

„The Arctic Is Ours“: Kanadas Arktispolitik zwischen Souveränität und Klimawandel

Petra Dolata-Kreutzkamp¹

- Arktispolitik ist kein neues Politikfeld in Kanada, allerdings ist ein vermehrtes öffentliches und internationales Interesse an der Arktis erst in den letzten Jahren zu beobachten.
- Kanadische Arktispolitik befindet sich im Spannungsfeld zwischen innenpolitischer Regional-, Sozial- und Umweltpolitik auf der einen und Außenpolitik auf der anderen Seite. Nationale wie internationale Entwicklungen beeinflussen gleichermaßen kanadische Arktispolitik.
- Die aktuelle kanadische Arktispolitik steht unter dem Motto „arktische Souveränität“ und stellt eine juristische, militärische und sicherheitspolitische Lesart der Veränderungen und Herausforderungen in den Vordergrund. Dieser Diskurs ist zum einen historisch gewachsen und Identität stiftend, zum anderen richtet er sich vor allem an die Adresse des bedeutendsten Sicherheitsverbündeten und wichtigsten Wirtschaftspartner: die USA.
- Ottawas aktuelle Arktispolitik geht auf Kosten nicht-staatlicher Akteure. Sie stärkt die Position des Staates, der die exklusive Gestaltungshoheit im Bereich der Arktispolitik für sich beansprucht.
- Die kanadische Regierung betont die kooperativen Momente ihrer aktuellen Arktispolitik. Als Beweis wird auf die gute Zusammenarbeit mit den anderen Arktisanrainerstaaten hingewiesen. Außerdem unterstützt Ottawa die bestehenden internationalen und zirkumpolaren Institutionen. Gleichzeitig verwahrt sich die Regierung gegen europäische Forderungen nach einem umfassenden internationalen Arktisvertrag.

Internationale Entwicklungen: Die Arktis wird (wieder)entdeckt

Der Klimawandel hat die kanadische Arktis verändert, er hat sie vor allem zugänglicher gemacht. Studien sagen beträchtliche Temperaturanstiege und eine eisfreie Arktis in den nächsten Jahrzehnten voraus. Eine befahrbare Nordwest-

passage könnte die Schiffstrecke von Europa nach Asien im Vergleich zur Route durch den Panamakanal um etwa 30-40 Prozent verkürzen. Staaten wie China, Japan und Südkorea haben deshalb bereits mit ehrgeizigen Programmen zum Bau von Eisbrechern, arktistauglichen Containerschiffen und Tankern begonnen. Außerdem werden in der Arktis riesige Rohstoffvorkommen

vermutet, insbesondere Öl, Gas sowie Mineralien und wertvolle Metalle. Laut einer Studie des US-amerikanischen geologischen Dienstes könnten in der gesamten Arktis bis zu ein Viertel der weltweiten, noch nicht entdeckten Öl- und Gasvorkommen schlummern. Hinzu kommt, dass das abschmelzende Eis die Strömungen in der Region wie auch die Wassertemperaturen verändert, so dass in Zukunft die Fischbestände in der kanadischen Arktis ansteigen könnten.

Neben diesen wirtschaftlichen Chancen birgt die bessere Zugänglichkeit der Region allerdings auch viele Probleme. Das Ökosystem der Arktis ist sehr zerbrechlich. Vermehrtes Transportaufkommen und Explorationstätigkeiten könnten das ökologische Gleichgewicht empfindlich stören. Ein Tankerunglück in dieser Region ist eine Katastrophe, wie das Beispiel der *Exxon Valdez* im Jahre 1989 auf traurige Weise gezeigt hat. Der Wandel in der Arktis verändert auch die Lebensräume und Lebensbedingungen der dort ansässigen indigenen Bevölkerung. Traditionelle Formen des Über- und Zusammenlebens sind bedroht. Gleichzeitig eröffnen diese Veränderungen neue Möglichkeiten sozialer, wirtschaftlicher und politischer Partizipation.

