

Die sicherheitspolitischen Folgen des Klimawandels

Kanada und die Frage arktischer Souveränität*

Kurzfassung

Erdewärmung und Klimawandel werden zunehmend als Sicherheitsproblem bezeichnet. Dabei ist die Frage, inwiefern sie zum Ausbruch gewaltsamer Konflikte beitragen können, kaum systematisch untersucht worden. Welche Auswirkungen haben klimainduzierte Veränderungen auf die Außen- und Sicherheitspolitik einzelner Staaten? Unter welchen Bedingungen führt der Klimawandel zu Konflikt oder Kooperation zwischen Staaten? Diesen beiden Leitfragen geht der Artikel am Beispiel von Kanadas Arktispolitik nach. Bereits jetzt hat der Klimawandel mit drastisch ansteigenden Temperaturen und dem Schmelzen des arktischen Eispanzers die Region stark verändert. Der verbesserte Zugang zu Seewegen und möglicherweise auch Rohstoffen der Region hat konkurrierende Ansprüche der Arktisanrainer zutage gefördert. Auch Kanada hat im Einklang mit seiner außenpolitischen Tradition seinen Anspruch durch eine Politik der „arktischen Souveränität“ unterstrichen. Dennoch stehen die Zeichen in der Arktis deshalb nicht auf Konflikt. Kanada sucht eine Regelung der Schwierigkeiten im Rahmen der bestehenden nationalen und internationalen Gesetzgebung. Innenpolitisch drängen die *First Nations* auf eine Politik, die nachhaltige Entwicklung und Artenschutz in den Vordergrund stellt. International wirken sich bereits bestehende Kooperationsmuster im arktischen Raum positiv auf die Konfliktaustragung aus.

* Der Autor dankt Pia Niedermeier für die Unterstützung bei den Recherchen für den Aufsatz sowie zwei anonymen Gutachtern der ZPol für konstruktive Kritik und zahlreiche Hinweise.

Inhalt

1. Einleitung: Klimawandel und Sicherheit	90
2. Kanadas Arktis-Politik und die Frage „arktischer Souveränität“	94
3. Kanadas verteidigungspolitische Bestrebungen in der Arktis	98
4. Die völkerrechtlichen Ansprüche Kanadas auf die Arktis	100
5. Die föderale Dimension der kanadischen Arktis-Politik	103
6. Kooperation und Verregelung als Primat kanadischer Arktis-Politik	104

1. Einleitung: Klimawandel und Sicherheit

Dass der globale Klimawandel in den kommenden Jahrzehnten Auswirkungen nicht nur auf unsere Umwelt, sondern mittelbar auch auf gesellschaftliche Entwicklungen und die internationalen Beziehungen haben wird, ist in der Forschung weitgehend unumstritten. Unter Politikern und Politikwissenschaftlern dominiert gleichermaßen die These, dass der Klimawandel auch gravierende Folgen für Frieden und Sicherheit zeitigen könnte. Dabei verweisen Expertengremien auf vielfältige und höchst unterschiedliche Szenarien: Der Klimawandel könnte beispielsweise dazu führen, dass die Zahl schwacher und fragiler Staaten zunimmt und so neue Rückzugsräume für Terrorismus entstehen. Staaten, die bereits heute über eine geringe Anpassungsfähigkeit verfügen, würden von klimatischen Veränderungen besonders hart getroffen: Bereits bestehende innerstaatliche Kriege könnten sich durch neue Verteilungskonflikte vor allem um Nahrung und Wasser verschärfen. Im Zuge solcher gewaltsam ausgetragenen Konflikte verlören diese Staaten erst recht an Regelungs- und Durchsetzungskompetenz. Durch die Konkurrenz um Energie und andere natürliche Ressourcen könnten zwischen Verursachern und Betroffenen des Klimawandels neue Interessengegensätze entstehen, deren Bearbeitung zumeist friedlich, gegebenenfalls aber auch gewaltsam verlaufen könne. Darüber hinaus werde die Sicherheit des internationalen Systems möglicherweise durch stärkere Migrationsströme im globalen Maßstab ebenso bedroht wie durch neuartige Risiken für die weltwirtschaftliche Entwicklung.¹

