischen Rat ausgeschlossene *Sicherheitspolitik* wird bilateral zwischen Russland und den USA, aber auch zwischen einzelnen skandinavischen Staaten – insbesondere Norwegen - und Russland, multilateral innerhalb der NATO und zwischen NATO und Russland, innerhalb der EU und auch innerhalb des Nordischen Rates betrieben. Zudem gibt es eine *Arctic Military Environmental Cooperation* (AMEC), die zwischen Norwegen, USA und Russland ins Leben gerufen wurde, um die großen Probleme der russischen Nordmeerflotte bei der Entsorgung der nuklearen Antriebe ausgemusterter Schiffe und ihrer Abfallprodukte zu bearbeiten.[39]

Bei den *Regeln für den Schiffsverkehr* sprechen die Publikationen der Arktiskooperation selbst von einem Mosaik unterschiedlicher Regeln (Arctic Council 2009: 50). Ihnen liegen zum einen die Prinzipien und Normen des SRÜ zugrunde, die aber den jeweiligen Küstenstaaten in ihren territorialen Gewässern, anschließenden Bereichen und auch in der AWZ und dem darüber hinaus reichenden Festlandsockel noch bestimmte Regelungsbefugnisse geben, die von den Küstenstaaten jeweils unterschiedlich genutzt werden. Daneben sind natürlich die Konventionen der Internationalen Schifffahrtsorganisation (IMO)[40] anwendbar, wie etwa die MARPOL-Konvention[41] und ihre Protokolle oder die SOLAS-

36 www.beac.st/in_English/Barents_Euro-Arctic_Council.iw3 (10.07.2011).

37 www.norden.org/en (10.07.2011).

38 www.eeas.europa.eu/north_dim/index_en.htm (10.07.2011).

39 Declaration among the Department of Defense of the United States of America, the Royal Ministry of Defence of the Kingdom of Norway, and the Ministry of Defence of the Russian Federation, on Arctic Military Environmental Cooperation (AMEC), 1996. Großbritannien beteiligte sich später auch an der AMEC-Zusammenarbeit. Siehe: www.denix.osd.mil/international/InternationalCooperation/EUCOM/AMEC.cfm (10.07.2011).

40 Die IMO (www.imo.org [10.07.2011]) hat in mehreren ihrer Arbeitsbereiche auch unverbindliche Standards entwickelt, die die Arktis betreffen, zum Beispiel Polar Shipping Safety Guidelines: www.imo.org/ OurWork/Safety/SafetyTopics/Pages/PolarShippingSafety.aspx (10.07.2011).

41 International Convention for the Prevention of Marine Pollution from Ships (MARPOL), 1973.

Konvention über die Sicherheit von Schiffen und Seeleuten.[42] Außerdem gelten die Seeleute betreffenden Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) auch für die Mannschaften in der Arktis.[43] Innerhalb des Arktischen Rates beschäftigen sich zudem mindestens zwei Arbeitsgruppen mit der Schifffahrt: die Arbeitsgruppe zu *Protection of the Arctic Marine Environment* (PAME)[44] und zu *Emergency Prevention, Preparedness and Response* (EPPR).[45]

Mit *Umwelt- und Klimaschutz* befassen sich im Arktischen Rat das *Arctic Monitoring and Assessment Programme* (AMAP) und der *Arctic Contaminants Action Plan* (ACAP).[46] Es sind aktuell mindestens acht internationale Abkommen in Kraft, die Aspekte des Umwelt- und Klimaschutzes regeln und auch das Gebiet der Arktis einschließen.[47] Die OSPAR-Konvention,[48] die sich mit der Verminderung des Schadstoffeintrags in den Nordost-Atlantik befasst, deckt wenigstens einen kleinen Sektor der Arktis ab, der vom Nordatlantik über Ost-Grönland zum Nordpol reicht.

In diesem Sektor regelt sie auch weitgehend die *Offshore-Erschließung fossiler und mineralischer Ressourcen*. Zwischenstaatliche Regelungen in diesem Problemfeld sind nur notwendig, wenn die Ressourcenerschließung in Gebieten mit internationalem Regelungshintergrund stattfindet oder potenziell grenzüberschreitende Folgen hat. Das wäre zum Beispiel bei der Offshore-Ölgewinnung in der Arktis der Fall. Hier gibt es aber bis auf unverbindliche Richtlinien des Arktischen Rates und der IMO kaum für die Gesamtarktis anwendbare Regelungen (vgl. Koivurova/Molenaar 2010).

Bei der Nutzung *der lebenden Ressourcen und dem Schutz der Biodiversität* in der Arktis spiegelt die Fragmentierung sowohl politisch-ökonomische Befindlichkeiten als auch Einflüsse der Tier- und Naturschutzbewegungen in den einzelnen Staaten wider. Es gibt Abkommen für einzelne Spezies, wie das Eisbär-Abkommen[49] oder das Abkommen zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel (AEWA), das wiederum im Rahmen der Bonner Konvention zum Schutz wandernder Tierarten

42 International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1974.

43 www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/seafarers/lang--en/ index.htm (10.07.2011).

44 www.pame.is (10.07.2011).

45 http://eppr.arctic-council.org (10.07.2011).

46 www.amap.no und /http://www.ac-acap.org (10.07.2011).

47 Correl (2007: 5) nennt in diesem Zusammenhang die folgenden Übereinkommen: die Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer, 1987; das Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, 1987: www.unep.org/ozone (10.07.2011); die Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, 1989: www.basel.int; die United Nations Framework Convention on Climate Change, 1992; das Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, 1997: www.unfccc.org (10.07.2011); die Convention on Biological Diversity, 1992: www.cbd.int (10.07.2011); die United Nations Convention to Combat Desertification, 1992: www.unccd.int (10.07.2011); und die schon erwähnte Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants, 2001.

48 Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East-Atlantic (OSPAR), 1992: www.ospar.org (10.07.2011).

49 International Agreement on the Conservation of Polar Bears, 1973.

(CMS) abgeschlossen worden ist.[50] Der Eisbär ist zudem im Anhang der potenziell gefährdeten Tierarten in der CITES-Konvention zur Regelung des Handels mit bedrohten Tierarten aufgelistet.[51] Es gibt zwei Fischereiorganisationen für den Nordatlantik (NAFO und NEAFC) und eine für den Schutz von Lachsfischen (Salmoniden) im Nordpazifik (NPAFC).[52] Für Wale ist eigentlich die globale Internationale Walfangkommission (IWC) zuständig.[53] Aber auch aus Unzufriedenheit mit dieser haben Norwegen, Island, Grönland und die Faröer die *North Atlantic Marine Mammal Commission* gegründet, deren Zuständigkeit auch noch die Nutzung von Pinnipedia umfasst (NAMMCO).[54] Daneben sind umfassende Konventionen anwendbar, wie die Biodiversitätskonvention (CBD) und die Ramsar-Konvention zum Schutz von Feuchtgebieten.[55] Im Arktischen Rat befasst sich in erster Linie die Arbeitsgruppe CAFF mit dem Schutz der arktischen Natur und ihrer Arten.[56]

In Bezug auf die *Lebensbedingungen und Rechte der indigenen Völker* in der Arktis favorisieren diese die schon erwähnte ILO-Konvention 169, die aber von den arktischen Staaten bisher nur Dänemark und Norwegen ratifiziert haben. Ansonsten bestehen subregionale Regelungen wie die des Nordischen Rates oder bilaterale Vereinbarungen etwa zwischen Norwegen und Russland. Innerhalb der arktischen Staaten haben die indigenen Völker aber auch einen je sehr unterschiedlichen Rechtsstatus, der sich auch auf ihre Mitwirkungsansprüche auf der internationalen Ebene unterschiedlich auswirkt (McBeath 2010; Riabova 2010; Wilson 2007).

Die bloße Feststellung einer fragmentierten Ordnung sagt alleine zunächst nicht viel aus. Ob und inwiefern diese problematisch wird, hängt davon ab, inwieweit in ihr die anfangs genannten normativen Ziele erreicht oder verfehlt werden.

Auf das Ziel des *Friedens* hat die Fragmentierung bisher jedenfalls keinen negativen Einfluss gehabt. Im Gegenteil: Es war offenbar möglich, Spannungen, die im globalen Verhältnis zwischen den Supermächten oder zwischen NATO und Russland zeitweilig bestanden, auf der bilateralen Ebene oder in funktional untergeordneten Gremien abzufedern und die Vielzahl bestehender Kontakte für vertrauensbildende Maßnahmen zu

50 Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds, 1995; Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, 1979: www.cms.int (10.07.2011).

51 Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, 1973: www.cites.org (10.07.2011). Auf der Vertragsstaatenkonferenz von CITES in Doha 2010 hatten die USA den Antrag gestellt, Eisbären in die Anhang 1 Liste aufzunehmen, was ein komplettes Handelsverbot mit Eisbärprodukten nach sich gezogen hätte. Das wurde wegen des Widerstands anderer arktischer Staaten allerdings nicht durchgesetzt (www.ens-newswire.com/ens/mar2010/2010-03-18-02.html [10.07.2011]).

52 Convention on Future Multilateral Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries (NAFO), 1978; Convention on Future Multilateral Cooperation in Northeast Atlantic Fisheries (NEAFC), 1980; Convention for the Conservation of Anadromous Stocks in the North Pacific Ocean (NPAFC), 1992.

53 International Convention for the Regulation of Whaling, 1946: www.iwcoffice.org (10.07.2011).

54 Agreement on Cooperation in Research, Conservation and Management of Marine Mammals in the North Atlantic, 1992: www.nammco.no (10.07.2011).

55 Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat (RAMSAR), 1971: www.ramsar.org (10.07.2011).

56 www.caff.is (10.07.2011).

nutzen. Allerdings hat die Ausgliederung aus der Kooperation im Arktischen Rat möglicherweise auch den Preis, dass eine regionalspezifische sicherheitspolitische Kooperation in der Arktis bisher nicht stattgefunden hat und dass die Sicherheitskooperation weniger für zivilgesellschaftliches Engagement und damit etwa für Vorschläge einer arktischen nuklearwaffenfreien Zone offen gewesen ist (Hamel-Green 2011; Vestergaard 2010).

Das verweist schon auf die etwas weniger positive Bilanz dieser fragmentierten Ordnung im Hinblick auf *Freiheit und Selbstbestimmung der arktischen Bewohner*, insbesondere der arktischen indigenen Völker. Diese klagen schon über mangelnde finanzielle Mittel, um effektiv an den Treffen der Arbeitsgruppen des Arktischen Rates teilnehmen zu können. Sie können es sich nicht leisten, in allen sie betreffenden Foren, Regimen oder Organisationen auf der internationalen Ebene aktiv mitzuwirken. Die Fragmentierung schränkt also die Teilnahmegerechtigkeit ein und unterwirft die arktischen Bewohner Regelungen, an deren Setzung sie selbst nicht beteiligt waren. Die Fragmentierung tut ihr Übriges im Hinblick auf die Möglichkeit einer transnationalen Selbstorganisation der indigenen Völker. Da die staatlichen Mitgliedschaften in Institutionen variieren und die jeweils nationalen Beteiligungsrechte der indigenen Völker auch unterschiedlich gestrickt sind, kann Einfluss auf Regierungen oft nur national kanalisiert werden.

Im Hinblick auf die *nachhaltige Entwicklung* erschweren die national unterschiedlichen Regelungen zur Schifffahrt momentan den zügigeren Ausbau einer arktischen Infrastruktur und transnationaler Interaktionen. Im Bezug auf den Umwelt-, Natur- und Ressourcenschutz ist einerseits von Redundanzen, andererseits von Lücken die Rede und von Ineffektivität durch mangelnde Verbindlichkeit bzw. durch das Fehlen stärkerer Compliance-Mechanismen. Der Arktische Rat wird schon gar nicht in erster Linie als Institution mit Regelungskompetenzen wahrgenommen, sondern nur als Forum, das Informationen generiert und Agenden gestalten kann (vgl. Stokke/Hønneland 2007).