Weitere Herausforderungen ergeben sich im Bereich der klassischen Sicherheitspolitik. In Zukunft könnte es für Kriminelle, Schmuggler, illegale Immigranten und Terroristen einfacher werden, das nordamerikanische Festland von der Arktis her zu erreichen. Beispiele dafür gibt es sogar schon. Im Sommer 2007 gelang es einer Gruppe, die den kriminellen *Hells Angels* aus Norwegen nahe steht, unentdeckt in die Cambridgebucht auf kanadisches Territorium einzudringen. In jüngster Zeit wurden Studien angefertigt, die sich mit potentiellen terroristischen Angriffen auf Energieproduktionsstätten und Transportwege (Pipelines, Tanker) in der Arktis befassen. Ebenso ist Russland als potentieller Störenfried in der Arktis wieder in den Fokus geraten: zunächst im August 2007, als Polarforscher symbolisch eine russische Flagge auf dem Grund des Nordpols hissten, und dann im Frühjahr 2009, als russische Kampfflieger bis an den kanadischen Luftraum heran flogen.

Kanadische Arktispolitik ist nicht neu

Die kanadische Region ist bemüht, auf diese internationalen Entwicklungen zu reagieren. Allerdings wäre es falsch anzunehmen, Kanada verfolge erst kürzlich eine Arktispolitik. Seit das ehemalige Mutterland Großbritannien die arktischen Inseln im Jahre 1880 an das junge Kanada abgetreten hatte, waren kanadische Regierungen darauf bedacht, den territorialen Anspruch gegenüber den arktischen Nachbarn zu behaupten (*Souveränität*). Im Zweiten Weltkrieg führten militärische Überlegungen zu einer engen Kooperation zwischen Kanada und den USA in der Arktis. Diese kontinentale Sicherheitszusammenarbeit wurde im Kalten Krieg noch intensiviert, um auf etwaige sowjetische Angriffe über den Nordpol vorbereitet zu sein (*Sicherheit*). Sicherheit und Souveränität standen im Vordergrund der Arktispolitik, allerdings führte das Sicherheitsprimat während des Kalten Krieges dazu, dass kanadische Souveränitätsinteressen denen der nordamerikanischen Sicherheit untergeordnet waren. Wirtschaftliche Interessen an der Region waren eher sporadisch und politisch nie so bedeutsam wie die Sorge um Sicherheit und Souveränität. Zwar wurden im Zuge der ersten Ölkrise in den 1970er Jahren Öl- und Gasvorkommen in der kanadischen West- und Ostarktis entdeckt und Explorationsbohrungen durchgeführt, doch bis heute wird nur in der Westarktis Öl und Gas kommerziell gefördert. Viele der Vorkommen liegen unter dem arktischen Meer, vor allem im *Sverdrup*-Becken. Allerdings sind diese Gegenden bis heute sehr schwer zugänglich.

Mit Ende des Kalten Krieges wurden militärstrategische Überlegungen immer häufiger durch Umwelt- und Sozialfragen ergänzt. Die bestehenden Sicherheitsdiskurse wurden individualisiert und befassten sich nun mit ökologischen und sozialen Bedrohungen. Da diese Bedrohungen oftmals die indigene Bevölkerung betrafen, wurden Repräsentanten der *Inuit* und *First Nations* zu wichtigen politischen Akteuren in den Entscheidungsfindungsprozessen kanadischer Arktispolitik. Die politische Partizipation fand ihren Höhepunkt in den erfolgreichen Devoluti-

onsverhandlungen zur Errichtung semi-autonomer Territorien in der Arktis. So wurde 1999 *Nunavut* gegründet. Allerdings verblieben die Ressourcenrechte zum Großteil beim kanadischen Bundesstaat. Dieses Recht fordern indigene Vertreter seit Jahren ein.

