

Streit um die Arktis

Bestehendes Vertragswerk reicht aus

Doris König · Thilo Neumann



Prof. Dr. Doris König, geb. 1957, ist Professorin für Öffentliches Recht, Allgemeine Staatslehre, Völker- und Europarecht an der Bucerius Law School, Hamburg.

Die Hoffnung, begünstigt durch den Klimawandel, die in der Arktis vermuteten Bodenschätze¹ zukünftig ausbeuten zu können, veranlasste alle Arktisanrainerstaaten, Forschungsmissionen zu entsenden, um exklusive Nutzungsansprüche in der Region zu begründen. Diese Aktivitäten lassen vermuten, dass mit einer weitgehenden Nationalisierung des bisher internationalisierten Meeresbodens zu rechnen ist. Die Nutzung der arktischen Ressourcen und die zu erwartende Intensivierung der Schifffahrt stellen jedoch eine Bedrohung für die Umwelt in der Region dar. Ein neues verbindliches Regelwerk für die Arktis nach dem Vorbild der Antarktis ist jedoch nicht notwendig, da es keinen Vorteil gegenüber dem bestehenden Vertragsgefüge und der Zusammenarbeit der Anrainerstaaten bietet, um die Region vor einer nachhaltigen Schädigung zu bewahren.

Die Arktis – Region und Anrainer

Die Arktis ist der nördlichste zirkumpolare Erdgürtel, dessen südliche Grenze im System der mathematisch-astronomischen Zonen durch den nördlichen Polarkreis gebildet wurde. Heute sind dagegen klimatische und vegetationsgeografische Kriterien wie die 10°C-Juli-Isotherme und die nördliche Baumgrenze für die Abgrenzung zu südlicheren Regionen maßgebend. Damit hat die Arktis eine Fläche von etwa 26 Millionen km², wobei mehr als die Hälfte, etwa 18 Millionen km², aus größtenteils eisbedeckten Meeresflächen besteht.²

Zu den acht Arktisanrainerstaaten gehören: Russland, die USA (Alaska), Kanada, Dänemark (Grönland), Norwegen (Spitzbergen), Finnland und Schweden (Lappland). Island wird, da es zwar südlich des Polarkreises, jedoch nördlich der 10°C-Juli-Isotherme liegt, als subarktischer Staat bezeichnet.

Völkerrechtliche Aufteilung der Arktis

Festland

Nahezu sämtliche in der Arktis liegenden Inseln gehören zum Staatsgebiet eines der Anrainerstaaten. Spitzbergen und Jan Mayen unterstehen Norwegen, während die dänische Hoheitsgewalt über Grönland durch den Ständigen Internationalen Gerichtshof bestätigt wurde.³ Der Anspruch Kanadas auf die seiner Küste vorgelagerten Inseln wird seit den dreißiger Jahren durch die anderen Anrainerstaaten anerkannt⁴ und Russland übt die uneingeschränkte Souveränität

über das Archipel Nowaja Semlja, die Neusibirischen Inseln sowie die Inselgruppen Sewernaja Semlja und Franz-Joseph-Land aus.⁵

Seegebiete

a) Sektoretheorie

Die von Kanada und der Sowjetunion vertretene Sektoretheorie geht von der Annahme aus, dass jeder Staat Anspruch auf ein Gebiet erheben kann, welches durch ein Dreieck zwischen seiner äußersten westlichen und östlichen Grenze sowie dem geographischen Polpunkt bestimmt wird.⁶ Obgleich sich der Anspruch ursprünglich nur auf die in dem so gebildeten Sektor befindlichen Landmassen beschränken sollte, forderte die Sowjetunion in den Verhandlungen mit Norwegen über die Abgrenzung der 200-Seemeilen-Zone und des Festlandsockels eine Grenzziehung entlang ihrer Sektorengrenze.⁷ Allein Kontiguität als solche, das heißt räumliche Nachbarschaft, vermag jedoch keinen Anspruch auf souveräne Rechte über ausgedehnte Sektoren zu begründen.⁸ So haben auch die USA und Norwegen der Geltung des Sektorenprinzips beständig widersprochen.⁹

b) *Terra firma* oder *Terra glacia*?