Obgleich prinzipiell Konsens über die oben beschriebenen sicherheitspolitischen Folgen des Klimawandels besteht, so bleibt in der Fachliteratur jedoch vielfach vage, in welchen regionalen Ordnungen des internationalen Systems

1 Vgl. Für den Zusammenhang zwischen Staatszerfall und Terrorismus CNA 2007; Barnett/Adger 2007; Stern 2006; WBGU 2007; Bauer 2009.

und wie dieser konkret wirken wird: „Climate change will increase stress on the political and social systems around the world, potentially creating situations of widespread instability that overwhelm the international community’s ability to respond. Preventive responses to these stresses are needed, but the precise nature and timing of climatic processes and events which could impact stability are not clearly defined.“ (Fetzek 2008: 92; Nordas/Gleditsch 2007)

Mit Blick auf drei Dimensionen bleiben die kausalen Mechanismen, die von Klimaveränderungen zu sicherheitspolitischen Auswirkungen führen sollen, unterspezifiziert:

1. Die geografische Dimension: Auf den ersten Blick scheint es sich um einen Allgemeinplatz zu handeln, dessen Gehalt in der Forschung jedoch weitgehend unterreflektiert ist: Auch wenn es sich beim Klimawandel um ein Phänomen handelt, das die Erde in ihrer Gesamtheit betrifft, werden die sicherheitspolitischen Effekte der globalen Erwärmung von Region zu Region variieren und können deshalb nur in regionalen Kontexten erfasst bzw. analysiert werden (ausführlicher: International Institute for Strategic Studies 2008). Zwar wird in diesem Zusammenhang in der Literatur die These vertreten, dass der Klimawandel in denjenigen Ländern, in denen die Bevölkerung in hohem Maß von Landwirtschaft und natürlichen Ressourcen abhängig ist, besonders wahrscheinlich zu Sicherheitsproblemen führen wird. Dies ist aber noch nicht viel mehr als eine Vermutung, die empirisch zu unterfüttern wäre. Zudem bleibt offen, welche Strategien zur Bewältigung dieser neuen Herausforderungen die betroffenen Staaten verfolgen werden. Viel zu häufig bleiben die bisherigen Arbeiten hingegen einer sehr allgemeinen, globalen Perspektive verhaftet, die als Folgen des Klimawandels Migrationsströme, Pandemien oder Naturkatastrophen prognostizieren (Parry 2009; CNA 2007).

2. Die Dimension der Multikausalität: Die zweite Ungewissheit bei der sicherheitspolitischen Folgeneinschätzung des Klimawandels betrifft den Stellenwert des Klimawandels im Verhältnis zu anderen Faktoren, die die gewaltsame Konfliktaustragung begünstigen (Barnett/Adger 2007: 639-643). Der Klimawandel mag existierende Konflikte verschärfen. Was dies für die Interaktion von zwei oder mehreren Akteuren in einem regionalen Kontext konkret bedeutet, hängt jedoch von einer Vielzahl von Variablen ab, von denen der Klimawandel lediglich eine ist: Wie ist das Verhältnis zwischen globaler Erderwärmung und anderen menschlich induzierten Umweltveränderungen (Paskal 2007: 2 f.)? Welche Erfahrungen mit der Regelung von Konflikten haben die beteiligten Parteien bislang gemacht – dominieren Muster von Kooperation oder Konfrontation? Welche Ressourcen und Institutionen für die Konfliktregelung stehen

den Parteien zur Verfügung? Und schließlich: Welche Sachprobleme bzw. Politikfelder verbinden diese neben der Frage der sicherheitspolitischen Folgen des Klimawandels?