Innenpolitische Themen wie Umweltbelange, soziale Fragen und indigene Autonomiebestrebungen wurden in den 1990er Jahren in eine umfassende Arktispolitik integriert. Nicht nur die Inhalte dieser Politik hatten sich geändert, sondern auch die Form und Teilnehmer. Nichtstaatliche, transnationale Akteure nahmen häufiger am politischen Prozess teil und die bilaterale nordamerikanische Sicherheitszusammenarbeit wurde durch multilaterale zirkumpolare Zusammenschlüsse erweitert. Bereits im Jahre 1977 wurde der transnationale Zirkumpolare Inuit Rat (*Inuit Circumpolar Council*) gegründet. Heute vereint er indigene Gruppen aus Kanada, den USA, Dänemark und Russland. Noch bedeutender ist der Arktische Rat. Kanada hatte bei dessen Gründung im Jahre 1996 eine zentrale Rolle gespielt. Dieses intergouvernementale Forum, in dem neben den acht arktischen Staaten (Kanada, USA, Russland, Dänemark, Norwegen, Finnland, Schweden und Island) auch indigene Organisationen vertreten sind, ist vor allem aus Sorge um die Auswirkungen des Klimawandels entstanden und befasst sich in seinen sechs Arbeitsgruppen mit Umwelt- und Sozialthemen.

Ein weiteres internationales Regime, welches in den 1990er Jahren in Kraft und dem Kanada im Jahre 2003 beitrug, ist das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ). Es liefert eine der wichtigsten regulativen Strukturen für die Arktis. Dieses internationale Übereinkommen regelt die Grenzen der jeweiligen Hoheitsgewässer und den so genannten Ausschließlichen Wirtschaftszonen (AWZ), die 200 Seemeilen von der Küste ins Meer reichen, und in denen Rohstoffe exklusiv vom Küstenstaat genutzt werden können. Sein Regelwerk beinhaltet einen speziellen Arktisparagrafen, der auf die Sonderrolle der Arktis als maritimen Raum hinweist. Viel wichtiger ist jedoch die Bestimmung laut Artikel 76, dass Küstenstaaten ihre AWZ ausweiten können, falls wissenschaftlich bewie-

sen werden kann, dass geologische Unterwasserformationen (wie etwa der *Lomonossow-Rücken* am Nordpol) eine natürliche Verlängerung des Landsockels darstellen. Alle fünf Arktisküstenstaaten versuchen gerade, diesen Nachweis zu erbringen, denn er würde ihnen erlauben, die dortigen Rohstoffe für sich zu beanspruchen.

Die kanadische und internationale Öffentlichkeit nehmen Notiz

Wenngleich kanadische Arktispolitik nicht neu ist, so muss man doch konstatieren, dass sie im täglichen politischen Geschäft eher ein Randthema darstellte und lange Zeit von der kanadischen Öffentlichkeit unbeachtet blieb. Nur zweimal, in den Jahren 1969/70 und 1985, richtete sich das öffentliche Interesse gen Norden. In beiden Fällen durchquerten US-amerikanische Schiffe die Nordwestpassage, die von Ottawa als internes Gewässer beansprucht wird. Der öffentliche Aufschrei war groß und beide Male reagierte die Regierung mit Gesetzgebungen, die den kanadischen Anspruch untermauern sollten. Bis heute bleibt der Status dieser arktischen Ost-West-Verbindung umstritten. Kanada sieht die Passage als internes Gewässer, die USA und auch die EU hingegen als internationale Meerstraße. Im 20. Jahrhundert machte die Arktis nur dann Schlagzeilen, wenn der territoriale Anspruch Kanadas durch die USA untergraben wurde. Dies hat sich in den letzten Jahren jedoch fundamental geändert. Ein Grund dafür ist das gestiegene internationale Interesse an der Arktis.