Auch die Eisdecke, welche große Teile der arktischen Gewässer dauerhaft bedeckt, kann keine Sonderstellung des Nordpolarmeers im völkerrechtlichen Ge-

Thilo Neumann, geb. 1980, ist Doktorand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Allgemeine Staatslehre, Völker- und Europarecht an der Bucerius Law School, Hamburg.

¹ Nach aktuellen Prognosen sollen 10 bis 25 Prozent der weltweiten Erdöl- und Erdgasvorkommen in der Arktis liegen, vgl. Shamil M. Yenikayeff/Timothy F. Krysiak, *The Battle for the Next Energy Frontier: The Russian Polar Expedition and the Future of Arctic Hydrocarbons*, Oxford Energy Comment, August 2007.

² Arktis, in: Brockhaus, 21. Auflage, Leipzig 2006, Band 2, S. 404f.

³ Permanent Court of International Justice, PCIJ Series A/B, No. 53, 1933, S. 4.

⁴ Erik Franckx, *Maritime Claims in the Arctic*, Canadian and Russian Perspectives, Dordrecht 1993, S. 71ff.

⁵ Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, 4. Auflage, Berlin 2007, 5. Abschnitt, Rn. 87.

⁶ Viktor Böhmert, *Sektoretheorie*, in: Hans J. Schlochauer, *Wörterbuch des Völkerrechts*, Bd. III, Berlin 1962, S. 248-250, hier S. 248.

⁷ Felix Neumann, *Der Rechtsstatus der Arktis, Die Aufteilung des Nordpolarraumes als Problem des Völkerrechts*, Tübingen 1991, S. 130ff.

⁸ Graf Vitzthum, a.a.O. (Anm. 5), Rn. 86.

⁹ Green H. Hackworth, *Digest of International Law I*, Washington 1940, S. 463ff.

füge begründen. In den Verhandlungen zum 1982 verabschiedeten UN-Seerechtsübereinkommen (SRÜ) hat sich gezeigt, dass eine Gleichstellung von Eis und Festland¹⁰ keine Unterstützung in der Staatengemeinschaft findet.¹¹ So widmet sich lediglich ein Artikel des SRÜ den arktischen Eigenheiten: In Art. 234 weist die so genannte arktische¹² oder Kanadische Klausel¹³ den Staaten besondere Kompetenzen bezüglich der in ihrer ausschließlichen Wirtschaftszone gelegenen eisbedeckten Gebiete zu.

c) Die Bedeutung des Seerechtsübereinkommens

Folglich untersteht der Arktische Ozean trotz seiner klimatischen und geographischen Besonderheiten in allen seinen Teilen dem Regime des SRÜ. Damit steht es den Anrainerstaaten frei, ausgehend von der Basislinie,¹⁴ folgende Gebiete zu beanspruchen:

- ein Küstenmeer mit einer Ausdehnung von bis zu zwölf Seemeilen;¹⁵
- eine Anschlusszone von weiteren zwölf Seemeilen¹⁶ und
- eine ausschließliche Wirtschaftszone mit einer maximalen Ausdehnung von 200 Seemeilen. Sie verleiht den Küstenstaaten Hoheitsrechte bezüglich der Ausbeutung der Ressourcen des Meeresbodens, des Meeresuntergrunds und der darüber liegenden Wassersäule.¹⁷

Da alle fünf Anrainerstaaten eine ausschließliche Wirtschaftszone proklamiert haben, unterfallen heute nahezu 50 Prozent des Nordpolarmeers solchen Zonen, in denen nationale Hoheits- beziehungsweise souveräne Nutzungsrechte bestehen.¹⁸

