

Feste Spielregeln für die Aufteilung des Arktischen Ozeans

Zur Ilulissat-Erklärung der arktischen Anrainerstaaten

Ingo Winkelmann

Die fünf Arktis-Anrainerstaaten Dänemark, Kanada, Norwegen, Russische Föderation und Vereinigte Staaten von Amerika (»A5«) haben Ende Mai 2008 eine – sorgfältig redigierte – Erklärung verabschiedet. Die nach dem grönländischen Konferenzort benannte »Erklärung von Ilulissat« steckt den Rahmen für die ins Auge gefasste Kooperation der A5 ab. Man kann aus ihr auch künftige Spielregeln für Rechtsordnung, Forschung, den Umgang mit Ressourcen und mit dem Ökosystem des Arktischen Ozeans ablesen. Die A5 betonen mit der Erklärung ihre Vorrangstellung in diesem Raum. Sie sprechen sich für die Geltung des Seevölkerrechts in der Arktis, zugleich aber gegen einen spezifischen Arktisvertrag aus. Dies ist ein wichtiges Signal für weitere mögliche Arktis-Spieler und die internationale Gemeinschaft und ist daher auch für die Bundesrepublik von Interesse, der aus Umwelt-, Forschungs- und Wirtschaftsgründen der arktische Raum nicht gleichgültig sein kann.

Zur *Arctic Ocean Conference* hatten sich auf Einladung des dänischen Außenministers und der grönländischen Premierministerin die A5 vom 27. bis 29. Mai 2008 auf Ilulissat (Grönland) getroffen. Die Vereinigten Staaten von Amerika waren durch den stellvertretenden Außenminister, die übrigen A5-Staaten durch ihre Außenminister vertreten. Ergebnis der Konferenz war eine sieben Paragraphen umfassende, einvernehmlich am 29. Mai 2008 verabschiedete Erklärung. Zwar handelt es sich lediglich um ein politisches und rechtlich nicht verbindliches Dokument. Dennoch zeugt die Erklärung von dem Wunsch der Teilneh-

mer, gemeinsame Spielregeln für den künftigen Umgang mit Arktisressourcen festzulegen und der übrigen Staatengemeinschaft zu signalisieren, wie sich die direkten Anrainer des Arktischen Ozeans die kommenden Entwicklungen vorstellen.

Kerninhalte der Erklärung

Bekanntnis zum Seerecht

Die A5 bekennen sich ausdrücklich zum Seerecht und nehmen explizit Bezug auf für die Arktis wichtige seerechtliche Materien wie Festlandsockelabgrenzung, Meeres-

umweltschutz, Freiheit der Schifffahrt und Meeresforschung. Mit dem Bekenntnis zum Seerecht dürfte sich vor allem auch die Absicht aller A5 verbinden, die Grenze ihrer nationalen äußeren Festlandssockel maximal in den Arktischen Ozean hinein auszuweiten. Eine Erweiterung über 200 Seemeilen hinaus ist nach dem Seerechtsübereinkommen von 1982 (SRÜ) möglich. Dass die Erklärung vermeidet, namentlich auf das SRÜ zu verweisen, ist wohl dem Umstand geschuldet, dass die Vereinigten Staaten von Amerika das SRÜ bislang nicht ratifiziert haben. Dies dürfte auch ein Grund dafür gewesen sein, dass sich die US-Administration, die gegenüber dem amerikanischen Senat für eine Ratifizierung eintritt, mit einer hochrangigen Beteiligung zurückgehalten hat.

Ablehnung eines Arktisvertrags

Die A5 betonen, dass es keinen Grund gebe, ein neues, umfassendes Vertragsregime für die Arktis zu entwickeln. Damit erteilen sie Bestrebungen eine Absage, für die Arktis eine Rechtsordnung analog dem für den Südpol geltenden Antarktisvertrag zu schaffen. Aus Sicht der A5, die in dem Dokument zuvor schon auf ihre »Souveränität« und ihre »souveränen Rechte« hingewiesen hatten, ist diese Haltung sinnvoll: Eine erweiterte internationale Regelung würde ihren Umgang mit der Arktis, insbesondere den Ressourcen des Arktischen Ozeans, erst einmal einschränken.

Erwähnung arktischen Umweltschutzes

Obwohl die Einzigartigkeit des arktischen Ökosystems in der Erklärung herausgestellt wird, bleiben die A5 zurückhaltend, wenn es um die Nennung konkreter Maßnahmen zur Bewahrung der arktischen Umwelt geht. Die Rede ist allgemein von »Schritten zur Bewahrung der Meeresumwelt«, die künftig national, A5-intern und mit »interessierten Parteien« unternommen werden sollen.

