

Die sicherheitspolitischen Folgen des Klimawandels

Kanada und die Frage der arktischen Souveränität

Markus Kaim

Vom 27. bis zum 29. Mai 2008 haben sich in Ilulissat/Grönland auf Einladung Dänemarks die fünf Anrainerstaaten der Arktis (Dänemark, Kanada, USA, Russland und Norwegen) getroffen, um über Konflikte zu diskutieren, die sich in den vergangenen Jahren aus den als Folge des Klimawandels vermehrten Möglichkeiten zur Nutzung der Region ergeben haben. Die kanadische Regierung verfolgte dabei eine Politik der »arktischen Souveränität« und betonte wieder einmal, dass sie die kanadischen Ansprüche in der Arktis mit allen politischen und rechtlichen Mitteln durchzusetzen bereit sei. Deutsche und europäische Bemühungen, die Politik in der Arktis stärker einem internationalen Regelwerk zu unterwerfen und regionale Kooperation zu fördern, müssen daher die Politik Ottawas in besonderem Maße berücksichtigen.

Der Klimawandel hat die Arktis bereits nachhaltig verändert: Seit Jahrzehnten steigen in dieser Region die Temperaturen fast doppelt so schnell wie in anderen Teilen der Welt. Nach Schätzungen jüngster Studien werden ab 2013 weite Teile der arktischen See in den Sommermonaten faktisch eisfrei und in den übrigen Jahreszeiten lediglich von einer temporären, verhältnismäßig dünnen Eisschicht bedeckt sein. Bei einem gleichmäßig fortschreitenden Abschmelzen des Eises wird die Arktis wohl bis zum Jahr 2030 ganzjährig ihren Eispanzer verlieren. Ihre Anlieger verfolgen konkurrierende Souveränitätsansprüche in der Region und wetteifern um die Ausbeutung umfangreicher Bodenschätze. Auch

Akteure, die nicht zur arktischen Region zählen, haben als Folge des Klimawandels ein gestiegenes Interesse an der Region und an der Nutzung nun schiffbarer Wasserwege.

Kanada und die Frage der »arktischen Souveränität«

Kanada ist von diesen klimatischen wie politischen Veränderungen in besonderer Weise betroffen: 40% seines Territoriums liegen in der Arktis. Kanadische Regierungen unterschiedlicher politischer Orientierung haben seit Jahrzehnten wiederholt die Souveränität über die arktischen Territorien und Gewässer beansprucht. Dabei

machte Ottawa klassische Souveränitätskategorien geltend, wie die Rechtsprechung und politische *Verfügungsgewalt* über Teile des arktischen Meeres, die zugleich dem Einfluss anderer Akteure entzogen seien. Erst in diesem Jahrzehnt hat die kanadische Arktis-Politik eine programmatische Ergänzung erfahren. Die im Jahr 2000 verkündete »Nördliche Dimension der kanadischen Außenpolitik« definiert Souveränität in der Arktis vor allem als *Verantwortung*, die die Regierung für diese Region und ihre Einwohner zu übernehmen habe. Eine wichtige Maxime des kanadischen Engagements sei daher auch, dass die Nutzung der arktischen Ressourcen sozial und ökologisch verträglich sowie zum Wohle der dort lebenden Ureinwohner, der *First Nations* erfolge.

Mit einer der Arktisfrage gewidmeten Rede hat der amtierende Premierminister Stephen Harper im Juli 2007 das kanadische Streben nach arktischer Souveränität neuerlich um einen wichtigen Bestandteil ergänzt: »*Use it or lose it.*« Demnach gilt es, in den kommenden Jahren die kanadische Präsenz in der Arktis zu verstärken und ihre Nutzung möglichst an kanadischen Ordnungsvorstellungen auszurichten; denn nur dies untermauere einen dauerhaften Anspruch Ottawas. Kanada wird im Jahr 2013 im Rahmen des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (SRÜ) förmlich Anspruch auf ca. 1,8 Mio. Quadratkilometer arktischen Meeresbodens erheben.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen der kanadischen Politik