Der Festlandsockel

Wollen die Anrainerstaaten die Bodenschätze außerhalb der 200-Seemeilen-Zone ausbeuten, müssen sie einen verlängerten Festlandsockel geltend machen. Das SRÜ definiert den Festlandsockel eines Küstenstaats in Art. 76 Abs. 1 als:

»[...] den jenseits seines Küstenmeers gelegenen Meeresboden und Meeresuntergrund der Unterwassergebiete, die sich über die gesamte natürliche Verlängerung seines Landgebiets bis zur äußeren Kante des Festlandrands erstrecken oder bis zu einer Entfernung von 200 Seemeilen von den Basislinien, [...] wo die äußere Kante des Festlandrands in einer geringeren Entfernung verläuft.«¹⁹

Allein der Küstenstaat übt souveräne Rechte über den Festlandsockel zum Zweck seiner Erforschung und der Ausbeutung seiner natürlichen Ressourcen aus.²⁰ Der Rechtsstatus der darüber liegenden Wassersäule als ausschließliche Wirtschaftszone beziehungsweise Hohe See sowie des Luftraums bleibt davon unberührt.²¹ Eine weitere Einschränkung ergibt sich für die Ausbeutung nichtlebender Ressourcen des verlängerten Festlandsockels, der über die 200-Seemeilen-Grenze hinausgeht. Die Küstenstaaten sind gehalten, nach Ablauf einer 5-Jahres-Frist Förderabgaben an die Internationale Meeresbodenbehörde zu entrich-

ten, welche vornehmlich den Entwicklungsländern zugute kommen sollen.²² Das internationalisierte Meeresbodengebiet außerhalb der Festlandsockelgrenzen gilt hingegen als das gemeinsame Erbe der Menschheit, dessen Ressourcen nur unter Beachtung besonderer Regelungen unter Führung der Internationalen Meeresbodenbehörde ausgebeutet werden dürfen.²³

Die seewärtige Grenze des Festlandsockels

Sofern die äußere Kante des Festlandrands in einer geringeren Entfernung als 200 Seemeilen von der Basislinie liegt, gelten die Festlandsockelrechte unabhängig von dem tatsächlichen Vorhandensein eines Festlandsockels im geologischen Sinne (Distanzkriterium). Will ein Küstenstaat dagegen einen verlängerten Festlandsockel in Anspruch nehmen, so obliegt es diesem darzulegen, dass die äußere Kante des Festlandrands jenseits der 200-Seemeilen-Grenze liegt (geomorphologisches Kriterium). Die maximale Ausdehnung des beanspruchten Festlandsockels darf jedoch nicht die in Art. 76 Abs. 5 SRÜ niedergelegten Grenzen, das heißt eine Entfernung von 350 Seemei-

Das internationalisierte Meeresbodengebiet außerhalb der Festlandsockelgrenzen gilt als das gemeinsame Erbe der Menschheit, dessen Ressourcen nur unter Beachtung besonderer Regelungen ausgebeutet werden dürfen.

10 Einmalig in diesem Zusammenhang ist ein Dekret Russlands von 1911, welches als Basislinie wahlweise die Niedrigwasserlinie oder die äußere Kante des unbeweglichen Küsteneises bestimmt und damit See-eis mit Land gleichstellt. Vgl. W. E. Butler, *New Soviet Legislation on Straight Base Lines*, *International and Comparative Law Quarterly*, 1971, S. 750–752, hier S. 750.

11 Philip Kunig, *Arctic*, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Bd. I, Amsterdam 1992, S. 244–247, hier S. 245.

12 Myron H. Nordquist (Hrsg.), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982*, Kommentar, Bd. IV, Dordrecht 1991, Rn. 234.1.

13 Rob Huebert, *The Law of the Sea and the Arctic: An Unfulfilled Legacy*, in: *Ocean Yearbook 2004*, S. 193–219, hier S. 202.

14 Die Basislinie wird durch die Niedrigwasserlinie des Küstenstaates definiert, sofern nicht tiefe Einbuchtungen und Einschnitte der Küste, unmittelbar vorgelagerte Inselketten oder veränderliche Küstenlinien die Anwendung gerader Basislinien gestatten, vgl. Art. 5 und 7 SRÜ.