Die Aufmerksamkeit, die der Arktis in den letzten Jahren zuteil geworden ist, hat daher auch dazu geführt, dass Optionen zur möglichen Entwicklung bzw. Verbesserung der gegenwärtigen Governance-Struktur erörtert worden sind.

5. Modelle und Szenarien für arktische Governance

Die Diskussion über das Gesamtspektrum möglicher „arctic regime options" (Rothwell 2008) vollzieht sich entlang unterschiedlicher Dimensionen. Die erste Dimension, *geographische Reichweite*, bildet sich auf einer Achse mit den Polen einzelstaatlich und global ab und betrifft die Frage, ob das Regieren unilateral oder bi-lateral (national), von Staaten der arktischen Region gemeinsam (regional) oder unter Einbeziehung weiterer oder gar aller (interessierten) Mitglieder der Staatengemeinschaft (global) vonstatten gehen soll. Man könnte also sagen, dass unilaterale und bilaterale, regionale oder auch globale Regelungsmodi denkbar sind.

Die zweite Dimension der *funktionalen Reichweite* bildet sich auf einer Achse mit den Polen sektoral und universal ab und betrifft die Frage, ob der Regelungsbedarf umfassend in einem Rechtsdokument bzw. in einer Organisation gedeckt werden soll oder ob je nach

Regelungsmaterien eigene funktional spezifische Normen und/oder Institutionen bestehen sollen. Es sind also Formen denkbar, in denen entweder eine Vielzahl von einzelnen sektoralen Abkommen nebeneinander besteht oder ein universales Abkommen, das potenziell alle funktionalen Bereiche arktischer Politik abdeckt.

Die dritte Dimension betrifft die Frage, ob die Staaten lediglich ihre gemeinsame friedliche Koexistenz im Verständnis des traditionellen, auf Unterlassungsgebote basierenden Koexistenzrechts im Völkerrecht organisieren oder ob sie darüber hinausgehende gemeinsame Werte und Ziele verfolgen, die auch aktive Verpflichtungen umfassen im Sinne des völkerrechtlichen Kooperationsrechts, und sich damit auf den Weg zu einer arktischen Gemeinschaft begeben. Wir nennen diese Dimension die *ethische Reichweite*. Sie thematisiert unterschiedliche Grundverständnisse der Arktis, wahlweise als ein bloß geostrategischer Raum, als ein Raum für die wirtschaftliche Ausbeutung oder als ein Ökosystem und kultureller wie politischer Raum, für dessen Erhaltung eine gemeinsame Verantwortung und Wertegrundlage besteht.

Quer zu diesen Dimensionen steht zum einen die Frage, ob arktische Governance nur zwischenstaatlich organisiert sein soll oder ob auch substaatliche und nichtstaatliche, transnational organisierte Akteure mit einbezogen werden sollen. Zum anderen kann der rechtliche Härtegrad von Governance-Ansätzen unterschiedlich sein: Beruhen sie auf „soft law" und Freiwilligkeit oder sind sie völkerrechtlich verbindlich? Dabei spielen auch Unterscheidungen zwischen eher formalisierten institutionellen Ansätzen und solchen, die informeller Natur sind, eine Rolle sowie ein mehr hierarchischer oder mehr horizontaler oder gar „bottom up"-Regelungsmodus.

Mit diesem kategorialen Gerüst lassen sich nun sechs Modelle arktischer Governance skizzieren, die sich auch so in der Literatur finden und auf jeweils unterschiedliche empirische Beispiele verweisen. Das erste Modell ist das der *minimalen Kooperation* innerhalb eines erneuerten Ost-West-Konfliktes oder anderer eskalierender Konfliktsituationen. Wir halten dieses Szenario zwar für sehr unwahrscheinlich. Dennoch bleibt es eine Möglichkeit, die wir daher hier auch berücksichtigen wollen. Das zweite Modell ist das einer *nationalisierten Ordnung* in der Arktis vor dem Rechtshintergrund des Seerechtsübereinkommens. Das dritte Modell gründet sich auf einen Arktisvertrag parallel zum Antarktisvertrag, das vierte auf einen Arktisvertrag in Anlehnung an eine regionale Meereskonvention und das fünfte auf eine Institutionalisierung arktischer Governance, die den Arktischen Rat als regionale Organisation stärken würde. Schließlich stellen wir das Modell vor, das uns am vielversprechendsten erscheint. Es hat den Vorteil, zugleich ein nicht ganz unwahrscheinliches Entwicklungsszenario darzustellen. Wir nennen es *integrierte Mehrebenen-Governance* – im Unterschied zur fragmentierten Mehrebenen-Governance des Status quo.

5.1 Back to the Future? Historische Realität des Kalten Krieges

In Medien und politiknaher Publizistik hat sich das Bild vom eskalierenden Konflikt in der Arktis lange gehalten. Ein neuer Kalter Krieg um Rohstoffe der Arktis wurde befürchtet. Aufgrund der „schleichenden Aufrüstung" in der Polarregion, so wurde aber auch

von wissenschaftlicher Seite argumentiert, könnten aus lange Zeit „eingefrorenen" Konflikten „potenziell gefährliche Spannungen" erwachsen (Haftendorn 2009). Aber selbst wenn dieses Szenario Realität würde, zeigt die Geschichte des Kalten Krieges, dass in der Arktis Governance in begrenztem Maße durchaus stattfinden würde. Sie wäre jedoch in ihrer *geographischen Reichweite* größtenteils auf jeweils nationale Regelungen beschränkt, weil keine der Regierungen ihre Ansprüche oder anderweitigen politischen Ziele durch weitgehende Kooperation in der Arktis verwirklichen könnte oder wollte. Möglicherweise würden einzelne bestehende völkerrechtliche Abkommen, wie das Eisbär-Abkommen oder der Spitzbergenvertrag, wie auch während des Kalten Krieges weiterhin geachtet, solange keine schlagenden strategischen Gründe vorliegen, das Recht den politischen Zielen zu opfern. Aber generell wäre davon auszugehen, dass das Recht der Macht untergeordnet wäre (vgl. Marx 2010). Die Sicherheitspolitik würde wieder die politischen Agenden dominieren und andere *funktionale Erfordernisse* in den Hintergrund drängen. Die rechtlich nicht gesicherten Kooperationsfortschritte würden aber vermutlich verfallen. Das heißt nicht, dass es keine Kooperation geben kann. Aber die sektorale Gestaltung der Sicherheitspolitik für die Arktis fände, wenn überhaupt, bilateral zwischen den einstigen Super- und jetzigen Großmächten oder zwischen der NATO auf der einen und Russland auf der anderen Seite statt. Die *ethische Reichweite* bliebe auf die friedliche Koexistenz innerhalb einer regionalen strategischen Arena beschränkt.

Es ist klar, dass ein solches Szenario nicht wünschenswert ist. Der (negative) *Friede* bliebe zwar möglicherweise gewahrt, aber nur unter den bekannten Kosten und Risiken nuklearer Abschreckung. Für die *Freiheit und Selbstbestimmung* der indigenen Völker und arktischen Bewohner würde sich ein dramatischer Rückschritt einstellen, da die arktisspezifischen Interessen dem Primat sicherheitspolitischer Erwägungen untergeordnet würden. Eine *nachhaltige Entwicklung* der Arktis würde im unilateralen Rahmen allein vermutlich nicht stattfinden können. Durch die Unsicherheiten für eine finanzintensive Ressourcenerschließung würde eine auch transnational unterstützte wirtschaftliche Entwicklung der Arktis stagnieren. Sie würde, wenn überhaupt, in den alten Bahnen einer Zentrums-Peripherie Strukturierung innerhalb der arktischen Nationen verlaufen und damit mehr ökonomische Unabhängigkeit der arktischen Bewohner von den Zentren in weite Ferne rücken lassen.

5.2 Nationalisierung im Rahmen des SRÜ

Einer internationalen Kooperation in der Arktis, die sich auf das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen stützt, läge ein als „just and legal order" (WWF 2009: 17) anerkanntes internationales Regime mit „considerable flexibility" (Rothwell 2008: 6) zugrunde, sowohl für die Festlegung von Territorial- und Nutzungsansprüchen, für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten als auch für Schifffahrtsrechte und den maritimen Umweltschutz. Die diesbezüglich ungelösten Fragen im arktischen Raum werden von Völkerrechtlern als ein wichtiger Prüfstein für die Funktionsfähigkeit des SRÜ betrachtet (Proelss/Müller 2008: 687).

Die Flexibilität des SRÜ kommt unter anderem darin zum Ausdruck, dass es mit der Liberalisierung, der Internationalisierung und der Nationalisierung drei denkbar unter-

schiedliche Ordnungskonzepte problemspezifisch einsetzt und miteinander kombiniert. Das *Liberalisierungskonzept* („Freiheit der Meere") kommt am deutlichsten in den Regeln für die Schifffahrt in internationalen Gewässern zum Ausdruck. Die hohe See gehört niemandem, es besteht dort ein gleiches Nutzungsrecht für alle. Ein vom Prinzip der Meeresfreiheit zu unterscheidendes *internationalistisches* Ordnungskonzept sieht das SRÜ für den Meeresboden unter der hohen See vor. Dieser ist keineswegs *terra nullius*, sondern die dort lagernden Ressourcen gehören als gemeinsames Erbe der gesamten Menschheit. Das Zentrum des internationalen Meeresbodenregimes ist die Internationale Meeresbodenbehörde (ISA).[57] Diese Behörde vergibt an interessierte Staaten Lizenzen für die Erkundung und Ausbeutung der Meeresbodenressourcen. Diese Staaten können dann Schürfrechte innerhalb der von ihnen erworbenen Claims an Unternehmen vergeben.

Die *Nationalisierung* der Weltmeere findet sich im SRÜ in einer staatsgebietlichen und einer nutzungsrechtlichen Variante als ein drittes – und dominantes – Ordnungsprinzip wieder. Mit der Neufestlegung der Küstenmeere im SRÜ wurde die seewärtige Grenze des Staatsgebiets auf 12 Seemeilen ausgeweitet. Darüber hinaus erfolgte mit der Einrichtung der 200 Seemeilen umfassenden AWZ eine funktionale Nationalisierung, die zwar keine Territorialhoheit begründet, aber den Küstenstaaten innerhalb dieser Zone exklusive Ressourcen-Nutzungsrechte gewährt. Während die 200-Seemeilen-Wirtschaftszone, sofern keine überlappenden Zonen bestehen, die Mindestausdehnung nationaler Nutzungsrechte markiert, erlaubt das Festlandsockelregime den Küstenstaaten eine darüber noch weit hinausgehende Ausdehnung von Nutzungsrechten.

Die Regeln des SRÜ besagen klar, dass es im arktischen Raum kein okkupierbares Niemandsland gibt, sondern es entweder um Gebiete geht, auf die kein Staat exklusive Ansprüche erheben kann, weil sie jenseits der Festlandsockelaußengrenze liegen, oder um solche, die zum Festlandsockel gehören und damit lediglich küstenstaatliche Nutzungs- und abgestufte Kontrollrechte begründen. Die Arktisanrainer Dänemark, Kanada, Norwegen, Russland und USA können bereits jetzt im Rahmen ihrer durch das SRÜ festgelegten Rechte ihre in die Arktis hineinreichende AWZ nutzen. Über die Anträge auf den darüber hinausgehenden Festlandsockel muss die Festlandsockelkommission entscheiden. Aber die Beantragung selbst ist nur die Ausübung eines bereits bestehenden Rechtes der Anrainer des Nordpolarmeeres. Es geht also allenfalls noch um die Festlegung der Außengrenzen der Nutzungszonen auf dem Festlandssockel bzw. um die Abgrenzung der küstenstaatlichen Nutzungsansprüche voneinander.