Die Sorge um die Auswirkungen des globalen Klimawandels und die Suche nach neuen Ressourcen in Zeiten von Energieknappheit und hohen Ölpreisen haben die Weltöffentlichkeit auf die Arktis aufmerksam gemacht. Hier lassen sich besonders gut die Auswirkungen der globalen Erderwärmung beobachten. Schmelzende und abbrechende Eisberge sowie Eisbären, deren natürliches Habitat bedroht ist, symbolisieren den weltweiten Klimawandel. Nicht nur das Umweltprogramm der Vereinten Nationen sieht die Arktis als eine Art Frühwarnsystem der Erderwärmung. Das zunehmende Interesse der EU an der Arktis folgt der Überzeugung, dass die Europäer führend in den Bereichen Umweltschutz

und Klimawandel seien. Viele sorgen sich auch um die zukünftigen Beziehungen der arktischen Staaten untereinander. In der letzten Zeit wurde immer häufiger von einem Wettlauf zum Nordpol, von einem Kräftespiel der Arktismächte bis hin zu einem neuen Kalten Krieg gesprochen. Die Weltöffentlichkeit ist alarmiert und zweifelt, ob die bestehenden Institutionen – SÜR und Arktischer Rat – genügen, um die Prozesse in friedvolle und kooperative Bahnen zu lenken. Ottawas Arktispolitik muss auch auf diese internationale Sichtweise der Geschehnisse in der Region reagieren.

Arktische Souveränität – Die Arktis gehört Kanada

Die konservative kanadische Regierung unter Premierminister Harper verfolgt eine Arktispolitik, welche die Bedrohung kanadischer Souveränität in den Vordergrund stellt. Sie vereint Programme zur Militarisierung der Arktis mit der Durchsetzung juristischer Ansprüche und untermauert diese Agenda mit einer deutlichen Rhetorik, die darauf abzielt, die Gefährdung kanadischer territorialer Integrität herauszustellen. Diese Politik steht unter dem Motto „arktische Souveränität“ und sie drängt kooperative multilaterale Perspektiven in den Hintergrund. Im Sommer 2007 gab beispielsweise der Premierminister die Maxime aus: „Kanada hat die Wahl, wenn es darum geht, unsere Souveränität in der Arktis zu verteidigen. Entweder wir nutzen sie oder wir verlieren sie. Und machen Sie sich keine Illusionen: Diese Regierung beabsichtigt, sie zu nutzen!“² Ein wichtiger Adressat dieses Diskurses sind die USA. Für die meisten Kanadier symbolisiert der Streit um die Nordwestpassage den Kern der Arktisproblematik. Dieser Konflikt ist zum einen historisch gewachsen, zum anderen illustriert er, worum es den meisten Kanadiern geht. Die Arktis gehört Kanada („*The Arctic is ours*“), da stimmen fast alle Kanadier überein. Obwohl viele von ihnen noch nie dort waren und wenig über die Region wissen, spielt für sie der Norden eine elementare, fast mythische Rolle bei der Definition kanadischer Identität. Nicht nur die kanadische Nationalhymne glorifiziert „den wahren Norden, stark und frei“ („*The true North, strong and free*“). Auch die nationale

Geschichtsschreibung konstruiert Kanada als Hüter und Nation des Nordens und spricht von dem „großartigen weißen Norden“ („*the great white North*“).

Die Konstruktion der Arktis als Essenz kanadischer Identität führt dazu, dass die gesamte Arktis – die Inseln und das Meer nördlich des kanadischen Festlandes – von Kanada beansprucht wird. Jegliche Anfechtungen dieses Status rufen eine heftige öffentliche Reaktion hervor. Beispielsweise streiten sich Kanada und Dänemark medienwirksam um eine nur 1,3 qkm große Insel in der östlichen Arktis. Und das, obwohl beide NATO-Partner bei der wissenschaftlichen Erkundung des Meeresbodens am Nordpol kooperieren. In der westlichen Arktis ist man sich mit den USA uneins über die Grenze in der rohstoffreichen *Beaufortsee*. Ebenso haben die russischen Ansprüche auf den Nordpol zu einem öffentlichen Aufschrei in Kanada gesorgt.