15 Art. 3 SRÜ.

16 Art. 33 SRÜ.

17 Art. 56 und 57 SRÜ.

18 Ron Macnab unter anderem *Cooperative Preparations for Determining the Outer Limit of the Juridical Continental Shelf in the Arctic Ocean*, *International Boundaries Research Unit (IBRU), Boundary and Security Bulletin 2001*, S. 86–96, hier S. 91, Abb. 6.

19 Deutscher Text abgedruckt in: *Bundesgesetzblatt 1994*, II, S. 1798; online über das *Viadrina International Law Project*: <http://www.vilp.de/Depdf/do24.pdf>

20 Art. 77 Abs. 1 und 2 SRÜ.

21 Art. 78 SRÜ.

22 Art. 82 Abs. 1, 2 und 4 SRÜ.

23 Art. 136 und 137 SRÜ.



Quelle: CIA World Factbook, Public Domain.

mit den Vorgaben des Art. 76 SRÜ hin gerichtlich überprüft werden. Denkbar wäre auch, dass Versammlung oder Rat der Meeresbodenbehörde die Kammer für Meeresbodenstreitigkeiten gemäß Art. 191 SRÜ um ein entsprechendes Rechtsgutachten ersuchen.²⁸

Festlandsockelrechte in der Arktis

Anträge der Küstenstaaten bei der CLCS sind innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren, beginnend mit dem Inkrafttreten des SRÜ für den jeweiligen Staat,²⁹ jedoch frühestens mit dem 13. Mai 1999,³⁰ zu stellen. Von den neun Staaten, die bis dato Ansprüche bei der CLCS geltend gemacht haben, betreffen nur die Ansprüche Russlands und Norwegens das Nordpolarmeer.³¹

Russland hat der CLCS seine Unterlagen bereits im Jahr 2001 vorgelegt. Aus dem öffentlich zugänglichen Kartenmaterial geht hervor, dass es ein Gebiet beansprucht, welches nahezu mit dem früher beanspruchten sowjetischen Sektor identisch ist und den Polpunkt einbezieht. Russland begründet seinen Anspruch unter Verweis auf drei unterseeische Berggrücken. Bisher ist Russland jedoch den Nachweis, dass diese Berggrücken feste und natürliche Bestandteile des russischen Kontinentalschelfs sind, schuldig geblieben, und so hat die CLCS die russische Regierung um ergänzende Daten ersucht. Zudem könnte der russische Anspruch mit den Ansprüchen der übrigen Anrainerstaaten kollidieren. So haben Dänemark, Kanada, Japan, Norwegen und die USA die von Russland vorgelegten Daten in Frage gestellt oder rechtswahrende Erklärungen abgegeben. Die Staaten betonten, dass die Datenlage nicht ausreichend sei, um sich abschließend zur russischen Dokumentation zu äußern und dass eine Empfehlung der CLCS ohne Auswirkung für die zwischenstaatliche Abgrenzung des Kontinentalschelfs bleibe.

Norwegen hat im Jahr 2007 seinen Antrag mit Unterlagen an die CLCS übermittelt. Im direkten Vergleich zum russischen Anspruch fällt auf, dass der nördlichste Punkt des norwegischen Festlandsockels mit etwa 84°41'N noch eindeutig südlich des geo-

len von den Basislinien oder 100 Seemeilen von der 2500-Meter-Wassertiefenlinie, überschreiten.