In dem Szenario der Nationalisierung würden die Anrainer des Nordpolarmeeres das *nationale* Prinzip allerdings auf Kosten der beiden anderen in den Vordergrund stellen. Der in der absehbaren Zukunft nutzbare Teil des Festlandsockels der Arktis würde zum einen komplett aufgeteilt werden. Zweitens würden vor allem Kanada und Russland an ihren Nordküsten mit geraden Basislinien die größtmögliche Wasserfläche als interne Gewässer ausweisen, in denen ihnen volle hoheitliche Kontrolle zusteht, um so die nördlichen Seewege national kontrollieren zu können. Schließlich würden drittens alle Anrainerstaaten die im SRÜ noch vorgesehenen Kontrollrechte für die AWZ und die auch für

57 Die ISA hat ihren Sitz auf Jamaika: www.isa.org.jm (10.07.2011).

den Festlandsockel zugelassenen Einschränkungen der Freiheit der Meere sehr weit auslegen und daher hoheitliche Rechte auch in diesen Zonen geltend machen. Zwar könnte man dagegen einwenden, dass die Nutzung über die AWZ hinaus sich nur auf den Meeresboden und nicht auf den Wasserkörper bezieht. Aber auch wenn das Völkerrecht die Nutzung des Wasserkörpers durch Dritte auf dem Festlandsockel prinzipiell erlaubt, könnte es gegenläufige Ansprüche geben, die durch Ausweitung entsprechender Schlupflöcher im Recht selbst gedeckt werden könnten.[58]

Obwohl es aus juristischer Sicht klar dem Geist des Seerechts widerspricht, erscheint dieses Szenario politisch nicht unwahrscheinlich. Schon das SRÜ hat sich der Macht der Fakten gebeugt und die unilaterale Ausdehnung von Küstenzonen in Rechtsparagraphen legalisiert und damit dem Trend zur Nationalisierung nachgegeben. Die fünf Arktisanrainer haben keinen Zweifel daran gelassen, dass sie die größtmögliche Ausweitung ihrer nationalen Nutzungszonen betreiben wollen. Es ist durchaus nicht unrealistisch, dass die über die Ansprüche der Anrainer entscheidende Festlandsockelkommission den maximalen Forderungen der Anträge stattgibt, wie die bisherige Gewährungspraxis zeigt. Diese Praxis verwundert nicht. Zwar ist die Kommission ein Wissenschaftlergremium, aber in ihr sitzen Vertreter von Staaten, die ebenfalls Anträge bewilligt bekommen wollen. Das führt bisweilen zu sehr großzügiger gegenseitiger Anerkennung, wie im Fall des Kerguelen-Plateaus und seiner Zurechnung zum australischen Kontinentalsockel geschehen (vgl. Hinz 2011).

Kanada und Russland wiederum haben die geraden Basislinien schon etabliert – bisher noch unter dauerndem Protest Dritter. Durch eine ziemlich weitgehende Auslegung des sogenannten Eisparagraphen im SRÜ, der Auflagen für Schiffe auch außerhalb der territorialen Gewässer in der AWZ erlaubt, wenn diese Eisgang haben, haben Kanada und Russland den Willen zur Nationalisierung der Meeresfreiheit in ihren Küstengebieten schon demonstriert. Diese Feststellung behält auch Gültigkeit, wenn man auf den entsprechenden Widerspruch der USA und der EU verweist. Denn wenn diese in bilaterale Verhandlungen eintreten würden, um Durchfahrtsregelungen für die beiden Passagen zu treffen, wird das nationale Prinzip nur gestärkt (vgl. Byers 2009) – auch wenn sich die Parteien vorbehalten sollten, dass das keine Präzedenz für die entsprechenden Rechtsakte hat.

Im Rahmen des Nationalisierungsszenarios würden Grenzstreitigkeiten bilateral, Nutzungsbedingungen unilateral und grenzüberschreitende Fragen mit den betroffenen Staaten auf dem Verhandlungswege, vorzugsweise in Autonomie schonenden informellen Gremien geklärt, wie etwa dem Mini-Multilateralismus der „Arktischen G 5", also allein zwischen den Anrainerstaaten.[59]

Deren Bekenntnis zum internationalen Seerecht und den darin vorgesehenen Möglichkeiten der Streitschlichtung sollte aber auch nicht unterbewertet werden, denn es versöhnt das Nationalisierungsmodell immerhin mit dem *Friedensziel*. Gleichwohl nähren

58 Damit sind u.a. die Rechte der Küstenstaaten und die Pflichten aller anderen Staaten in den Festlandsockelzonen gemeint.

59 Dieser Mini-Multilateralismus wurde in der *Ilulissat-Declaration* vom 28.05.2008 festgehalten. Hier hatten sich die fünf Anrainer des arktischen Ozeans (Dänemark/Grönland, Norwegen, Russland, USA, Kanada) erstmals getroffen, um die Aufteilung des arktischen Festlandsockels zu besprechen.

das Ilulissat- und nachfolgende Charleston-Treffen der „Arktischen G 5" die Befürchtung, dass sich die fünf Arktisanrainer über „high level ocean policy issues" künftig in kleinem, informellen Kreis beraten werden, während der Arktische Rat mit seinem „broad focus and soft work on environmental protection and sustainable development" an den Rand gedrängt wird (Koivurova 2009: 6). Die rücksichtslose Ausbeutung der Natur im Norden Russlands weckt doch Zweifel daran, dass eine Nationalisierungsstrategie das Beste für den Erhalt der Arktis ist. Zugleich würde eine wirtschaftliche Entwicklung wahrscheinlich insbesondere von einheitlichen Regeln in den Küstenzonen profitieren. Das spricht gegen die Ausweitung nationaler Kontrollbefugnisse als eine Strategie der *nachhaltigen Entwicklung*.

Was das Ziel von *Freiheit und Selbstbestimmung* betrifft, räumt Rothwell (2008) ein, dass das internationale Seerecht zwar die Basis für einen umfassenden Arktisvertrag darstellt, allerdings nicht alle Regelungsanforderungen der Arktis abdecke. Es bedürfe daher eines neuen regionalen Vertrags, vergleichbar mit dem Antarktisvertrag, „respecting pre-existing Arctic sovereign rights […], the rights of indigenous people, […] includ[ing] the eight Arctic States as core members, with associated membership for non-Arctic States which had significant interests in the region" (Rothwell 2008).

5.3 Arktisches Vertragssystem

Das Vorbild für ein internationalistisches Modell arktischer Governance sind der Antarktisvertrag von 1959 und das um diesen herum seither entstandene Vertragssystem. Solche Pläne wurden von Völkerrechtlern und auch dem EU-Parlament angeregt, die das antarktische Vertragssystem durchaus als Erfolgsgeschichte ansehen. Der Antarktisvertrag enthält zwar noch nicht die Formel vom gemeinsamen Erbe der Menschheit, die im SRÜ festgeschrieben wurde und dem Nutzungsregime für den Tiefseeboden zugrundeliegt, aber in seiner Präambel ist immerhin bereits von einem „interest of all mankind" die Rede.[60] Den Hintergrund des Antarktisvertrags bildeten territoriale Besitzansprüche auf ein staatsfreies Territorium, deren „Einfrieren" in einem „agreement to disagree" vereinbart wurde. Bereits seit dem Ende der 1940er Jahre war es zwischen Großbritannien, Argentinien und Chile zu kleineren militärischen Auseinandersetzungen gekommen. Heute erheben sieben Staaten Ansprüche auf sich zum Teil überschneidende Gebiete (siehe ausführlicher Wolf 1992: 255-257). Hinter diesen Ansprüchen stand nicht zuletzt das Motiv der wirtschaftlichen Nutzung von Fischvorkommen und der auf dem arktischen Festland und im Bereich des Festlandsockels vermuteten Ressourcen, deren Palette von Kohle über Kupfer bis zu Öl- und Gasvorkommen reicht. Die Territorialkonflikte wurden dadurch entschärft, dass vereinbart wurde, sie zu einem späteren Zeitpunkt zu regeln. Die Regelungsbereiche des Vertrags umfassen insbesondere ein Verbot militärischer Nutzung, die Rahmenbedingungen für eine ausschließlich friedlichen Zwecken dienende Erforschung des Kontinents sowie der Erhaltung seiner lebenden Schätze. Zur Ressourcennutzung enthält der Vertrag keine Bestimmungen.

60 The Antarctic Treaty, 1959: www.ats.aq (10.07.2011).

Durch weitere Konventionen wurde der Antarktisvertrag zu einem antarktischen Vertragssystem ausgebaut.[61] Das sogenannte Madrider Protokoll zum Umwelt- und Naturschutz in der Antarktis aus dem Jahr 1991 ist der bisher letzte Zusatz zum Antarktisvertrag. Es hat das Ziel, ein umfassendes Umweltschutzsystem für die Antarktis zu errichten und verbietet bis zum Jahr 2041 alle Aktivitäten zur Ressourcenerschließung.

Würden die arktischen Anrainer nach diesem Modell verfahren, müssten sie auf die Einlösung ihrer Nutzungsansprüche unter der Bedingung verzichten, dass der Rest der Menschheit einer gemeinsam organisierten Nutzung zustimmt oder die Nutzung (vorübergehend) ganz ausgeschlossen wird. Nicht ganz so extrem wäre ein Modell nach dem Spitzbergenvertrag, demzufolge ein Staat die Hoheitsrechte hat, aber andere Unterzeichnerstaaten nicht von der Ausübung bestimmter Nutzungsrechte ausschließen kann.

Die Mitgliedschaft in einem solchen Vertrag würde für alle offen sein, seine *geographische Reichweite* wäre mithin global. Das schließt nicht aus, dass er wie der Antarktisvertrag, der zwischen einem konsultativen und nicht-konsultativen Status der Mitglieder unterscheidet,[62] spezielle Mitgliedsrechte enthalten könnte – zum Beispiel für die Anrainerstaaten des Nordpolarmeeres. Von der *funktionalen Reichweite* her könnte der Vertrag entweder umfassend sein oder er könnte, wie de facto beim Antarktisvertrag der Fall, als Rahmenwerk angelegt sein und dann um entsprechende weitere Abkommen ergänzt werden, sobald sich der Bedarf dafür ergibt. Nach dem antarktischen Vertragssystem modelliert, würde die *ethische Reichweite* eines solchen Werkes klar über eine bloße Koexistenzordnung hinausgehen. Der Antarktisvertrag beschwor früh im Kalten Krieg das Prinzip der friedlichen Koexistenz. Der Kontinent wurde zu einer Zone des Friedens erklärt und effektiv de-militarisiert. Aber der Antarktisvertrag und seine ergänzenden Konventionen enthalten auch detaillierte Umweltschutzvorschriften mit positiven Pflichten, die eine Kooperationsordnung anzeigen.

Das Verifikationssystem wird als vorbildlich beschrieben (Hamel-Green 2011). Gegenüber der bestehenden Arktis-Governance wäre das ein sicherheitspolitischer Fortschritt. Würde ein Arktisvertrag also hier dem Antarktisvertrag nacheifern, ist von einer positiven *Friedenswirkung* auszugehen.

Was die Ziele der *nachhaltigen Entwicklung* und der Freiheit und Selbstbestimmung der arktischen Bewohner angeht, offenbart sich aber die Crux einer Übertragung der Ordnung des einen Pols auf den anderen. Denn das antarktische Vertragssystem kann als ein „hierarchisches, kollektiv abgeschottetes Privilegiensicherungssystem im Interesse und unter der Kontrolle eines selbsternannten Kreises von Staaten“ (Wolf 1992: 266) charakterisiert werden. Bereits dies lässt den Antarktisvertrag als ein ungeeignetes Vor-

61 Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty (Madrid Protokoll), 1991; Convention for the Conservation of Antarctic Seals (CCAS), 1972; Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR), 1980. Die Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities (CRAMRA), 1988, trat nicht in Kraft, weil ihr Sachstand durch das Madrid Protokoll überholt wurde.