Eine Strategie, die eigenen territorialen Ansprüche zu festigen, ist der juristische Weg. So versucht Ottawa, durch Anwendung der Regelwerke des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen seine Souveränität über das arktische Meer zu festigen. Dabei steht vor allem das Argument des historischen Anspruches im Vordergrund. Andere Maßnahmen widmen sich mehr einer militärischen Antwort. Dabei wird zunächst militärische Präsenz in der Arktis – zu Land, Wasser und in der Luft – gezeigt. Bereits unter der liberalen Vorgängerregierung wurden militärische Übungen in der Arktis durchgeführt, eine bessere Luftüberwachung wurde in Aussicht gestellt. Die *Canada First* Verteidigungsstrategie vom Mai 2008³ kündigte außerdem den Bau von bewaffneten Eisbrechern und Patrouillenschiffen, von Radar- und Satellitenanlagen sowie eine Aufstockung der arktischen *Ranger* an: eine Reserveeinheit, die sich hauptsächlich aus Inuit zusammensetzt. Darüber hinaus sollte ein Tiefseehafen in der östlichen Arktis gebaut werden. Ob diese Programme in der derzeitigen Wirtschaftskrise alle verwirklicht werden können und ob die riesige Arktis überhaupt umfassend überwacht werden kann, bleibt allerdings abzuwarten.

Die Rückkehr des Staates

Die Arktispolitik unter Harper ist nicht nur durch eine Militarisierung und konfrontative Rhetorik gekennzeichnet, sondern auch durch eine veränderte Akteurskonstellation. Gehörten in den späten 1990er Jahren indigene sowie transnationale nicht-staatliche Akteure zu den wichtigen Agenten im Politikprozess, haben diese momentan an Bedeutung verloren. Dies wurde besonders im Mai 2008 deutlich, als sich die fünf arktischen Anrainerstaaten (Kanada, USA, Russland, Dänemark und Norwegen) in Grönland trafen und die *Erklärung von Ilulissat*⁴ verabschiedeten. Man war zusammgekommen, um den internationalen Eindruck eines konfliktgeladenen Wettlaufes entgegenzuwirken, verwies in der Erklärung auf die geordneten, normgeleiteten Kooperationsmechanismen in der Arktis und betonte, dass die bestehenden Strukturen der Zusammenarbeit (SRÜ und Arktische Rat) ausreichend seien. Allerdings wurden zu diesem Treffen eben nicht die anderen Mitglieder des Arktischen Rates eingeladen, weder diejenigen Arktisstaaten, die keinerlei Anspruch auf das Gebiet im Bereich des Nordpols haben (Island, Schweden und Finnland) noch die indigenen Repräsentanten (Zirkumpolarer Inuit Rat).

Wurde die zirkumpolare, multilaterale Kooperation zwischen arktischen Anrainerstaaten und indigenen Organisationen im 1996 gegründeten Arktischen Rat noch als richtungsweisend und zukunftssträftig angesehen, so scheint sie zunehmend im Schatten zwischenstaatlicher Treffen zu stehen. Vertreter der Inuit, vor allem der Zirkumpolare Inuit Rat haben deshalb im Frühjahr 2009 mit einer Erklärung zur Arktischen Souveränität geantwortet.⁵ Darin wird explizit kritisiert, dass die Inuit nicht am Treffen in *Ilulissat* teilnehmen durften und generell nicht zu Diskussionen über arktische Souveränität eingeladen werden. Deshalb fordern sie die Arktisstaaten auf, „die Existenz und Rolle der Inuit als Partner bei den Internationalen Beziehungen in der Arktis [zu] akzeptieren.“ Eine solche aktive Partnerschaft soll die kooperativen Momente in den zirkumpolaren Beziehungen stärken und sicherstellen, dass sämtliche Politikentscheidungen in der Arktis potentielle Konsequenzen

und Nutzen für die dort lebende indigene Bevölkerung im Blick behalten. Konfliktlösungsansätze in der Arktis seien nicht alleine Sache der Arktisstaaten. Indigene Völker müssten ein Mitspracherecht haben, ebenso die internationale Gemeinschaft, gerade wenn es um die Wahrung globaler ökologischer Sicherheit gehe.