Nach Art. 76 Abs. 8 S. 1 SRÜ sind die Küstenstaaten verpflichtet, Angaben über die seewärtigen Grenzen ihrer Festlandsockel zu machen, wenn diese jenseits der 200-Seemeilen-Grenze liegen. Diese Angaben müssen an die Kommission zur Begrenzung des Festlandsockels (Commission on the Limits of the Continental Shelf – CLCS) übermittelt werden.²⁴ Die Kommission arbeitet anhand der ihr übermittelten Daten eine unverbindliche Empfehlung für den Verlauf der äußeren Festlandsockelgrenze aus. Auf Grundlage dieser Empfehlung legen die Küstenstaaten dann die Grenzen des Festlandsockels endgültig und verbindlich fest.²⁵ Eine Regelung für den Fall, dass der Küstenstaat und die CLCS nicht übereinstimmen, existiert jedoch nicht. Außerdem darf sich die Kommission nicht mit der Frage der Abgrenzung des Festlandsockels zwischen benachbarten oder gegenüberliegenden Staaten beschäftigen.²⁶ Da die CLCS nicht als Streitpartei vor dem IGH, dem Internationalen Seegerichtshof (ISGH) oder einem Schiedsgericht auftreten kann,²⁷ könnte eine strittige Abgrenzungslinie allenfalls implizit im Rahmen eines Rechtsstreits über die Abgrenzung des Festlandsockels benachbarter oder gegenüberliegender Staaten auf ihre Übereinstimmung

²⁴ Anlage II Art. 2 Abs. 1 SRÜ.

²⁵ Art. 76 Abs. 8 S. 2 und 3 SRÜ.

²⁶ Anlage II Art. 9 SRÜ.

²⁷ Dies folgt aus Art. 291 Abs. 2 SRÜ und Art. 20 ISGH-Statut.

²⁸ Die Rechtsschutzmöglichkeiten sind umstritten. Vgl. Vicente Martta Rangel, Settlement of Disputes Relating to the Delimitation of the Outer Continental Shelf: The Role of International Courts and Tribunals, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2006, S. 347–362, hier S. 360.

²⁹ Anlage II Art. 4 SRÜ.

³⁰ UN Doc. SPLOS/72 v. 29.5.2001.

³¹ Die Dokumente sind abrufbar unter: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/clcs_home.htm

graphischen Nordpols liegt. Zudem favorisiert Norwegen, anders als Russland, eine Abgrenzung des gemeinsamen Festlandssockels nach dem Mittellinienprinzip³² und nicht entlang der russischen Sektorengrenze. Neben Dänemark sahen sich Spanien³³, Island und Russland durch den norwegischen Antrag veranlasst, Erklärungen zur Wahrung ihrer Interessen bei der CLCS einzureichen.

Doch auch die übrigen Arktisanrainer, einschließlich der USA, sind nicht untätig geblieben und haben in den vergangenen Jahren damit begonnen, die Ausdehnung der eigenen Festlandssockel zu vermessen.³⁴ Die USA sind dem SRÜ noch nicht beigetreten, weil die erforderliche Mehrheit im Senat aus wirtschaftlichen und politischen Gründen bisher nicht zu erreichen war.³⁵

Es ist daher zu erwarten, dass alle Anrainerstaaten innerhalb der gesetzten Fristen eigene Ansprüche bei der CLCS geltend machen werden.³⁶ Das Ergebnis dieser Bemühungen könnte eine fast vollständige funktionale Nationalisierung des arktischen Meeresbodens sein. Nach einer Studie anhand der im Jahr 2001 öffentlich zugänglichen Daten würden nur zwei kleinere Gebiete übrig bleiben, die nicht dem äußeren Festlandssockel eines der Anrainerstaaten zugeordnet werden könnten.³⁷ Ob es den Anrainerstaaten jedoch gelingen wird, ausreichende Daten für eine entsprechende Empfehlung der CLCS zu erheben, ist ungewiss.