Zusammenarbeit bei Unglücken

Die Zusammenarbeit mit der Internationalen Schifffahrtsbehörde bei Fragen der arktischen Schifffahrt ist (lediglich) »beabsichtigt«.

Die A5 anerkennen die erhöhte Gefahr von Unglücken aufgrund von Tourismus, Schifffahrt, Forschung und Bodenausbeutung. Sie fordern bilaterale und multilaterale Abkommen zwischen »relevanten Staaten«, die für verbesserte Hilfsmaßnahmen bei Unglücken sorgen sollen.

Forschung und regionale Zusammenarbeit

Schließlich soll die Forschungs-Zusammenarbeit gestärkt werden: Unter den A5 und mit anderen interessierten Parteien sollen zum Beispiel Daten und Analysen ausgetauscht werden. Schließlich werden auch die Aktivitäten von Arktischem Rat und Euro-Barents-Arktischem Rat als »relevant für den Arktischen Ozean« bezeichnet.

Stellenwert der Erklärung

Die A5 stellen mit der Erklärung von Ilulissat drei Dinge klar:

Erstens: Sie wollen tonangebend sein bei der Lösung der Zukunftsfragen des Arktischen Ozeans: Nutzung von Bodenschätzen, neue Schifffahrtswege, Schutz des Ökosystems. Die A5 machen ihre Vormachtstellung als direkte Anrainerstaaten des Arktischen Ozeans auch gegenüber den »normalen« Arktisstaaten Island, Finnland und Schweden geltend, mit denen zusammen sie ansonsten Mitglieder im Arktischen Rat sind (»Arktische 8«). Die drei genannten »normalen« Arktisstaaten haben keinen direkten Zugang zum Arktischen Ozean. Dies gilt sinngemäß auch für das unterhalb des nördlichen Polarkreises gelegene »subarktische« Island.

Zweitens: Die A5 wollen die Regeln des Seevölkerrechts respektieren, das unter anderem Verfahren für die Ausdehnung der Grenzen nationaler Festlandssockel vorsieht. An diesem Willen hatten Beobachter bislang gezweifelt, nachdem ein

russischer Duma-Abgeordneter im August 2007 medienwirksam eine russische Flagge auf den Meeresgrund nahe dem Nordpol gepflanzt hatte. Auch bestand Unsicherheit über die Haltung der Vereinigten Staaten von Amerika, die nicht SRÜ-Vertragspartei sind. Ein Schlupfloch bleibt indes: Für Konflikte bei überlappenden Ansprüchen auf erweiterte nationale Festlandsockel wird lediglich auf eine vage umschriebene »ordnungsgemäße Einigung« (*orderly settlement*) verwiesen.

Drittens: Die A5 wollen keinen spezifischen multilateralen Arktisvertrag. Damit treten sie zahlreichen Forderungen entgegen, die vornehmlich von ökologischen Interessengruppen erhoben werden. Diesen Stimmen zufolge würde ein einheitlicher Arktisvertrag die bestehenden zahlreichen und fragmentierten Regelungen klarer und verbindlicher zusammenfassen. Nach Pressemeldungen hatte sich der dänische Außenminister im Vorfeld der Konferenz nicht mit dem Vorschlag durchsetzen können, ein Moratorium bei der Ausbeutung der arktischen Bodenschätze zu vereinbaren.

Offene Fragen

In den Arktischen Rat scheint ein Keil getrieben. Die A5 haben sich innerhalb der »Arktischen 8« als Sondergruppierung profiliert. Offen ist, ob dieser Riss Bestand haben oder sich künftig sogar noch vertiefen wird.

Wie das Umweltschutzregime in der Arktis klarer, verbindlicher und schlagkräftiger gemacht werden soll, bleibt im Dunklen. Selbst der zuständige, institutionell aber nur in Ansätzen ausgeformte Arktische Rat, der sich seit 1996 um die Umsetzung der Arktischen Umweltstrategie bemüht, wird lediglich am Rande erwähnt.

Welcher Spielraum für welche Dritten bei künftigen Kooperationen gesehen wird, bleibt unklar. Die Rede ist von »interessierten Parteien«. Weder die Beobachterstaaten im Arktischen Rat, die an ihm beteiligten zivilgesellschaftlichen Eingeborenenorganisationen noch Europäische Union (EU)

oder Vereinte Nationen (VN) werden namentlich erwähnt. Wissenschaftler befürchten Einschränkungen ihrer Forschungsaktivitäten, sollte es zu einer weitreichenden Aufteilung großer Abschnitte des Arktischen Ozeanbodens unter den A5 kommen.