62 Den Konsultativstatus kann ein Staat erwerben, wenn er in der Antarktis dauerhaft wissenschaftliche Forschung betreibt. Die Staaten mit Konsultativstatus sind dann neben den Staaten, die territoriale Ansprüche in der Antarktis vertreten, stimmberechtigt.

bild für die politische Ordnung des arktischen Raums erscheinen. Aus völkerrechtlicher Perspektive wird darüber hinaus gegen seine Modellfunktion geltend gemacht, dass es in der Arktis keine ungeklärten landseitigen Besitzansprüche gibt, deren Einfrieren schließlich den Kern des Antarktis-Vertrags ausmachte. Im arktischen Raum gibt es zwar ungeklärte Seezonengrenzen, aber keine *terra nullius*: „Under no circumstances may it be considered as occupiable no man's land" (Proelss/Müller 2008: 655). In der Arktis leben zudem Menschen, die auf die Nutzung arktischer Ressourcen angewiesen sind. Ein Einfrieren von Nutzungsansprüchen wird es vor diesem Hintergrund nicht geben. Würde die Arktis dabei internationalisiert, schwinden *Freiheit und Selbstbestimmung* und damit zwangsläufig der Einfluss der arktischen Bewohner auf ihren eigenen Lebensraum. Es ließe sich das Schreckensbild einer Reservation an die Wand malen: indigene Völker als geschützte Spezies im Weltpark Arktis.

Aber das Antarktismodell hat derzeit ohnehin nicht die geringste Chance unter den Arktisanrainerstaaten. Der Verweis auf das „agreement to disagree" deutet schon an, dass der Antarktisvertrag unter sehr speziellen und vielleicht einmaligen Bedingungen zustande kam. Zu diesen zählte eine Situation, in der man eine Region aus dem Weltkonflikt herausnehmen konnte; in der man noch keine technologischen Möglichkeiten hatte, die Rohstoffe zu gewinnen, und in der die entsprechenden Territorialansprüche noch nicht festgesetzt und reguliert waren. Auch in der Antarktis selbst wären die Aussichten auf einen neuen Antarktisvertrag heute sicher nicht mehr so gut.

5.4 Regionale Institution: Arktisvertrag als regionale Meereskonvention

Die zwei folgenden Modelle liegen zwischen der Nationalisierung und der (globalen) Internationalisierung. Sie hätten eine auf die arktische Region beschränkte *geographische Reichweite*. Das erste wäre ein Arktisvertrag, der sich am Beispiel regionaler Meereskonventionen orientiert. *Regional Seas Conventions* gehen zum Teil auf Initiativen der Anrainer einiger Randmeere zurück, zum Teil auf eines der erfolgreichsten Projekte des *United Nations Environment Programme* (UNEP). Dieses hatte, um den Schutz von Randmeeren und Meeresregionen zu verbessern, die Bildung solcher regionalen Meeresregime aktiv unterstützt.[63] Die AEPS ist unter assoziierten Partnern des *Regional Seas*-Programms als Aktionsplan geführt. Sie müsste also nur in eine entsprechende „hard law"-Fassung transformiert werden.

Die *Regional Seas Conventions* sind in erster Linie als Umweltschutz-Abkommen entstanden und in ihrer *funktionalen Reichweite* damit eingeschränkter als etwa der Antarktisvertrag. Das bedeutet aber nicht, dass ihre Regelungsmaterie unbedingt eng gefasst sein muss. Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung etwa lässt genügend integrativen Spielraum, so dass außer der Sicherheit alle oben genannten Governance-Herausforderungen abgedeckt werden könnten.

Schließlich ließe eine regionale Konvention möglicherweise sogar mehr Spielraum im Hinblick auf die *ethische Reichweite* als ein globales Dokument, weil die Grenzen der Wertegemeinschaft enger gezogen sind und daher vielleicht größere Schnittmengen bestehen.

63 www.unep.org/regionalseas/ (10.07.2011).

Ein konkretes Vorbild könnte die oben erwähnte OSPAR-Konvention sein. Ihr Vertragsgebiet deckt sogar bereits einen kleinen Teil der Arktis – östlich von Grönland bis zum Nordpol – ab, und sie hat daher auch schon Arktis-relevante Regelungen getroffen. Die in London ansässige OSPAR-Kommission arbeitet zudem zu arktischen Themen (u.a. OSPAR 2000). Weiterhin spricht für das OSPAR-Vorbild, dass sie sicher zu den striktesten Meereskonventionen gehört. Der ihr zugrunde liegende Ansatz eines integrierten Ökosystem-Managements wird als neueste Entwicklung effektiver Umwelt-Governance gepriesen.

Die Umweltkomponente des Ziels nachhaltiger Entwicklung wäre damit wohl abgedeckt. Da die Nordsee, die unter das OSPAR-Gebiet fällt, auch eine stark wirtschaftlich genutzte Region ist, schließt das offenbar eine starke ökonomische Komponente nicht aus. Frieden fehlt hingegen als normatives Ziel in dieser regionalen Meereskonvention, und auch im Hinblick auf die arktischen indigenen Völker könnte sich ein Problem ergeben, wenn nicht innovative Änderungen am Vorbild OSPAR vorgenommen würden.

Selbst wenn ein solcher regionaler Vertrag nicht so utopisch ist wie eine Kopie des Antarktisregimes, liegt er derzeit außerhalb der politischen Machbarkeit. In ihrer Ilulissat-Erklärung haben die „Arktischen G 5" deutlich gemacht, dass sie keinen Bedarf für ein neues umfassendes Völkerrechtsdokument sehen. Dementsprechend schlagen Koivurova und Molenaar (2010) ein „legally binding framework, based on existing protocolls" vor. Die bereits bestehenden Regelungen sollen dabei in einem umfassenden Vertrag aufgehen und den Arktischen Rat von einem exklusiven „soft law body"' zu einem inklusiven „hard law body" transformieren. Die Autoren der Studie schlagen auch die Inklusion der indigenen Bevölkerung als Vertragspartei vor (vgl. Koivurova/Molenaar 2010: 89 ff). Wenn man sich die Probleme vor Augen führt, die schon bei den Verhandlungen zum Arktischen Rat – einem sehr weichen Soft law-Forum – bei der Frage nach der Inklusion und den Rechten der indigenen Völker bestanden, dann ist es unwahrscheinlich, dass sich deren Anerkennung als Rechtssubjekte überhaupt verhandeln ließe (vgl. Humrich 1999). Wie der Antarktisvertrag bliebe ein OSPAR-Modell klassisch zwischenstaatlich. Zudem bestünde immer das Risiko, dass bereits etablierte Standards wieder in Frage gestellt würden, wenn sie für ein neues Rechtsdokument erneut zur Debatte stehen. Auch ist gar nicht klar, ob die Verrechtlichung in allen funktionalen Bereichen unbedingt effektiver wäre als Soft law-Standards. So könnte es bei bestimmten, den Verkehr oder die Ressourcenerschließung betreffenden Regelungen zum Beispiel durchaus günstiger sein, mit weichen Standards flexibel auf neue technologische Entwicklungen reagieren zu können.

5.5 Regionale Organisation: Akteursorientierte Governance

Aber vielleicht ist ein Ansatz, der sich auf die Normsetzung konzentriert, ohnehin nicht der richtige. Eine Alternative ist ein akteursorientierter Ansatz. Der Arktische Rat zeichnet sich durch eine inklusive, aber gestaffelte Zusammensetzung aus, bei der Mitglieder (die acht Arktisstaaten), „Permanent Participants" (die Organisationen der indigenen Volksgruppen) und Beobachter (intergouvernementale Organisationen, NGOs, Staaten, die in der Region aktiv sind) zu unterscheiden sind. Mit permanentem Beobachterstatus sind sechs nicht-arktische Staaten, unter anderem Deutschland und Großbritannien

vertreten.[64] Der Arktische Rat spielt in allen Diskussionen über das zukünftige Arktis-Regime eine zentrale Rolle, wenn auch mit unterschiedlichen Auslegungen. Zum einen wird er als Ausgangspunkt und als der institutionelle Kern für einen integrierenden Rahmenvertrag angesehen, dann wiederum als zentrale Koordinationsstelle und schließlich auch als Muster für einen nur ansatzweise transparenten und formalisierten Mini-Multilateralismus. Er ist keine internationale Organisation im formalen Sinn und damit auch ohne völkerrechtliches Mandat. Alle zwei Jahre findet eine Ministerkonferenz statt. Der Arktische Rat unterhält sechs Arbeitsgruppen, die sich mit Umweltschutz, nachhaltiger Entwicklung, aber auch mit der Errichtung bzw. dem Erhalt eines arktischen Umweltmonitoringsystems befassen.[65] Seine Selbstbeschreibung ist die eines „high level forum" mit dem Ziel „to provide a means for promoting cooperation, coordination and interaction among the Arctic States with the involvement of the Arctic indigenous communities and other Arctic inhabitants on common Arctic issues". Der Arktische Rat funktioniert „by consensus of the Members" und auf der Grundlage rechtlich nicht bindender Politikempfehlungen. Gleichwohl wird ihm eine zukünftige Rolle als Interdependenzmanager zugetraut, der bestehende, für die Arktis relevante generelle Teilregelungen, etwa des SRÜ, für die Arktis übersetzt und operativ macht, wie er das etwa mit seinen *Arctic Offshore Oil and Gas Guidelines* (1997, 2002) bereits getan hat.

Seit der Gründung des Arktischen Rates vor nun fast 15 Jahren haben sich allerdings die Gegebenheiten in der Arktis sowohl durch den Klimawandel als auch durch politische und rechtliche Entwicklungen dramatisch verändert, und es herrscht unter wissenschaftlichen Beobachtern die Einschätzung vor, dass der Arktische Rat in der bisherigen Form als Governance Arrangement nicht mehr und nicht mehr allein effektiv wirken kann.

Würde die akteurszentrierte Perspektive des Arktischen Rates beibehalten, ließen sich Modelle einer postnationalen Governance entwickeln, in der auch – wie zum Beispiel in der EU – substaatliche Akteure oder transnationale Parlamentarier beteiligt sind. Der Arktische Rat hinkt hier hinter ähnlichen Gremien wie dem *Barents Euro-Arctic Council*, das eine starke subnationale Regionenkomponente hat, oder dem *Council of the Baltic Sea States*[66] hinterher, die es besser schaffen, die Vielfalt der Akteure an einen Tisch oder vielmehr an eine breite Tafel zu bringen. Dabei sind zum Beispiel die Organisationen der Parlamentarier (*Standing Committee of the Parlamentarians of the Arctic*)[67] und der Regionen (*Northern Forum*)[68] auch zirkumpolar vertreten. Die auch durch die AEPS und den Arktischen Rat ausgelöste transnationale Organisationswelle verursachte bei einigen Arktis-Euphorikern schon Regionalismus-Fieber, in dem die Arktis als eine durch eine starke Regionalorganisation mit institutionalisierter Gewaltenteilung zwischen den verschiedenen Repräsentationsgremien regierte Weltregion anvisiert wurde. Allerdings fehlen dafür nicht nur die gesellschaftlichen, sondern auch die politischen Voraussetzungen. Koivurova (2009: 8)

64 http://arctic-council.org/section/observers_non_arctic_states (10.07.2011).

65 http://arctic-council.org/section/working_groups (10.07.2011).

66 www.cbss.org (10.07.2011).

67 www.arcticparl.org/committee.aspx (10.07.2011).

68 www.northernforum.org/ (10.072011).

kommt zu dem Schluss: „Overall, it does seem that there is not much willingness in the council to make any but simple cosmetic changes to its structure or working methods."

5.6 Integriertes Mehrebenenregieren in der Arktis

Daher muss ein realitätsnahes Modell mit solchen kosmetischen Änderungen zu verwirklichen sein. Die realistischste Option scheint uns, den Wissenschaftlern des *Arctic Governance Projects* um Oran Young[69] folgend daher, das bisher fragmentierte Mehrebenenregieren durch verbesserte Kommunikation und interinstitutionelle Normen zu integrieren. Stokke (2007: 10) stellt dazu fest: „Given the political impediments to reaching circumpolar agreement on a single comprehensive legal regime, […] the best answer would seem to be a flexible approach to norm-building that seeks productive interplay with existing institutions." Dabei wird es weiter Reibungsverluste und weiterhin Redundanzen geben. Deren schädliche Wirkung sollte aber durch entsprechend erhöhte und verbesserte Koordination ausgeglichen werden. Das integrierte Mehrebenenregieren erscheint darum als erstrebenswerte Option nicht nur, weil ein umfassender Arktisvertrag als „strong hard law body" aufgrund des klaren Widerstands der fünf Anrainer extrem unwahrscheinlich ist, sondern auch aus funktionalen Gründen angesichts der Unterschiedlichkeit von Regelungs- und Legitimitätsanforderungen, denen mit ausreichender Flexibilität und Differenziertheit entsprochen werden muss. Hier wird daher nach Ebenen und Regelungsbedarf unterschieden und davon ausgegangen, dass die Unterschiedlichkeit der Regelungsprobleme („dilemmas of common aversion", „dilemmas of common interests") in Verbindung mit „varying degree(s) of incompatible interests among actors involved" (Claes/Østerud 2010: 19) auch unterschiedlicher Regelungsinstrumente – rechtsverbindlich oder von empfehlendem Charakter, prohibitiv oder unterstützend – bedürfen. Höchste Priorität hätten dabei Flexibilität und Anpassungsfähigkeit: "Governance arrangements dealing with complex and dynamic socio-ecological systems should place top priority on devising procedures that allow for flexibility and adaptability in the face of rapid change and high levels of uncertainty" (Arctic Governance Project 2010: 12).