Nordwest- und Nordostpassage

Mit dem Rückgang des Packeises im Nordpolarmeer³⁸ erscheint erstmalig die kommerzielle Nutzung der Nordwestpassage, welche den Atlantik mit dem Pazifik verbindet und zu weiten Teilen durch den kanadischen Archipel führt, möglich. Gegenüber der Nutzung des Panama-Kanals würde sich der Seeweg von Hamburg nach Schanghai von 25 200 Kilometer auf 17 000 Kilometer verkürzen. Ob der zunehmenden Erderwärmung auch zwingend eine Intensivierung des Schiffsverkehrs folgen wird,³⁹ erscheint jedoch fraglich. Aufgrund zusätzlicher Kosten, etwa durch notwendige Versicherungspolice, ist eine Nutzung dieses nördlichen Seewegs derzeit wenig attraktiv.⁴⁰ Ferner eröffnen sich mit dem Abschmelzen der arktischen Packeisdecke im Nordpolarmeer oder der Nordostpassage gleichzeitig weitere attraktive transpolare Seewege, zumal der rechtliche Status der Nordwestpassage nicht geklärt ist. Nach Ansicht der kanadischen Regierung führt die Passage durch historisch kanadische Binnengewässer, während die USA und die Europäische Union der Auffassung sind, dass es sich bei der Nordwestpassage um eine internationale Seestraße handelt.⁴¹ Die Bedrohungsszenarien des internationalen Terrorismus könnten jedoch die USA veranlassen, den kanadischen Anspruch anzuerkennen, um eine bessere Kontrolle dieses Seewegs zu ermöglichen.⁴²

Ein Vertragswerk für die Arktis?

Mit der geplanten intensiveren Ausbeutung arktischer Ressourcen ist das Ökosystem dieser besonders anfälligen Region in Gefahr. Die Folgen wären aufgrund der klimatischen Besonderheiten gravierend. Bedingt durch die kurzen jährlichen Wachstumsphasen erholt sich die Natur nur langsam von menschlichen Eingriffen. Zudem können Schadstoffe, die bei der Förderung der Bodenschätze freigesetzt werden, aufgrund der niedrigen Temperaturen nur langsam abgebaut werden.⁴³ Gleichzeitig stellen die durch Wind, Niederschläge und Meeresströmungen aus anderen Regionen in die Arktis gelangenden Emissionen eine zusätzliche Bedrohung für die arktische Umwelt dar.⁴⁴

Anders als für die Antarktis existiert jedoch für die Arktis kein internationales Vertragswerk, das dem Schutz dieses fragilen Ökosystems dient. Dies liegt sowohl an der relativ kleinen Zahl der Anrainerstaat-

Anders als für die Antarktis existiert jedoch für die Arktis kein internationales Vertragswerk, das dem Schutz dieses fragilen Ökosystems dient.

32 Die Mittellinie zwischen zwei benachbarten Staaten folgt einer Linie, die nach dem Grundsatz der gleichen Entfernung von den nächstgelegenen Punkten der Basislinien festgelegt wird.

33 Spanien behält sich als Vertragsstaat des Spitzbergen-Vertrags von 1920 das Recht vor, den Spitzbergen zugehörigen Festlandssockel auszubuten.

34 Für einen Überblick über das dänische Kontinentalschelf-Projekt siehe http://a76.dk/lang_uk/main.html

35 Am 15. Mai 2007 ermahnte Präsident George W. Bush den Senat, für eine Ratifikation des SRÜ zu stimmen, um unter anderem ausschließliche Zugriffsrechte auf die Ressourcen des Festlandssockels zu sichern. President's Statement on Advancing U.S. Interests in the World's Oceans, 15.5. 2007.

36 Die Fristen für Norwegen, Island und Russland laufen im Jahr 2009 aus. Kanada und Dänemark müssen ihre Dokumentationen erst im Jahr 2013 beziehungsweise 2014 einreichen.

37 Macnab, a.a.O. (Anm. 18), S. 95, Abb. 10.

38 Am 14. September 2007 meldete die Europäische Weltraumorganisation ESA, dass die Nordwestpassage erstmalig seit Beginn der Satellitenüberwachung komplett eisfrei war, http://www.esa.int/esaCP/SEMYTC13J6F_index_o.html

39 Ingo Winkelmann, Wem gehört die Arktis?, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), SWP-Aktuell 56, November 2007, S. 4.