3. Die Dimension der politischen Handlungsfreiheit: Geografische Spezifika und der Verweis auf die Einbettung klimainduzierter, sicherheitspolitischer Herausforderungen in existierende Handlungsmuster zur Regelung von Konflikten unterstreichen, dass Veränderungen des Erdklimas nicht unausweichlich zur gewaltsamen Austragung von Konflikten führen müssen. Knappere Ressourcen und Konkurrenz um diese können Staaten und nicht-staatliche Akteure letztlich dazu veranlassen, eine Option der Konfliktaustragung zu wählen, die auf ökonomische Sanktionen, politische Drohungen und schließlich militärische Gewaltanwendung setzt. Ebenso gut könnten Verteilungskonflikte aber auch zu einer vertieften Kooperation mit anderen Akteuren bis hin zur Herausbildung von neuen Regimen und Institutionen führen.² Letztlich ist es eine politische Entscheidung, welche Strategien Staaten als Folge des Klimawandels anwenden. In Paraphrase eines berühmten Zeitschriftenaufsatzes ließe sich postulieren: „Klimawandel ist das, was Staaten aus ihm machen.“ (Wendt 1992) Die häufig ausgesprochene oder zumindest implizit anzutreffende Gleichsetzung von klimabedingt verschärften zwischenstaatlichen Konflikten mit einer steigenden Zahl von Kriegen ist viel zu schlicht, um die Wirklichkeit auch nur annähernd einzufangen (zu dieser alarmisierenden Sicht Welzer 2008).

Zurzeit handelt es sich bei den zahlreichen Versuchen, Auskunft über mögliche Entwicklungen zu geben, eher um Szenarien als um Prognosen: Die Erwartungen sind durchgängig vage. Wie Staaten und nicht-staatliche Akteure in den kommenden Jahrzehnten tatsächlich auf den Klimawandel reagieren werden

- 2 Eine der wenigen Arbeiten, die diese Janusköpfigkeit des Klimawandels in sicherheitspolitischer Hinsicht zumindest andeuten, ist „Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel“ des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung (2008: 1): „Die zentrale Botschaft [...] lautet, dass der Klimawandel ohne entschiedenes Gegensteuern bereits in den kommenden Jahrzehnten die Anpassungsfähigkeit vieler Gesellschaften überfordern wird. Daraus könnten Gewalt und Destabilisierung erwachsen, die die nationale und internationale Sicherheit in einem bisher unbekannten Ausmaß bedrohen. Der Klimawandel könnte die Staatengemeinschaft aber auch zusammenführen, wenn sie ihn als Menschheitsbedrohung versteht [...]“. Ähnlich argumentiert Nick Mabey (2008: 5): „In general, climate change could drive a more collaborative approach in inter-state relations or it could exacerbate tensions between and within countries, leading to a ‘politics of insecurity’ as countries focus on protecting themselves against the impact. The pattern of co-operation which arises will depend on how effectively climate change is incorporated into mainstream foreign policy, and is perceived as changing the balance of national interests in major countries across a wide range of security and geo-political issues.“

und welche Herausforderungen dies für ihr sicherheitspolitisches Verhalten aufwerfen wird, ist aus heutiger Sicht kaum seriös zu beantworten.³

Dieser kursorische Blick über die existierende Literatur zum Zusammenhang von Klimawandel und seinen sicherheitspolitischen Folgen unterstreicht, dass zwar zahlreiche Thesen über den Zusammenhang im Allgemeinen existieren, bislang aber nur wenige Untersuchungen über den konkreten Anpassungsprozess der Außen- und Sicherheitspolitik einzelner Staaten an den Klimawandel und dessen Verhältnis zu anderen Wirkfaktoren. Dabei sind doch die ersten Fälle erkennbar, in denen die sicherheitspolitischen Folgen des Klimawandels regional eindeutig zu identifizieren sind, in denen die betroffenen Akteure erste Entscheidungen getroffen haben, wie sie die Anpassung an die veränderten externen Rahmenbedingungen zu gestalten gedenken und in welchem Verhältnis die sicherheitspolitischen Folgen des Klimawandels zu anderen Variablen staatlicher Außenpolitik stehen. Einer dieser Fälle ist die kanadische Politik in der Arktis. Diese steht vor der Herausforderung, neuartige, klimainduzierte Sicherheitsprobleme mit traditionellen, ja scheinbar „alten“ sicherheitspolitischen Problemen und Fragestellungen zu vereinbaren – konfligierende Souveränitätsansprüche, Territorial- und Ressourcenkonflikte, geopolitische Ordnungsvorstellungen.⁴