Dem arktischen Governance-Arrangement käme dabei eine ähnliche Aufgabenstellung wie die von UNEP für die internationale Umweltpolitik zu. Damit können bestimmte Regelungsmaterien auf globaler Ebene verhandelt werden, wie etwa die Schifffahrtsregeln und das Grenzregime, während andere auf der substaatlichen Ebene bearbeitet werden. Alle Vereinbarungen und Instrumente werden über Policy-Richtlinien des Arktischen Rates koordiniert und im Sinne eines „nesting" verlinkt. Daher bietet sich ein Ausbau des Arktischen Rats zum zentralen Koordinationsforum innerhalb eines integrierten, flexiblen, transparenten und inklusiven Governance-Systems für die Arktis an (siehe auch Correll 2007 und 2009; Vanderzwaag/Huebert/Ferrara 2002: 170; Bloom 1999). Dieses Multi-Ebenen-Modell mit dem Arktischen Rat als zentralem Bestandteil könnte durch grundlegende Prinzipien zur Erreichung der Ziele Frieden, nachhaltige Entwicklung und Freiheit und Selbstbestimmung zusammengehalten werden. Diese gälte es zuvor aus den schon bestehenden Regelungsansätzen zu destillieren. Dafür wird der

69 www.arcticgovernance.org/ (10.07.2011).

Arktische Rat seinerseits vermutlich Moderatoren oder treffender „Facilitators" nach dem Vorbild des UNEP benötigen. Das Ergebnis könnte eine Erklärung nach dem Muster der bisherigen Empfehlungen des Arktischen Rates sein, nur dass dieser eine gewichtigere Rolle, nämlich die eines zweiten Gründungsdokuments zukäme. Damit ausgestattet könnte der Arktische Rat *Memoranda of Understanding on Arctic Policy* mit relevanten Gremien und in der Arktis tätigen internationalen Organisationen suchen. Diese würden die Prinzipien aufnehmen und eine entsprechende Arbeitsteilung vereinbaren.

Die grundlegenden Prinzipien auf der Ebene des Arktischen Rates würden aber keine besonders starke Wirkung haben, wenn sie nicht auch in die zuständigen Verwaltungs- und nationalen wie subnationalen Entscheidungsgremien einsickern. Darum wäre die Bildung kooperativer Netzwerke mit den zirkumpolar tätigen Akteuren und mit dem Zentrum des Arktischen Rates vonnöten. Gemeinsame Workshops und Integrationsbemühungen auf Arbeitsgruppenebene würden weiter zu den Hauptaufgaben des Arktischen Rates gehören.

6. Realisierungschancen und Ausblick

Einen Vorteil des Modells des integrierten Mehrebenenregierens sehen wir darin, dass es bei nicht überstrapazierten Erwartungen an die Akteure ein realistisches Entwicklungsszenario bietet, weil es insbesondere auch den Interessen der Anrainer entgegenkommen dürfte.

Ein Schlüsselakteur sind die *USA* (vgl. dazu Lundestad 2010: 9; Conley/Kraut 2010: 26; Sheridan 2010). In der arktischen Kooperation sind sie ein *latecomer*, was die Formulierung einer klaren arktischen Strategie betrifft (Borgerson 2008: 64f). Es ist nicht übertrieben zu sagen, dass die USA sich auf den Arktischen Rat nur den Kanadiern zuliebe eingelassen haben. Bis 2011 hatte an den *Ministerial Meetings* nie ein amerikanischer Minister teilgenommen. Unter der Obama-Regierung scheint sich das geändert zu haben – obwohl die aktuellste Formulierung der amerikanischen Arktispolitik noch eine der letzten Taten von George W. Bushs Präsidentschaft war. Sie erschließt sich aus der *National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive* vom 9. Januar 2009 (USA 2009). Darin definieren sich die USA als eine „arktische Nation" mit „varied and compelling interests in that region", die die bestehenden institutionellen Mechanismen stärken, die indigenen Gemeinschaften in sie betreffende Entscheidungen einbinden wollen, und sehr deutlich machen, dass ein „Arctic Treaty" nach dem Muster des Antarktisvertrags „not appropriate or necessary" ist. Auch die Zuständigkeit des Arktischen Rates sollte „within its current mandate" verbleiben. Als „high-level forum" soll er keinesfalls in eine formale internationale Organisation transformiert werden (USA 2009), jedoch an der Normsetzung für arktische Governance mitwirken. Ein integriertes Mehrebenensystem käme dem amerikanischen Interesse entgegen, Sicherheits- und Souveränitätsfragen aus diesem Forum herauszuhalten. Ein weiteres Motiv für die US-Regierung, das Governance-Arrangement um den Arktischen Rat zu bewahren und zu stärken, könnte aus einem US-internen Zwei Ebenen-Spiel zwischen Washington und dem Staat Alaska resultieren. Es gibt Konflikte mit Alaska um Natur- und Umweltschutzauflagen generell und um die Erschließung neuer Ölfelder vor der *North Slope*-Küste und im *Arctic National Wildlife*

Refuge. Beide Gebiete stehen unter der Regelungshoheit Washingtons. Während Bohrungen im letzteren einen Aufschrei unter den Umweltlobbyisten in Washington auslösen würden, war ersteres durch das *Deep Water Horizon*-Debakel erst einmal auf Eis gelegt. Die Regierung Alaskas möchte bohren, sieht sich aber von Washingtoner Umweltauflagen geknebelt. Der Druck von Fairbanks auf Washington ließe sich unter Verweis auf internationale Verpflichtungen mindern.

An der Position *Kanadas* fällt vor allem die symbolische Überhöhung des Nordens als Kernbestandteil der nationalen Identität auf: Sie findet in Formeln wie „our North, our heritage" (Kanada 2009: 1; Sciullo 2008) ihren Ausdruck oder auch in der in die Nationalhymne eingegangenen Zeile „to keep the true North strong and free". Damit einher geht eine starke Betonung der Rolle der indigenen Bewohner als „self-reliant individuals" mit Jahrhunderte altem Respekt für die arktische Umwelt. Sogar die Ausbeutung der arktischen Ressourcen wird damit begründet, diesem Bevölkerungsteil eine Wohlstandsbasis zu verschaffen. „Sovereignty" und „stewardship" sind weitere Schlüsselkonzepte, mit denen die besondere Schutzverantwortung Kanadas für die Region untermauert werden soll (Griffiths 2009). So stellte der kanadische Außenminister am 11. März 2009 im Verbund mit den anderen Anrainerstaaten fest: "We are affirming our leadership, stewardship and ownership in the region" (Huebert 2009: 22). Damit werden auch erhöhte Anstrengungen um militärische Präsenz und Maßnahmen zur Überwachung der Schifffahrtsrouten begründet, die mit dem *Arctic Waters Pollution Prevention Act* (AWPPA) von 1970 bereits früh als eine vorrangige nationale Aufgabe markiert wurde. „Canada can and *is currently* enforcing administrative control over the Arctic waterways. The definition of control must be modernized to include environmental and cultural preservation. […] Those nations who question Canada's commitment to enforcing sovereignty or want only to consume resources from a distance must submit to a new, equitable direction of sovereignty determination" (Gordy 2010: 596; vgl. auch Byers 2009).[70] Wichtig für Kanada ist neben der Anerkennung der Gewässer des arktischen Archipels als interne Gewässer aber insbesondere der Erhalt der Partizipationsmöglichkeiten für die kanadischen indigenen Völker. Die Inuit können in Kanada einen sehr großen politischen Einfluss geltend machen. Dies spricht auch für eine Stärkung von Kooperationsformen, die den Inuit solche Möglichkeiten eröffnen, und gegen solche, die anderen Mitspracherechte auf Kosten der Inuit einräumen. Zugleich könnten sich die Kanadier erhoffen, dass durch eine Übertragung der Umweltstandards des AWPPA auf die arktische Schifffahrt insgesamt die Kontrolle über ihre Gewässer einfacher wird. Ansonsten bleibt abzuwarten, wie sich die kanadische Position weiterentwickelt. Die Kanadier waren die treibende Kraft hinter dem Arktischen Rat. Nicht erst unter Premierminister Harper hat sich aber der Schwerpunkt der Arbeit nach Skandinavien verlagert und zeigt auch bisher untypische Tendenzen zu einem nationalistischen und unilateralen Ansatz in der Arktispolitik. Eine Stärkung arktischer Institutionen im Sinne der Verrechtlichung käme derzeit für die Kanadier, die bei der Gründung des Arktischen Rates ihre Erwartungen sehr weit nach unten geschraubt hatten, auch nicht mehr in Frage.

70 Zu möglichen völkerrechtlichen Begründungen für die Ansprüche Kanadas auf die Kontrolle der Nordwestpassage siehe Proelss/Müller (2008: 656-661).

Russland betrachtet die Arktis als „a strategic resource base" (Russland 2008: 2), von der ein wesentlicher Beitrag zur Lösung der sozialen und ökonomischen Herausforderungen des Landes erwartet wird. Übergeordnetes Ziel der russischen Arktispolitik ist es „to maintain the role of a leading Arctic power" (Russland 2008: 9). Von der kooperativen Attitüde, die Gorbatschows Murmansk-Initiative kennzeichnete, ist wenig übrig geblieben. Vielmehr dreht sich die Arktispolitik um den Erhalt oder die Wiedererlangung des regionalen Hegemonial- und Großmachtstatus, der vor allem nach innen mit nationalistischer Rhetorik verknüpft wird. Als erster Arktisanrainer hatte Russland 2001 bei den Vereinten Nationen beantragt (Baker 2010: 258), diese allen Küstenstaaten im SRÜ zugesprochene 200-Seemeilen-Zone zur wirtschaftlichen Nutzung entlang der Festlandküste zu überschreiten und somit Zugriff auf das gesamte arktische Territorium zu haben. Dass es sich dabei primär um symbolische Politik handelt, wird daraus ersichtlich, dass der größte Teil der zu erschließenden Rohstoffquellen unstrittig *innerhalb* der nationalen AWZ liegt. Das Ergebnis einer neuerlichen Prüfung des zunächst zurückgegebenen Antrags und die nach wissenschaftlichen Kriterien diesbezüglich zu erwartende Empfehlung der Festlandsockelkommission sind letztlich ebenso offen wie die Frage, ob Russland für den Fall, dass sie zu seinen Ungunsten ausgeht, seine Ansprüche dann auch unilateral durchsetzen wird (Proelss/Müller 2008: 682). Insgesamt schwankt die Einschätzung der Arktispolitik Russlands zwischen einer von säbelrasselnden Aktionen unterstützten geopolitisch orientierten Machtpolitik (Smith/Giles 2007; Zysk 2009) auf der einen Seite und einem immer wieder geäußerten Kooperationsinteresse auf der anderen. Gerade dieses wird bei dem allzu willigen Verweis auf den russischen „Sturm und Drang approach" (Kefferpütz 2010: 8) gern unterschlagen. Richtungsweisend erscheint insbesondere Russlands jüngstes Verhalten bei der Erschließung des Shtokman-Felds, dem größten bisher bekannten Gasfeld der arktischen Region. Es wird als Beleg für die Bevorzugung einer exklusiven und wenig transparenten Arktispolitik betrachtet: „One could get the impression that cuddly multilateral cooperation is acceptable, as long as it does not deal with really big issues, which are handled in bilateral or narrow ad hoc multilateral settings" (Øverland 2008: 12). Das legt nahe, dass von russischer Seite kein Engagement für eine umfassendere Kooperation zu erwarten ist. Allerdings haben es die Russen bisher auch verstanden, die internationale Zusammenarbeit für die technische, finanzielle und politische Unterstützung der eigenen Projekte zu nutzen. Sie werden darum an einer weiteren Zusammenarbeit und deren projektorientierter Verstärkung interessiert sein. Dazu würde möglicherweise der Status quo ausreichen. Die Russen wissen aber auch, dass zum Beispiel die Norweger auch Entgegenkommen erwarten und sich nicht ausbeuten lassen. Daher werden sie sich Wünschen nach einer kohärenteren Politik nicht komplett verschließen können.