40 Für eine Kostenkalkulation vgl. Franklin Griffiths, New Illusions of a Northwest Passage, in: Myron H. Nordquist (Ed.), International Energy Policy, the Arctic and the Law of the Sea, Leiden 2005, S. 303–319, hier S. 309ff.

41 Rob Huebert, Climate Change and Canadian Sovereignty in the Northwest Passage, ISUMA – Canadian Journal of Policy Research, Winter 2001, S. 86–94.

42 Michael Byers, Internationales Recht und internationale Politik in der Nordwestpassage: Konsequenzen des Klimawandels, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 67. Jg., 2007, S. 145–157, hier S. 155ff.

43 Huebert, a.a.O. (Anm. 13), S. 195.

44 Olav S. Stokke, A Legal Regime for the Arctic? Interplay with the Law of the Sea Convention, Marine Policy, 31. Jg., 2007, S. 402–408, hier S. 404.

Angesichts der weitgehenden Aufteilung der Arktis unter den Anrainerstaaten erscheint es unwahrscheinlich, dass es gelingen könnte, einen internationalen Vertrag unter Federführung der Vereinten Nationen nach dem Modell des Antarktisvertrags auszuhandeln.

Es ist zweifelhaft, dass durch einen internationalen Arktisvertrag Fortschritte erzielt werden könnten, die nicht auch mit dem bisherigen regionalen Ansatz zu erreichen sind.

ten, welche Ansprüche auf dieses Gebiet erheben, als auch an der strategischen Bedeutung der Region im Kalten Krieg, die zu einer starken Militärpräsenz geführt hat. So waren alle früheren Versuche, die Arktis einem multilateralen Vertragswerk zu unterstellen, zum Scheitern verurteilt.⁴⁵ Damit stellt sich die Frage, ob unter der Ägide der Vereinten Nationen nach dem Vorbild der Antarktis ein verbindlicher Rechtsrahmen für den Schutz der arktischen Umwelt geschaffen werden sollte.⁴⁶

Die Rechtsordnung der Antarktis lässt sich jedoch nicht ohne weiteres auf die Arktis übertragen. Mögen die Umweltbedingungen auch vergleichbar sein, so waren es doch gerade die Abwesenheit einer indigenen Bevölkerung, die industrielle Unerschlossenheit und eine drohende, aber noch nicht realisierte militärische Nutzung, die es erlaubt haben, die Region zum Gegenstand eines internationalen Vertragswerks zu machen. Das Zentrum der Arktis hingegen bildet nicht etwa unbewohnbares Terrain, sondern ein Ozean, der größtenteils den Anrainerstaaten als Raum ausschließlicher Nutzungsrechte zugeordnet ist. Dementsprechend ist die Nutzung der arktischen Ressourcen und die damit einhergehende Verpflichtung zum Schutz der Meeresumwelt nach dem SRÜ weitestgehend den Anrainerstaaten zugewiesen worden. Die Arktis ist zudem Lebensraum indigener Völker und wird sowohl wirtschaftlich als auch militärisch genutzt. Entsprechende Maßnahmen zum Schutz der Umwelt fanden daher vornehmlich auf regionaler Ebene statt. So haben die Arktisanrainerstaaten eine Vielzahl von bilateralen und multilateralen Verträgen abgeschlossen, welche unter anderem dem Schutz der arktischen Umwelt dienen.⁴⁷ Diese Bemühungen führten im Jahr 1991 auf Initiative Finnlands zur Unterzeichnung der ›Arctic Environmental Protection Strategy‹ (AEPS) durch die acht Arktisanrainerstaaten.

Im Jahr 1996 wurde mit dem Arktischen Rat (AR)⁴⁸ ein politisches Forum geschaffen, das es den Anrainerstaaten ermöglicht, wissenschaftliche Erkenntnisse auszutauschen, die globalen Ursachen der arktischen Probleme hervorzuheben und die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung bisher erzielter Vereinbarungen zum Schutz der arktischen Umwelt zu unterstützen.⁴⁹ Der Arktische Rat hat die Koordination und Überwachung der unter der AEPS entwickelten Programme sowie der neuen Arbeitsgruppe für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Working Group – SDWG) übernommen.