Im Folgenden sollen am Fallbeispiel Kanadas die sicherheitspolitischen Anpassungsprozesse eines Akteurs an eine durch den Klimawandel veränderte Umwelt untersucht werden. An diesem Exempel lässt sich deutlich zeigen, dass auch angesichts konfliktiver Ausgangslagen Staaten nicht zwingend eine auf Konflikt oder gar Gewalt ausgerichtete Außenpolitik wählen. In einem ersten Schritt werden die natürlichen Ausgangsbedingungen ebenso wie die Entwicklung der kanadischen Arktis-Politik vor allem während der Amtszeit

- 3 Nach einer kritische Durchsicht der prominentesten Literatur bestätigen auch Brzoska (2009) und Noras/Gleditsch (2007), dass die Qualität der zugrundeliegenden Theorien und Daten nicht ausreicht, um valide Prognosen über die Wahrscheinlichkeit von klimainduzierten Konflikten und deren Verlauf aufzustellen.
- 4 Ähnlich argumentiert Blunden (2009: 137): „The Arctic is an archetype of the complex, multi-dimensional global problems of the twenty-first century. Military security, environmental security and economic security interact. The potentially enormous economic stakes, sufficient to change the strategic balance among the states of the region, set off competitive pressures for national advantage. Short-term national interests conflict with long-term global considerations. Domestic interests and political rhetoric aimed at home constituencies distort international relations. Inter-state transactions involve a multitude of actors, including regional and local organisations, representatives of indigenous peoples, and powerful business interests. Climate change will offer opportunities to illegitimate as well as legitimate international actors, terrorists, pirates and criminals.“

von Premierminister Stephen Harper (seit Februar 2006) diskutiert. In einem zweiten Schritt werden die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen der kanadischen Arktis-Politik bzw. deren Interpretation Ottawas vorgestellt. Drittens werden die militärischen Anstrengungen der Regierung Harper mit Blick auf die arktische Souveränität bewertet; in einem vierten Schritt gilt es, die Reaktionen der politischen Akteure unterhalb der bundesstaatlichen Ebene, d. h. auf der Ebene der drei vor allem vom Klimawandel betroffenen Territorien, zu diskutieren, um schließlich fünftens die Frage von Kooperation oder Konflikt in der Arktis aus kanadischer Perspektive zu thematisieren.

2. Kanadas Arktis-Politik und die Frage „arktischer Souveränität“

Der Klimawandel hat die Arktis bereits heute nachdrücklich verändert: Seit Jahrzehnten steigen in dieser Region die Temperaturen fast doppelt so schnell wie in anderen Teilen der Welt. Im Verlauf der vergangenen 30 Jahre hat der arktische Eispanzer im Sommer bereits um 20 % abgenommen und pro Dekade schmelzen ca. 8 % des arktischen Eises ab, das üblicherweise das Wasser ganzjährig bedeckt. Das Abschmelzen des Eises bewirkt eine sich selbst verstärkende Rückkopplung: Schnee und weißes Eis reflektieren die Sonne stärker als der dunkle Ozean, der nach dem Schmelzen zum Vorschein kommt. Er absorbiert mehr Sonnenenergie und durch seine Erwärmung verstärken sich die Schmelzeffekte.⁵ Jüngste Studien gehen davon aus, dass ab 2013 weite Teile der arktischen See während des Sommers faktisch eisfrei sein werden und dass sie für den Rest des Jahres lediglich von einer temporären, verhältnismäßig dünnen Eisschicht bedeckt sein wird. Bei einer gleichmäßig fortschreitenden Abnahme des Eises wird die Arktis wohl bis zum Jahr 2030 ganzjährig ihren Eispanzer verlieren.⁶ Dies hat die Arktis bereits jetzt im engsten Sinne zugänglicher gemacht, als sie dies jemals gewesen ist und gleichzeitig zum Objekt politischer Auseinandersetzungen ihrer Anrainer. Diese verfolgen konkurrierende Souveränitätsansprüche in der Region, wetteifern um die Ausbeutung umfangreicher Bodenschätze (nach Schätzungen des *US Geological Survey* befinden sich