Norwegen betrachtet die Kooperation mit Russland bei der Nutzung der Fischvorkommen, aber insbesondere auch der Öl- und Gasvorkommen in der Barents-See als ein Vorzeigeprojekt im Rahmen eines „European dialogue": „Our vision is that the Barents Sea should become a ‚sea of cooperation'" auf der Grundlage eines Ökosystem-basierten Managements (Norwegen 2007: 5, 16, 18). In die norwegischen Kooperationsvorstellungen sind auch Pläne für die Einrichtung einer Zone wirtschaftlicher und industrieller Zusammenarbeit eingeschlossen, die sowohl norwegisches als auch russisches Hoheitsge-

biet umfassen soll. Zur Klärung von Gebietsforderungen wurde der Festlandsockelkommission 2006 ein Antrag unterbreitet, dem gute Erfolgsaussichten eingeräumt werden.

Zu der Frage, ob es einer neuen arktischen Ordnung bedürfe, stellte aber auch der norwegische Außenminister Jonas Gahr Støre auf einer Veranstaltung des Europäischen Parlaments – das eine umfassende Neuordnung für die Arktis nach dem Muster des Antarktisvertrags befürwortet hatte (EU Parlament 2008) – unmissverständlich fest, dass mit dem SRÜ ein „comprehensive legal regime" bereits vorliege und keine neuen Spielregeln benötigt würden: „Calls for a new legal regime risk creating uncertainty, and may undermine the existing framework" (Støre 2008: 4). Im Unterschied zur Antarktis seien die Regelungsprobleme in der Arktis „definitely not about territory over which states have sovereignty" (Støre 2008: 2). Norwegen wird trotz seiner klaren geopolitischen und wirtschaftlichen Interessen durchaus zugebilligt, dass es die Vielschichtigkeit der Arktis mit ihrer Prominenz für den Klimawandel erkennt und dementsprechend handeln möchte (Jensen/Rottem 2010). Dabei bleiben die Norweger eben realistisch. Das Modell eines integrierten Mehrebenenregierens könnte sie darum besonders ansprechen.

Dänemarks Arktispolitik ist vor allem von den Autonomiebestrebungen der Grönländer (90% der 56.400 Einwohner sind Inuits) geprägt.[71] Auch darum stellen die Dänen den Arktischen Rat bisher als „political framework" in das Zentrum ihrer Arktispolitik (Dänemark 2009; Petersen 2009; Møller 2009). Das Land hat zwar ebenfalls einen Antrag zur Vorlage bei der Festlandsockelkommission vorbereitet, allerdings liegen Dänemarks Ansprüche im Gegensatz zu denen Norwegens und Russlands in kaum umstrittenen Territorien. Als Mitinitiator der Ilulissat-Erklärung war Dänemark eine treibende Kraft des informellen Mini-Multilateralismus. Damit wurde zwar einer grundsätzlichen Neuordnung nach dem Modell des Arktisvertrags eine klare Absage erteilt. Zugleich wollen die Dänen diese Aktion aber nicht als Schwächung des Arktischen Rates verstanden wissen. Sie müssen daher den Spagat zu einer integrierten Mehrebenen-Governance schaffen.

Für die *nicht-arktischen Staaten*, die sich für einzelne Aspekte der Kooperation interessieren, würde das Konzept des integrierten Mehrebenenregierens einen Ansatzpunkt für die Mitwirkung an der arktischen Governance bilden. Ihnen könnte die Aufgabe zuwachsen, zusammen mit den arktischen Staaten die auch über die Arktis hinausreichenden Governance-Instrumente und Normen arktisch zu „mainstreamen". Die Bundesregierung hat in diesem Jahr zum zweiten Mal eine Arktiskonferenz einberufen, auf der auch entsprechende Moderationsleistungen aus der Perspektive eines interessierten Dritten erbracht wurden. Sollte sich dieses Engagement Deutschlands fortsetzen, böten sich zum Beispiel die Themen Biodiversität und Nutzung lebender Ressourcen an. Hier ließe sich sicher ein umfangreicher Austausch mit Hinblick auf eine ganze Reihe internationaler Abkommen organisieren – ebenfalls aus der Perspektive eines interessierten Dritten: ein Großteil der Zugvögel, die in Deutschlands Biosphärenreservat und Nationalpark(en) Wattenmeer zu den Zugzeiten rasten, brüten in der Arktis, ein Großteil des hier verzehrten Fisches kommt von dort. Und Knut eben auch.

71 Vgl. Act on Greenland Self-Government, 2009; www.spiegel.de/politik/ausland/ 0,1518,631641, 00.html (10.07.2011).

Literatur

Anderson, Alun 2009: After the Ice. Life, Death and Politics in the New Arctic, London.

Åtland, Kristian 2008: Mikhail Gorbachev, the Murmansk Initiative, and the Desecuritization of Interstate Relations in the Arctic, in: Cooperation and Conflict 43:3, 289-311.

Åtland, Kristian 2011: Im Norden nichts Neues? Die Arktis in Russlands Sicherheitspolitik, in: Osteuropa 61: 2-3, 243-256.

Baev, Pavel 2007: Russia's Race for the Arctic and the New Geopolitics of the North, The Jamestown Foundation, Occasional Paper.

Baker, Betsy 2010: Law, Science, and the Continental Shelf: The Russian Federation and the Promise of Arctic Cooperation, in: Vermont Law School Research Paper No. 10-38.

Bankes, Nigel 2004: Legal Systems, in: Arctic Human Development Report, S.101-118. www.svs.is/AHDR/AHDR%20chapters/English%20version/AHDR_chp%206.pdf (25.10.2010).

Berkman, Paul Arthur 2010: Environmental Security in the Arctic Ocean: Promoting Co-operation and Preventing Conflict, Royal United Services Institute, White Hall Papers, 75.

Bloom, Evan T. 1999: Establishment of the Arctic Council, in: The American Journal of International Law 93: 3, S. 712-722.

Borgerson, Scott G. 2008: Arctic Meltdown. The Economics and Security Implications of Global Warming, in: Foreign Affairs 87: 2, S. 63-77.

Brigham, Lawson W./Sfraga, Michael P. 2010: Creating a Roadmap Forward: the Arctic Marine Shipping Assessment, University of the Arctic, Institute for Applied Circumpolar Policy, Report of a Workshop, University of Alaska, Fairbanks, 22-24.10.2009.

Byers, Michael 2009: Who owns the Arctic?, Vancouver.

Claes, Dag Harald/Otserud, Oyvind/Hersem, Oistein 2010: The New Geopolitics of the High North, Konferenzpapier: 51st ISA Convention, New Orleans, LA,17.2-20.2.2010.

Conley, Heather/Kraut, Jamie 2010: U.S. Strategic Interests in the Arctic. An assessment of Current Challenges and New Opportunities for Cooperation, in: Center for Strategic and International Studies, April 2010.

Corell, Hans 2007: Reflections on the Possibilities and Limitations of a Binding Legal Regime for the Arctic, Konferenzpapier Arctic Frontiers, Tromsø, 22.1.2007.

Czempiel, Ernst-Otto 1981: Internationale Politik. Ein Konfliktmodell, Paderborn.

Dryzek, John S./Young, Oran R. 1983: Internal Colonialism or Self-Sufficiency? Problems and Prospects in the Circumpolar North., in: Merill, Robert S./Willner, Dorothy (Hrsg.): Conflict and the Common Good, Williamsburg: College of William and Mary, 115-134.

Duyzings, Thijs 2011: Der Nördliche Seeweg. Russlands Schifffahrtsregeln und das Völkerrecht, in: Osteuropa 61:2-3, 102-112.

Eger, Karl Magnus/Dahl, Arnfinn Jørgensen 2011: Kurzer Weg, hohes Risiko. Der Nördliche Seeweg als Schifffahrtsroute, in: Osteuropa 61:2-3, 179-194.

Emmerson, Charles 2010: The Future History of the Arctic, London.

Fairhall, David 2010: Cold Front. Conflict Ahead in Arctic Waters, London.

Gautier, Donald L. et al. 2009: Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic, in: Science 324:5931, 1175-1179.

Gerdes, Rüdiger 2011: Klimawandel in der Arktis. Phänomene und Prognosen, in: Osteuropa 61: 2-3, 47-56.

Gordy, Kimberly Celeste 2010: Dire Straits: The Necessity for Canadian Sovereignty in the Arctic Waterways, in: Fordham Environmental Law Review 20: 2, 551-596.

Griffiths, Franklyn 2009: Towards a Canadian Arctic Strategy, Konferenzpapier für 2030 North, A National Planning Conference Ottawa, 1.6.-4.6.2009.

Gudmundsson, Jón Ágúst 21010: Iceland's Arctic Strategy. Security Challenges and Opportunities, Háskóli Íslands, Master Thesis.

Haftendorn, Helga 2009: Auf dünnem Eis, in: Internationale Politik 4, 1-14.

Hamel-Green, Michael 2011: Atomwaffenfreie Zone Arktis. Vorbilder und Perspektiven, in: Osteuropa 61: 2-3, 289-300.

Hinz, Karl 2007: Wem gehört die zentrale Arktis um den Nordpol und wer ist zuständig für den Festlandsockel der Antarktis? Wichtige Aspekte des Artikels 76 des Internationalen Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen, in: Polarforschung 77: 2-3, 55-77.

Hinz, Karl/Weichsel, Volker 2011: Es gibt keinen Wettlauf um die Arktis. Ein Gespräch mit Karl Hinz, in: Osteuropa 61: 2-3, 93-100.

Hønneland, Geir 2011: Kompromiss als Routine. Russland, Norwegen und die Barentssee, in: Osteuropa 61: 2-3, 257-270.

Howard, Roger 2009: The Arctic Gold Rush. The New Race for Tomorrow's Natural Ressources, London.

Huebert, Rob 2008: Canadian Arctic Security: Preparing for a Changing Future, in: Canada's Arctic Interests and Responsibilities, Behind the Headlines 65: 4, 14-26.

Humrich, Christoph 1999: Internationale Umweltkooperation in der Arktis. Welche Rolle spielt kommunikatives Handeln im Regimebildungsprozess?, Universität Hamburg, Unveröffentlichte Diplomarbeit.

Humrich, Christoph/Wolf, Klaus Dieter 2011: Krieg in der Arktis? Konfliktszenarien auf dem Prüfstand, in: Osteuropa 61: 2-3, 225-242.

Jakobson, Linda 2010: China Prepares for an Ice-free Arctic, Stockholm Peace Research Institute, SIPRI Insights on Peace and Security, 2/2010.

Jenisch, Uwe 2011: Arktis und Seerecht. Seegrenzen, Festlandsockel, Verkehrsrechte, in: Osteuropa 61: 2-3, 57-76.

Jensen, Øystein/Rottem, Svein Vigeland 2010: The Politics of Security and International Law in Norway's Arctic Waters, in: Polar Record 46: 236, 75-83.

Kefferpütz, Roderick 2010: On Thin Ice? (Mis)Interpreting Russian Policy in the High North, in: CEPS Policy Brief No. 205.