Ebenso wichtig ist die Forderung nach weitgehender Selbstbestimmung. Dazu gehören auch die Ressourcenrechte. In der Arktis geht es letztendlich auch darum, wem die Rohstoffe auf dem Festland und unter dem Eis gehören. Darüber streiten nicht nur die Arktisstaaten, sondern auch die Nationalregierungen mit den indigenen Gruppen. Trotz der erfolgreichen Devolutionsverhandlungen besteht für die kanadische Regierung die Schwierigkeit darin, indigene Rechte auf Land und Ressourcen mit nationalen Politikzielen wie Energiesicherheit, territorialer Integrität und Souveränität zu vereinbaren. Dies mag auch erklären, warum Ottawa die im September 2007 verabschiedete „Allgemeine Erklärung der Vereinten Nationen zu den Rechten der indigenen Völker“ nicht verabschiedet hat und warum weiterhin der kanadische Bundesstaat für die Öl- und Gasaktivitäten in großen Teilen der Arktis zuständig ist, so etwa für das Nordwestterritorium und *Nunavut* sowie im arktischen Meer.

Jedoch muss man konstatieren, dass die kanadische Regierung die Anliegen der Inuit eher als rechtmäßig akzeptiert denn die europäischen Forderungen nach einem umfassenden arktischen Vertrag. Insbesondere die Resolution des Europäischen Parlaments vom Oktober 2008 und das EU-Positionspapier zur Arktispolitik vom November 2008,⁶ welches einen ständigen Beobachterstatus für die EU im Arktischen Rat einfordert, wird als Einmischung in zirkumpolare Angelegenheiten interpretiert. Die Kanadier argumentieren, dass sie ja schließlich auch nicht beanspruchten, die Mittelmeerpolitik mitzubestimmen. Zudem seien die bestehenden internationalen Institutionen ausreichend, um Probleme der Arktisanrainerstaaten zu lösen. Allerdings überzeugt dieses Argument nicht vollständig. Sowohl der Arktische Rat wie auch das internationale Seerechtsübereinkommen sind eher schwach, wenn es um die Durchsetzung und Im-

plementierung von Entscheidungen geht, da sie entweder auf Konsens beruhen (Arktischer Rat) oder das Regelwerk keinerlei Mechanismen zur Konfliktbeilegung vorsieht (SRÜ). So können laut Artikel 298 Staaten Konfliktlösungsmaßnahmen verweigern. Es bleibt also ein offener politischer Prozess, in dem in Zukunft sowohl Konflikt wie auch Kooperation überwiegen können. Viel wird davon abhängen, ob Kanada seine Interessen territorial nationalstaatlich verfolgt (*Arctic Sovereignty*) oder aber den Schwerpunkt auf die Wahrung sozialer und umweltpolitischer Prämissen verlagert. Die Arktis mag ja kanadisch sein, aber ein gesunder Planet ist im Interesse aller.

Washington, DC – 26. Juni 2009

Die hier dargestellte Position der Autorin spiegelt nicht zwangsläufig die Position der FES wider.

- ¹ Dr. Petra Dolata-Kreutzkamp lehrt am *Department of War Studies* des *King's College London*. Schwerpunkte ihrer Arbeit bilden die kanadische Außenpolitik, Fragen der nationalen Sicherheit und Energie sowie Geopolitik.
- ² Prime Minister Harper Announces New Arctic Offshore Patrol Ships (9. Juli 2007). <<http://pm.gc.ca/eng/media.asp?category=2&id=1741>>.
- ³ Government of Canada, Department of National Defence. *Canada First Defence Strategy* (Ottawa: 2008). <http://www.forces.gc.ca/site/focus/first-premier/June18_0910_CFDS_english_low-res.pdf>.
- ⁴ The Ilulissat Declaration (28. Mai 2008) <www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf>.
- ⁵ Inuit Circumpolar Council. *A Circumpolar Inuit Declaration of Sovereignty in the Arctic* (April 2009). <<http://www.itk.ca/sites/default/files/20090428-en-Declaration-11x17.pdf>>.
- ⁶ European Parliament resolution of 9 October 2008 on Arctic governance. <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2008-0474>>. Commission of the European Commissions. *Communication from the Commission of the European Parliament and the Council: The European Union and the Arctic Region* (20. November 2008). <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0763:FIN:EN:PDF>>.



“State of the Arctic”