- 5 UNEP, Global Outlook for Snow and Ice: Highlights, UNEP special report, Juni 2007, S. 3: http://www.unep.org/geo/geo_ice/PDF/highlights/Highlights-english.pdf.
- 6 Robin McKie, Meltdown is speeding up in the Arctic, *The Observer* 10.08.08; Wieslaw Malowski, When will the Arctic Ice dissappear, Präsentation am Symposium on Drastic Change in the Earth System during Global Warming, Sapporo, 24.06.08, <http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/34395/5/Maslowski.pdf> (Stand: 06.04.10).

90 Mrd. Barrel Erdöl und 48 Mrd. Kubikmeter Erdgas unterhalb der Arktis⁷⁾ und streiten um die Nutzung der Nordwestpassage als globaler Schifffahrtsroute. Untersuchungen gehen davon aus, dass diese innerhalb der nächsten fünf Jahre für mindestens einen Sommermonat lang auch für solche Schiffe zugänglich sein wird, die nicht gegen Eis gepanzert sind.

Die geopolitischen Folgen des Klimawandels konstituieren im Falle der Arktis die Region überhaupt erst als regionale Ordnung in dem Sinne, dass zum ersten Mal die Anrainer gezwungen sind, Handlungsprinzipien zur Regelung der intraregionalen Beziehungen zu entwickeln sowie festzulegen und integrieren die Arktis stärker als bislang – eigentlich zum ersten Mal – in das internationale System.⁸⁾ Akteure, die nicht zur arktischen Region zählen, haben als Folge des Klimawandels ein stärkeres Interesse an dieser und wetteifern um die Nutzung nun schiffbarer Wasserwege: Sollte die Nordwestpassage in den kommenden Jahren ganzjährig für große Frachtschiffe befahrbar sein, wird sich der Seeweg zwischen Europa und den Pazifikanliegern um durchschnittlich 25 % verringern und teure Kanalpassagen würden entfallen.⁹⁾ Diese kommerziellen Erwägungen lösen Fragen der Arktis-Nutzung aus einem rein regionalen Kontext heraus und verknüpfen sie mit Fragen des globalen Welt-handelssystems.

Vor allem die unmittelbaren Anrainer haben in den vergangenen Jahren – weitgehend zum ersten Mal – Arktispolitiken formuliert, d. h. Ziele, Prioritäten und Instrumente definiert und öffentlich gemacht: Die Vereinigten Staaten definieren ihre Interessen in der Region vor allem in Kategorien der nationalen Sicherheit. Die nationale Arktis-Politik solle vor allem dem Schutz des amerikanischen Territoriums vor terroristischen Angriffen dienen und auch – von sekundärer Bedeutung – Schutz vor Schmuggel, organisierter Kriminalität u. a. m. gewährleisten. In dieser Sicht ist die Arktis ein Ort potenzieller Bedrohungen, die es abzuwehren gilt. Souveränitäts- und Zugangsfragen leiten sich daraus ab, stellen jedoch keine Priorität an sich dar. Im Falle Russlands sind andere Prioritäten erkennbar: So ist die Arktispolitik vor allem ein Element der nationalen Identitätsbildung – in dieser Region präsent zu sein, unterstreicht das Selbstverständnis als nordische Macht und ist zugleich Ausdruck der Rückkehr Russlands unter den Präsidenten Putin und Medwedew zu einem früheren

7 Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle, USGS Fact Sheet 2008-3049, <http://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/fs2008-3049.pdf> (Stand: 06.04.10).

8 Diese Entwicklung wird z. B. durch die erstmalige Formulierung einer chinesischen Arktis-Politik illustriert (Jakobson 2010).