Kefferpütz, Roderick/Bochkarev, Danila 2009: Wettlauf um die Arktis. Empfehlungen an die EU, Heinrich-Böll-Stiftung, EU-Regionalbüro Brüssel.

Kennedy, Colleen 2011: The EU: Non-Arctic Participation in the Arctic Council, in: Arctic Governance Task Force (Hrsg.): Melting Boundaries. Rethinking Arctic Governance, Washington/DC: Henry M. Jackson School of International Studies, University of Washington, 187-200.

Koivurova, Timo 2008: Alternatives for an Arctic Treaty - Evaluation and a New Proposal, in: Review of European Community & Environmental Law (RECIEL) 17: 1, 14-26.

Koivurova, Timo 2009: Limits and Possibilities of the Arctic Council in a Rapidly Changing of Arctic Governance, in: Polar Record 46: 2, 146-156.

Koivurova, Timo/Molenaar, Erik J. 2010: International Governance and the Regulation of the Marine Arctic. Three Reports prepared for the WWF International Arctic Programme, World Wide Fund: http://assets.panda.org/downloads/3in1_final.pdf (7.5.2010).

Langhelle, Oluf 1999: Sustainable Development: Exploring the Ethics of 'Our Common Future', in: International Political Science Review 20: 2, 129-149.

Lasserre, Frédéric 2010: China and the Arctic. Threat or Cooperation Potential for Canada? Canadian International Council, China Papers, No. 11.

Lundestad, Ingrid 2010: US Security Policy in the European Arctic in the Early 21tst Century, Konferenzpapier: 51st ISA Concention, New Orleans, 17.2-20.2.2010.

Marx, Sinah 2010: Die Macht am Nordpol. Warum ein Krieg wahrscheinlich ist, in: Internationale Politik und Gesellschaft 1, 96-111.

Matz, Oliver 2010: Arktische Fronten, in: Blätter für Deutsche und Internationale Politik 9/2010, 27-31.

McBeath, Jerry 2010: Changing Forms of Governance in the North, in: Heininen, Lassi/Southcott, Chris (Hrsg.): Globalization and the Circumpolar North, Fairbanks, 91-118.

Osherenko, Gail/Young, Oran R. 1989: The Age of the Arctic: Hot Conflicts and Cold Realities, Cambridge.

Osofsky, Hari M. 2007: Inuit Petition as a Bridge? Beyond Dialectics of Climate Change and Indigenous Peoples' Rights, in: American Indian Law Review 31: 2, 675-697.

Øverland, Indra 2008: Shtokman and Russia's Arctic Petroleum Frontier, in: Russian Analytical Digest 33, 8-12.

Øverland, Indra 2009: Indigenous Rights in the Russian North, in: Wilson Rowe, Elana (Hrsg.): Russia and the North, Ottawa, 165-186.

Pedersen, Torbjørn 2006: The Svalbard Continental Shelf Controversy: Legal Disputes and Political Rivalries, in: Ocean Development and Internationa Law 37: 3-4, 339-358.

Pedersen, Torbjørn/Henriksen, Tore 2009: Svalbard's Maritime Zones: The End of Legal Uncertainty?, in: International Journal of Marine and Coastal Law 24: 1, 141-161.

Petersen, Nikolaj 2009: The Arctic as a New Arena for Danish Foreign Policy: The Ilulissat Initiative and its Implications, in: Danish Foreign Policy Yearbook 2009, 35-78.

Proelss, Alexander/Müller, Till 2008: The Legal Regime of the Arctic Ocean, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 68: 3, 651-687.

Purver, Ronald 1991: Arctic Security: the Murmansk Initiative and its Impact, in: Current Research on Peace and Violence 11: 4, 147-158.

Riabova, Larisa 2010: Community Viability and Well-Being in the Circumpolar North, in: Heininen, Lassi/Southcott, Chris (Hrsg.): Globalization and the Circumpolar North, Fairbanks, 119-148.

Rill, Bernd (Hrsg.) 2010: Die Arktis. Ressourcen, Interessen und Probleme, München: Hanns-Seidel-Stiftung: Akademie für Politik und Zeitgeschehen.

Rothwell, Donald R. 2008: The Arctic in International Law: Time for a New Regime?, in: Brown Journal of World Affairs 15: 1, 241-253.

Sale, Richard 2009: The Scramble for the Arctic. Ownership, Exploitation and Conflict in the Far North, London.

Sciullo, Nick J. 2010: Canada and Russia in the North Pole: Cooperation, Conflict, and Canadian Identity in the Interpretation of the Arctic Region, in: Crossroads 8: 1, 93-109.

Scrivener, David 1989: Gorbachev´s Murmansk Speech: the Soviet Initiative and Western Response., Oslo: Norwegian Atlantic Committee.

Seidler, Christoph 2009: Arktisches Monopoly: Der Kampf um die Rohstoffe der Polarregion, München.

Sheridan Mary Beth 2010: Clinton rebukes Canada at Arctic meeting, in: Washington Post 30.3.2010, A11. www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/03/29/AR2010032903 577.html (25.05.2010).

Smith, Mark A./Giles, Keir 2007: Russia and the Arctic: The „Last Dash Nation", in: Defence Academy of the United Kingdom, Advanced Research and Assessment Group, Russia Series No. 26.

Stokke, Olav Schram/Hønneland, Geir (Hrsg.) 2007: International Cooperation and Arctic Governance. Regime Effectiveness and Northern Region Building, London.

Trent, Packard C. 2011: An Evaluation of the Arctic. Will it become an Area of Cooperation or Conflict?, Naval Postgraduate School, Monterey, CA: Master Thesis.

Tunander, Ola 1989: Cold Water Politics. The Maritime Strategy and Geopolitics of the Northern Front, London.

VanderZwaag, David/Huebert, Rob/Ferrara, Stacey 2002: The Arctic Environmental protection Strategy, Arctic Council and Multilateral Environmental Initiatives: Tinkering while the Arctic Marine Environment Totters, in: Denver Journal of International Law & Policy 30: 2, 131-171

Vestergaard, Cindy (Hrsg.) 2010: Conference on an Arctic Nuclear Weapon Free Zone, Danisch Institute for International Studies, Report of the Conference, Copenhagen, 10.-11.08.2009.

Welzer, Harald 2010: Klimakriege. Wofür im 21. Jahrhundert getötet wird, 2. Auflage, Frankfurt am Main.

Wilson Rowe, Elana 2009: Afterword. The Intersection of Northern and National Policies, in: Wilson Rowe, Elana (Hrsg.): Russia and the North, Ottawa, 203-210.

Wilson, Elana/Øverland, Indra 2007: Indigenous Issues, in: Stokke, Olav Schram/ Hønneland, Geir (Hrsg.): International Cooperation and Arctic Governance. Regime Effectiveness and Northern Region Building, London, 27-49.

Wolf, Klaus Dieter 1992: Die Antarktis: Letztes unerschlossenes Rohstofflager oder erstes Beispiel für einen ökologischen Neuanfang?, in: Berthold Meyer/Christian Wellmann (Hrsg.): Umweltzerstörung: Kriegsfolge und Kriegsursache, Friedensanalysen 27, Frankfurt a. M ., 254-272.

Young, Oran R. 1992: Arctic Politics: Conflict and Cooperation in the Circumpolar North, Hanover, London.

Young, Oran R. 1998: Creating Regimes. Arctic Accords and International Governance, Ithaca, NY.

Zellen, Barry Scott 2009: On Thin Ice. The Inuit, the State, and the Challenge of Arctic Sovereignty, Lanham, MD.

Zysk, Kataryna 2009: Russia and the high north: Security and defence perspectives, in: Holtsmark, Sven G./ Smith-Windsor, Brooke A.: Security Prospects in the High North. Geostrategic Thaw or Freeze? NATO Defense College Forum Paper 7, 102-129.

Quellenverzeichnis

1. Berichte und politische Dokumente

AMAP 1997: Arctic Pollution Issues: A State of the Arctic Environment Report, AMAP, Report.

AMAP 2002: Arctic Pollution 2002, AMAP, Report.

AMAP 2006: Arctic Pollution 2006, AMAP, Report.

AMAP 2009: Assessment of Radioactivity in the Arctic, AMAP, Report.

AMAP 2011: Arctic Pollution 2011: Mercury in the Arctic, AMAP, Report.

AMAP 2011: Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic, Arctic Monitoring and Assessment Programme, Report.

Arctic Council 2002: Arctic Flora and Fauna. Status and Conservation, CAFF, Report.

Arctic Council 2009: Arctic Marine Shipping Assessment, PAME, Report.

Arctic Council 2010: Arctic Biodiversity Trends 2010, CAFF, Report.

Dänemark/Grönland 2008: Arktis i en Brydningstid, Dänisches Außenministerium, Entwurf.

Dänemark/Grönland 2011: Strategi for Arktis, Dänisches Außenministerium, Entwurf.

ECON 2007: Arctic Shipping 2030: From Russia with Oil, Stormy Passage or Arctic Great Game?, Report 2007-070, commissioned by Norshipping.

Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ 1998: Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung, Deutscher Bundestag, Abschlussbericht der Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“ des 13. Deutschen Bundestages.

Finnland 2010: Finland's Strategy for the Arctic Region, Prime Minister's Office Publications 8/2010.

Island 2009: Ísland á Nordurslódum, Utanríkisráduneytid, Skyrslan.

Kanada 2009: Canada’s Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future, Minister of Indian Affairs and Northern Development, Strategy.

Kanada 2010: Statement on Canada’s Arctic Foreign Policy, Government of Canada, Statement.

Norwegen 2006: The Norwegian Government's High North Strategy, Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Programme of Action.

Norwegen 2009: New Building Blocks in the North. The Next Step in the Government's High North Strategy, Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Programme of Action.

OSPAR 2000: Quality Status Report 2000: Arctic Waters, London, OSPAR Report.

Schweden 2011: Sveriges Strategi för den Arktiska Regionen, Utenriksdepartementet, Land- och Regionsstrategier.

Støre, Jonas Gahr 2008: Arctic Governance in a global world: is it time for an Arctic Charter?, Seminar on Arctic Governance, The European Parliament, Brussels 7.5.2008; www.regjeringen.no/en/dep/ud/ aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2008/arctic_charter.html?id=511991 (18.5.2010).

Støre, Jonas Gahr 2010: Norwegian Arctic and High North Policy. Opportunities and Challenges. Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 22. Juni 2010; www.regjeringen.no/nb/dep/ud/ aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2010/wissenschaft_arctic.html?id=609500# (1.7.2010).

Symon, Carolyn (Hrsg.) 2005: Arctic Climate Impact Assessment (ACIA), Cambridge: Cambridge University Press.

UNEP 2010: Protecting Arctic Biodiversity: Limitations and Strengths of Environmental Agreements, GRID Arendal, Report.

USA 2009: Presidential Arctic Policy Directive, National Security Presidential Directive/NSPD-66 and Homeland Security Presidential Directive/HSPD-25.

2. Internationale Abkommen

Act on Greenland Self-Government, Kopenhagen, 12.6.2009: www.stm.dk/_a_2957.html.

Agreement between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Maritime Boundary, Washington, 01.06.1990: www.un.org/Depts/los/ LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/USA-RUS1990MB.PDF.

Agreement on Cooperation in Research, Conservation and Management of Marine Mammals in the North Atlantic, Nuuk 9.4.1992 (NAMMCO): http://iea.uoregon.edu/pages/view_treaty.php?t= 1992-MarineMammalsNorthAtlantic.EN.txt&par=view_ treaty_html.

Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic (Arctic SAR Agreement), Nuuk, 12.5.2011: http://arctic-council.org/filearchive/Arctic%20SAR%20 Agreement%20EN%20FINAL%20for%20 signature %2021-Apr-2011.pdf.

Agreement on the Convervation of African-Eurasian Migratory Waterbirds, Den Haag, 16.06.1995: http://iea.uoregon.edu/pages/view_treaty.php?t=1995-Agreement Conservation African-EurasianMigratoryWaterbirds.EN.txt&par=view_treaty_html.

Arctic Environmental Protection Strategy, Rovaniemi, 14.6.1991: http://arctic-council.org/filearchive/artic_environment.pdf.