Bis auf eine Ausnahme (Dänemark und Kanada beanspruchen beide die 1,3 Quadratkilometer kleine Hans-Insel westlich von Grönland) stellt kein anderer Staat die Souveränität Kanadas über die Inseln des Nordpolarmeers in Frage. Strittig ist dagegen die Staatshoheit über die arktischen Gewässer nördlich des kanadischen Territoriums. Kanada vertritt die Position, dass sich seine Souveränität über die Inseln des

arktischen Archipels auch auf die Gewässer vom nordamerikanischen Kontinentalrand bis zum geographischen Nordpol erstrecke. Zwar haben andere Staaten, vor allem die USA, diesen Anspruch nicht anerkannt, angesichts der weitgehenden Unschiffbarkeit dieser Gewässer hatte diese Differenz praktisch jedoch keine Relevanz.

Bei allen kanadischen Souveränitätsüberlegungen ist die nach wie vor ausstehende Festlegung der Grenze zu den USA in der Beaufortsee angesichts der vermuteten Erdöl- und Erdgasvorkommen ein wichtiges Anliegen, das aber lediglich einen bilateralen Streitpunkt bildet. Wichtiger aus kanadischer Perspektive ist die völkerrechtliche Einordnung der Nordwestpassage, des ca. 5800 km langen Seewegs, der nördlich des amerikanischen Kontinents den atlantischen mit dem pazifischen Ozean verbindet. Im Kern kreist der Konflikt um die Frage, ob es sich um ein kanadisches Binnengewässer handelt oder aber um eine internationale Wasserstraße. Im ersten Fall unterläge dieses Gewässer vollständig kanadischer Gesetzgebung und Kontrolle. Eine Klassifizierung der Nordwestpassage als internationale Wasserstraße hätte hingegen ein unbegrenztes, von Seiten Kanadas nicht reglementierbares Durchfahrtsrecht für Schiffe aller Art zur Folge, auch für Kriegsschiffe und U-Boote. Dazu müsste der Wasserweg jedoch von der internationalen Schifffahrt bereits in signifikantem Ausmaß genutzt werden. Dies lässt sich bei der Nordwestpassage bisher nicht konstatieren. Sollte die Passage im Zuge des Klimawandels aber dauerhaft ganzjährig schiffbar werden und dadurch der Umfang des internationalen Schiffsverkehrs ansteigen, würde die Position Kanadas, dass es sich um ein Binnengewässer handelt, mittelfristig an Plausibilität verlieren und langfristig nicht mehr zu halten sein (zur völkerrechtlichen Dimension der Arktisnutzung siehe Ingo Winkelmann, *Wem gehört die Arktis?*, SWP-Aktuell 56/2007).

Militärische Reaktionen

Kanada hat verglichen mit anderen Arktisanrainern militärisch einen eher vorsichtigen Kurs eingeschlagen: Die kanadische Marine kann in den arktischen Gewässern mangels adäquater technischer Ausstattung nur im eisfreien Sommer operieren. Und selbst in diesen Monaten ist sie lediglich begrenzt und nicht kontinuierlich präsent. Zwar hat die Regierung Harper angekündigt, die militärische Präsenz in der Arktis zu erhöhen. Konkrete Maßnahmen sind jedoch ausgeblieben bzw. bescheidener ausgefallen als angekündigt. Dies reflektiert vor allem die Einsicht, dass mit Blick auf die Vereinigten Staaten entsprechende Schritte mit dem Anliegen ausbalanciert werden müssen, gute Beziehungen zum südlichen Nachbarn zu unterhalten.