9 Eine Minderheitenmeinung vertritt Christensen 2009.

Weltmachtstatus in den internationalen Beziehungen. Die Territorial- und Ressourcenansprüche Moskaus in der Arktis sind mehr Ausdruck dieses identitären Konstrukts als von entsprechenden Prioritäten russischer Außenpolitik, die zur militärischen Auseinandersetzung mit anderen Anrainern führen könnten. Zugleich bieten die russischen Territorialansprüche in der Region eine notwendige legitimatorische Grundlage zur Modernisierung der russischen Streitkräfte (Blunden 2009: 125 f.; Anderson 2009/10: 58 f.). Im Falle Norwegens verweist die Regierung auf eine Art „Normalisierung“ der Arktis, die bezüglich ihrer Einbettung in das internationale System und der mit ihr verbundenen Interessen zahlreicher Akteure anderen regionalen Ordnungen des internationalen Systems nun immer ähnlicher werde. Zugleich betont Oslo seine langjährige Praxis der friedlichen Koexistenz mit seinen Nachbarn und unterstreicht, dass es die erkennbaren militärischen Aktivitäten der anderen Anrainer als Bedrohung empfindet. Ähnliches gilt für Dänemark.

Kanada wird auf den ersten Blick zu denjenigen Staaten gehören, die vom Klimawandel an sich profitieren werden: Millionen von Quadratkilometern des Staatsterritoriums werden für eine Nutzung überhaupt erst zugänglich; der Zugang zur ressourcenreichen Hudson-Bucht würde verbessert; landwirtschaftliche Anbauzeiten würden verlängert, Waldflächen würden sich in die Tundra ausdehnen und der kanadische Energiebedarf für das Heizen bzw. Kühlen von Gebäuden würde signifikant fallen, um nur einige wenige Folgen zu nennen (National Intelligence Council 2008: 52).

Besonderes Augenmerk in Ottawa und den Provinzen genießen jedoch die Folgen für die Arktis: 40 % des kanadischen Territoriums liegen in diesem Gebiet. Dabei handelt es sich im engeren Sinne um einen riesigen Archipel mit ca. 19.000 Inseln, dessen Wasserwege in der Vergangenheit auch im Sommer durchgängig mit dickem Eis bedeckt gewesen sind. Kanadische Regierungen unterschiedlicher politischer Orientierung haben seit Jahrzehnten immer wieder die Souveränität über die arktischen Territorien und Gewässer des Landes beansprucht. So sprach z. B. ein Verteidigungsweißbuch aus dem Jahr 1987 von den „drei kanadischen Meeren“ (Atlantik, Pazifik, Arktis). Dabei legte Ottawa klassische Souveränitätskategorien zugrunde: Die Rechtsprechung und politische Verfügungsgewalt über Teile des arktischen Meeres, die zugleich dem Einfluss anderer Akteure entzogen seien, seien die Illustration der kanadischen Souveränität über diese Gebiete. Angesichts der Tatsache, dass diese Gebiete nur schwer zugänglich waren, bestritt kaum ein anderer Akteur den kanadischen Anspruch, der auch programmatisch kaum spezifiziert wurde.

Erst in diesem Jahrzehnt hat die kanadische Arktis-Politik eine programmatische Ergänzung erfahren. Die im Jahr 2000 verkündete „Nördliche Dimension der kanadischen Außenpolitik“¹⁰ definierte Souveränität in der Arktis vor allem als Verantwortung, die die Regierung für diese Region und ihre Einwohner zu übernehmen habe. So überrascht es wenig, dass die Ziele des kanadischen Arktis-Engagements in allen diesbezüglichen Dokumenten weitgehend vorgeben, nicht an eigenen staatlichen Interessen orientiert zu sein. Ein wichtiges Ziel des kanadischen Engagements sei u. a., dass die Nutzung der arktischen Ressourcen sozial und ökologisch verträglich sowie zum Wohle der dort lebenden Ureinwohner, den *First Nations*, erfolge. Zudem solle die Arktis zu einer regionalen Ordnung entwickelt werden, die in das internationale System integriert sei bzw. in dem entsprechende Regelwerke gälten. Die liberalen wie gleichermaßen die konservativen kanadischen Regierungen haben in den vergangenen Jahren immer wieder betont, dass sie ihren Souveränitätsanspruch auf die Arktis verteidigen und schützen würden.