Arctic Waters Pollution Prevention Act (AWPPA), Ottawa, 1985: http://laws-lois. justice.gc.ca/PDF/A-12.pdf.

Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, Basel, 22.3.1989: www.basel.int/text/documents.html.

Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (ILO Convention 169), Genf, 27.6.1989: www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm.

Convention for the Conservation of Anadromous Stocks in the North Pacific Ocean, Moskau, 11.2.1992: http://iea.uoregon.edu/pages/view_treaty.php?t=1992-NorthPacific Anadromous Stocks.EN.txt&par=view_treaty_html.

Convention for the Conservation of Antarctic Seals (CCAS), London, 1.6.1972: www.antarctica. ac.uk/ about_antarctica/geopolitical/treaty/update_1972.php.

Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East-Atlantic (OSPAR), Paris, 22.09.1992: http://iea.uoregon.edu/pages/view_treaty.php?t=1992-MarineEnvironment NortheastAtlantic.EN.txt&par=view_treaty_html.

Convention on Biological Diversity (CBD), Rio de Janeiro, 5.6.1992: www.biodiv.org/ doc/legal/cbd-en.pdf.

Convention on Future Multilateral Cooperation in Northeast Atlantic Fisheries, London 18.11.1980 (NEAFC): www.neafc.org/basictexts.

Convention on Future Multilateral Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries, Ottawa, 24.10.1978 (NAFO): http://iea.uoregon.edu/pages/view_treaty.php?t=1978-NorthwestAtlanticFisheries.EN.txt &par=view_treaty_html.

Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), Washington, 3.3.1973: www.cites.org/eng/disc/text.shtml.

Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR), Canberra, 20.5.1980: www.ccamlr.org/pu/e/gen-intro.htm.

Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (CMS), Bonn 23.6.1979: www.cms.int/documents/index.htm.

Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities (CRAMRA), Wellington, 02.6.1988: http://sedac.ciesin.org/entri/texts/acrc/cramra.txt.html.

Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat, Ramsar, 2.2.1971: http://iea.uoregon.edu/pages/view_treaty.php?t=1971-Wetlands. EN. txt &par= view_treaty_html.

Declaration among the Department of Defense of the United States of America, the Royal Ministry of Defence of the Kingdom of Norway, and the Ministry of Defence of the Russian Federation, on Arctic Military Environmental Cooperation (AMEC), Bergen, www.denix.osd.mil/ international/upload/Declaration.pdf (26.9.1996).

Declaration on Cooperation in the Barents Euroarctic Region (Kirkenes Declaration), Kirkenes: www.barentsinfo.fi/beac/docs/459_doc_KirkenesDeclaration.pdf (11.1.1993).

Declaration on the Establishment of the Arctic Council (Ottawa-Declaration), Ottawa: http://arctic-council.org/filearchive/Declaration%20on%20the%20 Establishment %20of%20the%20Arctic% 20Council-1.pdf (19.9.1996).

Ilulissat Declaration, Ilulissat, www.oceanlaw.org/downloads/arctic/ Ilulissat_Declaration.pdf (28.5.2008).

International Agreement on the Conservation of Polar Bears, Oslo: http://sedac.ciesin.org/entri/texts/ polar.bears.1973.html (15.11.1973).

International Convention for the Prevention of Marine Pollution from Ships (MARPOL), London http://iea.uoregon.edu/pages/view_treaty.php?t=1973-PollutionFromShips. EN.txt&par=view_treaty_html (2.11.1973).

International Convention for the Regulation of Whaling, Washington, http://iea.uo regon.edu/ pages/view_treaty.php?t=1946-Whaling.EN.txt&par=view_treaty_html (2.12.1946).

International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), London, http://iea.uore gon.edu/pages/ view_treaty.php?t=1974-InternationalConventionSafetyLifeSea.EN.txt &par=view_treaty_html (1.11.1974).

Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Kyoto, http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf (11.12.1997).

Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, Montreal, http://ozone.unep.org/ pdfs/Montreal-Protocol2000.pdf (16.9.1987).

Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty (Madrid Protokoll), Madrid, www.antarctica.ac.uk/ about_antarctica/geopolitical/treaty/update_1991.php (4.10.1991).

Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (UNCLOS), Montego Bay, www.admin.ch/ch/d/sr/ c0_747_305_15.html (10.12.1982).

Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants, Stockholm, http://chm.pops.int/ Convention/tabid/54/language/en-US/Default.aspx#LiveContent [convtext] (22.5.2001).

The Antarctic Treaty, Washington, www.ats.aq/e/ats_keydocs.htm (1.12.1959).

Treaty between Norway, The United States of America, Denmark, France, Italy, Japan, the Netherlands, Great Britain and Ireland and the British Overseas Dominions and Sweden concerning Spitsbergen, Paris, www.lovdata.no/traktater/texte/tre-19200209-001.html (9.2.1920).

Treaty between the Kingdom of Norway and the Russian Federation concerning Maritime Delimitation and Cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean, Murmansk, www.regjeringen.no/nb/dep/ud/ kampanjer/delelinje/avtalen.html?id=614006 (15.9.2010).

United Nations Convention to Combat Desertification, Paris, www.unccd.int/ convention/text/ convention.php (17.6.1994).

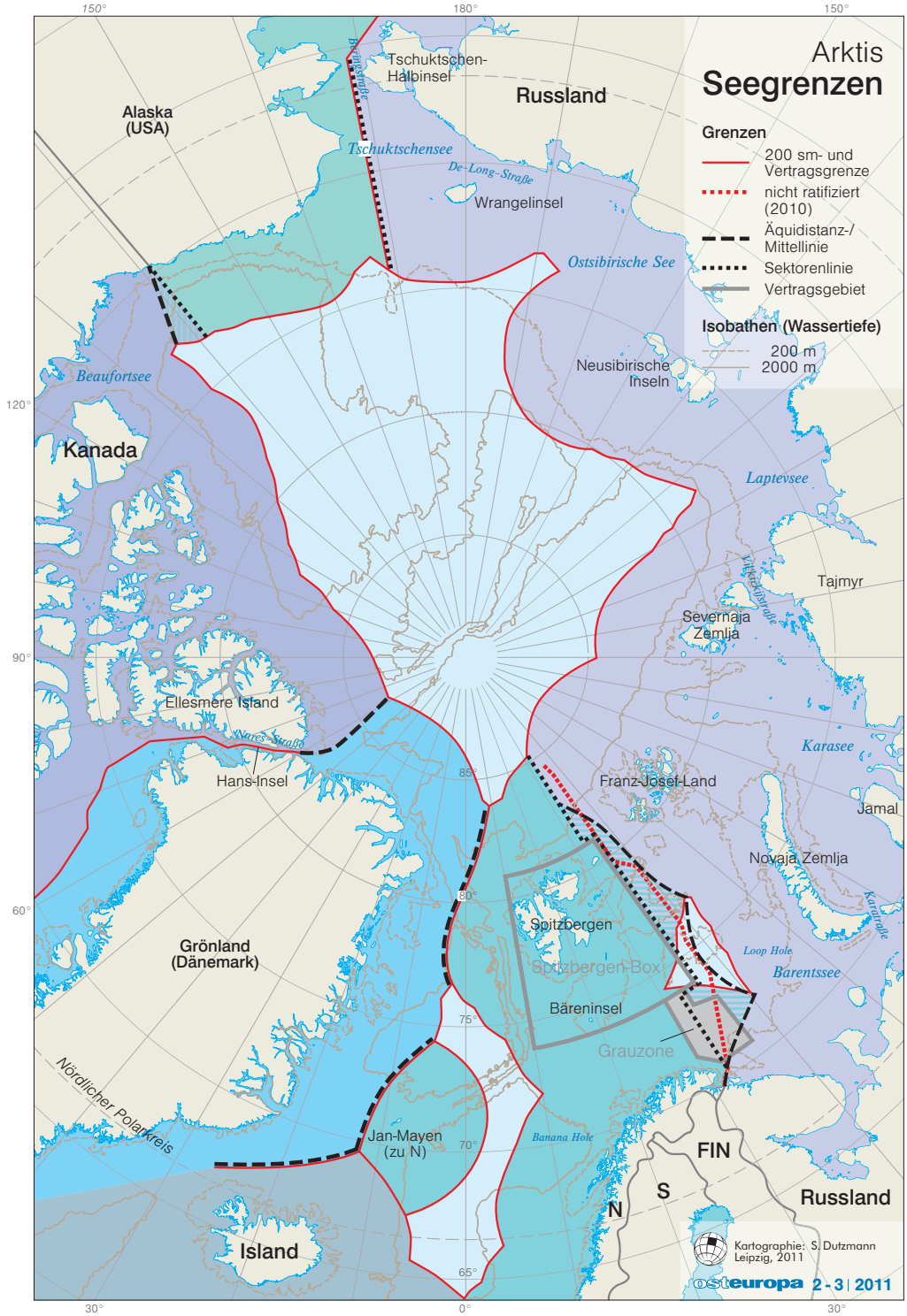
United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, New York, www.un.org/ esa/socdev/unpfii/en/declaration.html (13.9.2007).

United Nations Framework Convention on Climate Change, New York, http://unfccc.int/ essential_background/convention/background/items/2853.php (9.5.1992).

Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer, Wien, www.unep.org/ozone/vc-text.shtml (22.3.1985).

Abkürzungsverzeichnis

ACIA	Arctic Climate Impact Assessment
AEPS	Arctic Environmental Protection Strategy
AEWA	Abkommen zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel (Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds)
AHDR	Arctic Human Development Report
AMAP	Arctic Monitoring and Assessment Programme
AMEC	Arctic Military Environmental Cooperation
AMSA	Arctic Marine Shipping Assessment
ATS	Antarctic Treaty System
AWPPA	Arctic Waters Pollution Prevention Act
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
CAFF	Conservation of Arctic Flora and Fauna
CBD	Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity)
CITES	Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora)
EPPR	Emergency Prevention, Preparedness and Response
EU	Europäische Union
GRID	Global Resource Information Database
IBRU	International Boundaries Research Unit
ILO	Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization)
IMO	Internationale Schifffahrtsorganisation (International Maritime Organization)
ISA	Internationale Meeresbodenbehörde (International Seabed Authority)
IWC	Internationale Walfangkommission (International Whaling Commission)
MARPOL	Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (International Convention for the Prevention of Marine Pollution from Ships)
NAFO	Northwest Atlantic Fisheries Organization
NAMMCO	North Atlantic Marine Mammal Commission
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NEAFC	North East Atlantic Fisheries Commission
NGO	Nichtregierungsorganisation (Non-Governmental Organization)
NPAFC	North Pacific Anadromous Fish Commission
NSIDC	National Snow and Ice Data Center
OSPAR	Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic
PAME	Protection of the Arctic Marine Environment
POP	langlebige organische Schadstoffe (Persistent Organic Pollutant)
SOAER	State of the Arctic Environment Report
SOLAS	International Convention for the Safety of Life at Sea
SPS	Science for Peace and Security
SRÜ	Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen
SWIPA	Snow, Water, Ice, Permafrost in the Arctic
UNEP	Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme)
WWF	World Wide Fund for Nature


Arktis
Seegrenzen
Grenzen
200 sm- und Vertragsgrenze
nicht ratifiziert (2010)
Äquidistanz-/Mittellinie
Sektorenlinie
Vertragsgebiet
Isobathen (Wassertiefe)
200 m
2000 m
Russland
Alaska (USA)
Kanada
Grönland (Dänemark)
Island
Tschuktschen-Halbinsel
Tschuktschensee
De-Long-Straße
Wrangelinsel
Ostsibirische See
Neusibirische Inseln
Beaufortsee
Laptevsee
Tajmyr
Severnaja Zemlja
Ellesmere Island
Hans-Insel
Franz-Josef-Land
Karasee
Jamal
Novaja Zemlja
Spitzbergen
Spitzbergen-Box
Bäreninsel
Grauzone
Loop Hole
Barentssee
Jan-Mayen (zu N)
Banana Hole
Nördlicher Polarkreis
FIN
S
N
Russland
Kartographie: S. Dutzmann Leipzig, 2011
osteuropa 2-3|2011