In den gleichen Zeitraum fällt die Entstehung internationalen Vertragsrechts, das sich mit Meeresverschmutzung, Klimawandel und dem Schutz biologischer Vielfalt beschäftigt und damit Einfluss auf die Kernprobleme der arktischen Region nimmt.⁵⁰ In Interaktion mit den regionalen Vertragswerken ist damit ein eigenes arktisches Rechtsregime entstanden, das sich insbesondere mit der Bewahrung der arktischen Umwelt befasst.⁵¹

Ausblick

Angesichts der weitgehenden Aufteilung der Arktis unter den Anrainerstaaten erscheint es unwahrscheinlich, dass es gelingen könnte, einen internationalen Vertrag unter Federführung der Vereinten Nationen nach dem Modell des Antarktisvertrags auszuhandeln. Denn ein solcher Vertrag würde den Verzicht der Anrainerstaaten auf die zukünftige Nutzung der Ressourcen, die ihnen nach dem SRÜ zugewiesen sind, voraussetzen. Zudem würde er sich möglicherweise mit den bereits bestehenden globalen Verträgen zum Teil überschneiden und damit den Rechtsrahmen unübersichtlicher machen. Deshalb ist es zweifelhaft, dass durch einen internationalen Arktisvertrag Fortschritte erzielt werden könnten, die nicht auch mit dem bisherigen regionalen Ansatz zu erreichen sind.⁵² Die Einbeziehung polarspezifischer Belange in bestehende Regime könnte schneller, kostengünstiger und effektiver sein als die Schaffung eines neuen verbindlichen Rechtsrahmens. Die UN sollten daher die Arktisanrainerstaaten zu weiterer und engerer Zusammenarbeit ermutigen. Ein Austausch von Erkenntnissen zwischen den relevanten Unterorganisationen der UN und den Arbeitsgruppen des Arktischen Rates würde dabei den Kenntnisstand über die Region und ihre besondere Gefährdung erweitern. Schließlich sollten die UN darauf hinwirken, dass die Anrainerstaaten die Abgrenzungsprobleme, die sich im Hinblick auf die von ihnen beanspruchten verlängerten Festlandsockel stellen, rasch und einvernehmlich lösen.

⁴⁵ Für einen Überblick vgl. Donald R. Rothwell, *The Polar Regions and the Development of International Law*, Cambridge 1996, S. 223ff.

⁴⁶ Winkelmann, a.a.O. (Anm. 39), S. 8.

⁴⁷ Für einen Überblick vgl. Johannes E. Harders, *Regionaler Umweltschutz in der Arktis*, Baden-Baden 1997, S. 82ff.

⁴⁸ Dem Rat gehören an: Dänemark, Finnland, Island, Kanada, Norwegen, Russland, Schweden und die USA. Ferner sind sechs internationale Organisationen als Vertreter der indigenen Bevölkerung als ständige Mitglieder des arktischen Rates beteiligt. Darüber hinaus haben acht nichtarktische Staaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, sowie zahlreiche Internationale Regierungs- und nichtstaatliche Organisationen Beobachterstatus.

⁴⁹ Stokke, a.a.O. (Anm. 44), S. 402–408, hier S. 407.

⁵⁰ Vgl. etwa Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (1979); Übereinkommen über die biologische Vielfalt (1992).

⁵¹ Rothwell, a.a.O. (Anm. 45), S. 156ff., mit weiteren Nachweisen.

⁵² So auch Oran R. Young, *The Structure of Arctic Cooperation: Solving Problems/Seizing Opportunities*, A paper prepared at the request of Finland in preparation for the fourth conference of Parliamentarians of the Arctic Region, Rovaniemi, 27.–29. August 2000, S. 1–22., hier S. 9f., http://www.arcticparl.org/resource/static/conf4_sac.pdf