In der Praxis hat dieses Bemühen um Balance zu einer gewissen Ambivalenz der kanadischen Arktis-Politik geführt: Im Wahlkampf 2006 hatte Stephen Harper noch den Bau von drei schweren Eisbrechern angekündigt, die der Marine erlauben sollten, das gesamte Jahr über in arktischen Gewässern zu operieren. Letztlich fiel die Entscheidung aber zugunsten kleinerer Überwachungsschiffe. Dafür hat die Regierung Harper Aktivitäten verstärkt, die weniger kampfbefrachtet sind, aber die Präsenz Kanadas in der Arktis unterstreichen. So haben die kanadischen Streitkräfte in den vergangenen Jahren eine steigende Zahl von Manövern abgehalten. Zudem plant die Regierung Harper, bis zum Jahr 2015 in Nanisivik am östlichen Eingang zur Nordwestpassage einen Hafen anzulegen, der als Versorgungsbasis für die kanadischen Arktisschiffe dienen soll. Weitere Bausteine der kanadischen Arktis-Präsenz sind die Erhöhung der Zahl der *Canadian Ranger*, einer dem Verteidigungsministerium unterstehenden Miliz, die die Arktis nach illegalen Einwanderern, unidentifizierten Schiffen und anderen verdächtigen Aktivitäten absuchen soll, sowie schließlich die Nutzung unbemannter Flugzeuge zur Überwachung der Region.

Die substaatliche Dimension

Die kanadische Arktis-Politik wirkt auf der bundesstaatlichen Ebene homogen und scheint innenpolitisch wenig umstritten zu sein. Wichtige Akteure unterhalb der bundesstaatlichen Ebene weichen jedoch teils von der politischen Linie der Regierung Harper ab und verfolgen einen eigenständigen Kurs in der Frage der Arktisnutzung. Dies sind vor allem die drei Territorien (ihr Status ist weitgehend mit dem der Provinzen identisch) Yukon, Nunavut und die Northwest-Territorien, die den kanadischen Teil der Arktis und damit die Grundlage für die Territorialansprüche Ottawas bilden. Im Rahmen der *Western Premiers Conference*, dem Zusammenschluss von sieben nordwestlichen Provinzen Kanadas, setzen sich diese Territorien stärker für eine multilaterale Verregelung der Arktisnutzung ein, als die Regierung Harper das tut.

Auch die Organisationen dieser *First Nations* spielen für die kanadische Arktis-Politik eine immer wichtigere Rolle. Keine kanadische Regierung kann sich innenpolitisch erlauben, den Eindruck zu erwecken, deren Interessen zu vernachlässigen. Dabei nehmen die *First Nations* in Fragen der arktischen Nutzung eine ambivalente Haltung ein: Einerseits erkennen sie den enormen wirtschaftlichen Nutzen einer stärkeren Erschließung der Arktis, die sie als notwendigen Prozess der Anpassung an den Klimawandel interpretieren, und befürworten diese Erschließung auch im eigenen Interesse. Zugleich äußern ihre Vertreter jedoch immer wieder die Sorge vor einer unregelmäßigen und unkontrollierten Nutzung der Region, die mittel- und langfristig ihren traditionellen Lebensformen die Grundlage entzöge.

Empfehlungen für die deutsche und europäische Politik

Die Europäische Kommission vertritt im Gegensatz zu Kanada die Ansicht, dass es sich bei der Nordwestpassage um eine internationale Wasserstraße handelt. Ungeachtet dessen wird dieser Dissens in der

Praxis der kommenden Jahre nicht so konfliktiv sein, wie manche Beobachter dies erwarten. So haben kanadische Regierungen mehrfach betont, dass sie keinem ihrer Verbündeten und keiner seriösen europäischen Reederei, die bestimmte Sicherheits- und Umweltstandards akzeptiert, die Durchfahrt verweigern würde. Die unterschiedlichen Souveränitätsvorstellungen Kanadas und der Arktisanrainer Dänemark und Norwegen, die zugleich Nato-Partner Ottawas sind, sollten daher einer gemeinsamen Nutzung des Gewässers nicht dauerhaft im Wege stehen. Dies gilt auch für andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), die Kanada in der Mehrzahl ebenfalls über die gemeinsame Nato-Mitgliedschaft verbunden sind.