Ob die Ablehnung eines spezifischen eigenen Arktisvertrags von Dauer sein wird, ist noch nicht klar. Die Forderungen wichtiger zivilgesellschaftlicher Spieler nach einem »Schutzraum Arktis« dürften in der kommenden Zeit eher vernehmlicher werden. In der Folge würde der politische Druck auf die A5 anhalten oder noch weiter ansteigen.

Deutsche Arktisinteressen

Die Erklärung von Ilulissat bestätigt bisherige Einschätzungen. Es dürfte nicht leicht sein, die Anrainerstaaten des Arktischen Ozeans zu einer Haltung zu bewegen, die bei der Diskussion der kommenden Herausforderungen im arktischen Raum offener für die Beteiligung Dritter ist. Die offizielle Verlautbarung des deutschen und britischen Außenministers vom März 2008, wonach »es von entscheidender Bedeutung [ist] [...], Strukturen für die Arktisregion umzusetzen, die sich auf das Völkerrecht stützen, auf eine kooperative und friedliche Bewirtschaftung von Ressourcen abzielen sowie das ökologische Erbe der Menschheit bewahren«, bleibt indes gültig. Die Bundesrepublik muss sich weiter aktiv betätigen, um die eigenen Umwelt-, Energie-, Schifffahrts- und Forschungsinteressen in der Arktis zur Geltung zu bringen. Als Instrumente hierfür bieten sich an:

- ▶ Der deutsche Beobachterstatus im Arktischen Rat, der ausbaufähig erscheint.
- ▶ Die Stellung als Spitzbergen-Vertragspartei. Vertragsparteien haben Rechte zur wirtschaftlichen Nutzung der Insel Spitzbergen, die sich im Prinzip auch auf den Festlandsockel vor Spitzbergen erstrecken (von Norwegen bestritten). In jedem Fall ist die Bundesrepublik

Siehe auch SWP-Aktuell 56 vom November 2007 *Wem gehört die Arktis?*, www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4455

ein potentieller Wirtschaftsfaktor auf und vor dieser Insel. Dort unterhält sie bereits eine arktische Forschungsstation.

- ▶ Der Ausbau der Aktivitäten der deutschen Arktisforschung (Alfred-Wegener-Institut).
- ▶ Die guten bilateralen Beziehungen zu allen A5.
- ▶ Die Mitarbeit an der Formulierung der für Ende 2008 angekündigten EU-Arktisstrategie.
- ▶ Als SRÜ-Vertragspartei könnte sich die Bundesrepublik bei Bedarf auch vor der Kommission zur Begrenzung des Festlandssockels äußern, die über die Zuweisung weiteren Festlandssockels/Meeresbodens an Mitglieder der A5 entscheidet.

es sich eher auf internationale Umwelt-, Schifffahrts- und Energiefragen konzentrieren.

© 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

Wie geht es weiter nach Ilulissat?

Die Erklärung von Ilulissat nennt keine weiteren Schritte, die geplant wären. Die A5 bekräftigen, auch künftig »aktiv zur Arbeit des Arktischen Rats und anderer relevanter internationaler Foren beizutragen«. Vieles spricht dafür, dass sich die A5 weiterhin zu Ad-hoc-Koordinierungen treffen werden. Dies könnte auch am Rande kommender Treffen des Arktischen Rats geschehen. Diesen würde die Teilnahme hochrangiger Vertreter seiner Mitgliedstaaten sicherlich guttun.

Ob sich die internationale institutionelle Debatte zur Arktis weiter intensiviert, wird von zwei Dingen abhängen: zum einen davon, ob und wie weitgehend sich die VN des Themas annehmen, zum anderen davon, wie sich die EU und ihre Mitgliedstaaten zum Thema äußern werden. Erst kürzlich hat der Hohe Repräsentant der EU ausdrücklich auf europäische Sicherheitsinteressen in der Region hingewiesen. Auch die EU-Kommission scheint das Thema Arktis entdeckt zu haben und macht sich daran, eine eigene Arktis-Strategie zu formulieren. Der Anrainer-Bezug der EU zum Arktischen Ozean ist allerdings schwach, da er nur am (autonomen) Gebiet Grönland anknüpfen kann. Insofern dürfte