Die Bundesrepublik, die im Arktischen Rat Beobachterstatus hat, ist in Fragen der Arktisnutzung geographisch zu weit entfernt und politisch nicht relevant genug, um Gewicht in diesem Gremium entfalten zu können. Alle auf eine aktive deutsche Arktis-Politik gerichteten Überlegungen müssen daher in europäische Bestrebungen eingebettet werden. Verschiedene Handlungsoptionen sind denkbar:

a) Den Kreis der Arktischen Fünf erweitern: Die Europäische Union könnte darauf drängen, künftig zusammen mit anderen Akteuren in die Beratungen der Arktisanrainer einbezogen zu werden. Dies erscheint jedoch gegenwärtig wenig realistisch: Die Abschlusserklärung des Treffens in Ilulissat hat extraregionalen Akteuren und subregionalen Kooperationsformen nur eine nachgeordnete Rolle zugewiesen. Die Zusammenarbeit der Arktischen Fünf soll offenbar exklusiv gehalten werden. Nicht zuletzt hat Dänemark als einziges EU-Mitglied in diesem Kreis bislang nicht erkennen lassen, dass es eine stärkere Rolle der Union wünscht, die die eigene Politik ergänzen oder gar ersetzen könnte.

b) Existierende Kooperationsforen stärker nutzen: Der im Jahr 1996 auf Initiative Kanadas gegründete Arktische Rat, der neben den Arktischen Fünf noch Finnland, Island und Schweden umfasst, spielt bislang wie

andere Organisationen lediglich eine untergeordnete Rolle. Sicherheitspolitische Fragen werden darin nicht beraten, seine Aktivitäten zielen einzig auf die wirtschaftliche, soziale und umweltpolitische Entwicklung der Arktis. Eine stärker sicherheitspolitisch und auch völkerrechtlich ausgerichtete Agenda, die den Arktischen Rat zum zentralen Kooperationsforum für die Region machen könnte, ist vorstellbar, wenn die Bundesrepublik und andere EU-Mitglieder im Rat darauf drängen würden.

c) EU-Kanada-Gipfel aufwerten: Bereits während des ersten EU-Kanada-Gipfels im Dezember 1999 in Ottawa haben beide Seiten über Fragen der nördlichen Kooperation diskutiert. Seitdem sind jedoch andere Themen in den Vordergrund der in der Regel jährlich stattfindenden Treffen gerückt, etwa die Schaffung einer kanadisch-europäischen Freihandelszone oder die Beteiligung Ottawas an der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Im Allgemeinen hat die EU diese Gipfel in den vergangenen Jahren eher lustlos und ohne große Ambitionen absolviert. Dabei könnten sie von der EU stärker als bisher dazu genutzt werden, Fragen der arktischen Entwicklung zu thematisieren und europäische Interessen an Ottawa heranzutragen. Das ließe sich durch die Kooperation fachspezifischer Arbeitsgruppen unterfüttern, etwa zu Umweltfragen, zu völkerrechtlichen Vereinbarungen, zur Ressourcennutzung oder zu Verkehrsfragen.

d) Territorien und nichtstaatliche Akteure einbinden: Neben der Aufwertung des politischen Dialogs mit der kanadischen Regierung sollte die Bundesrepublik bzw. die EU den Dialog mit den drei arktischen Territorien und den Organisationen der arktischen Ureinwohner in Kanada suchen bzw. vertiefen. Diese stehen dem europäischen Anliegen einer stärkeren Multilateralisierung und Verregelung der arktischen Politik prinzipiell offen gegenüber. Auf diesem Wege ließen sich wichtige Bündnispartner der EU in Kanada gewinnen, die den europäischen Anliegen in Ottawa mehr Gehör verschaffen könnten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364