Entsprechend hoch steht das Gebiet auch auf der Agenda der amtierenden Regierung von Premierminister Stephen Harper. So hat er zugesichert, die kanadische Präsenz in der Arktis auszubauen und zu verstetigen. Mit einer der Arktis-Frage gewidmeten Rede formulierte Harper im Juli 2007 dieses Paradigma des kanadischen Bestrebens nach arktischer Souveränität programmatisch knapp: „Use it or lose it.“ Nur wenn Ottawa in dieser Region tatsächlich präsent sei, könne es überhaupt Souveränitätsansprüche in ihr durchsetzen. Im Mittelpunkt kanadischer Politik steht daher für die kommenden Jahre, die kanadische Präsenz in der Arktis zu intensivieren und ihre Nutzung möglichst an kanadischen Ordnungsvorstellungen auszurichten, weil nur dies einen dauerhaften Anspruch Ottawas untermauere.¹¹ Entsprechend beanspruchte Harper mit seiner Rede in Tuktoyaktuk im August 2008 im Polarmeer eine halbe Million Quadratkilometer Meeresgebiet zusätzlich als kanadisches Hoheitsgebiet.¹² Die beanspruchte Zone von insgesamt 370 Kilometern von der kanadischen Küstenlinie an umfasst auch die arktische Nordwestpassage und große Gebiete, in denen Bodenschätze vermutet werden. Mit dieser Politik genießt

10 Communications Bureau Department of Foreign Affairs and International Trade Canada, The Northern Dimension of Canada's Foreign Policy, <http://www.international.gc.ca/polar-polaire/ndfp-vnpe2.aspx> (Stand: 06.04.10).

11 Dazu kritisch Franklyn Griffiths, On this day, grab a cold one and think pan-Arctic thoughts. We still don't have a northern strategy, in: *Globe & Mail*, 01.07.09; Donald McRae, Moving beyond Arctic sovereignty, in: *Globe & Mail*, 19.11.08.

12 Steven Harper, Speech in Tuktoyaktuk/NT, 27.08.08, <http://www.pm.gc.ca/eng/media.asp?id=2259> (Stand: 06.01.10).

die konservative Regierung auch die prinzipielle Unterstützung der drei Oppositionsparteien.

Im März 2009 skizzierte Außenminister Lawrence Cannon die Grundzüge einer zukünftigen kanadischen Strategie für die Arktis, die auf vier Säulen basiert: „protecting our environmental heritage, promoting economic and social development, exercising our sovereignty, and improving and devolving governance. Through robust Arctic foreign policy, we are delivering on the international dimension of each of the four elements of this strategy. We are affirming our leadership, stewardship and ownership in the region.”¹³ Der militärische Schutz des kanadischen Territoriums, umwelt- wie wirtschaftspolitische Erwägungen, der Schutz der *First Nations*, die Ressourcennutzung der Region und die multilaterale Verregelung der Arktis sollen nun in einem kohärenten Ansatz integriert werden, der im Juli 2009 als „Nördliche Strategie“ vorgestellt wurde.¹⁴ Einerseits steht die kanadische Souveränitätspolitik in der Arktis im Gegensatz zu den Ansprüchen anderer Anrainer. Andererseits haben die veränderten klimatischen Bedingungen bislang nicht zu einer Außenpolitik beigetragen, die der Option der gewaltsamen Konfliktregelung einen zentralen Rang zuwies, wie die militärischen Reaktionen Kanadas illustrieren.

3. Kanadas verteidigungspolitische Bestrebungen in der Arktis

Auch für die Arktis sehen einige beunruhigte Beobachter angesichts der eingangs skizzierten Veränderungen die Gefahr klimainduzierter Kriege am Horizont: „The Arctic powers are fast approaching diplomatic gridlock, and that could eventually lead to the sort of armed brinkmanship that plagues other territories [...]“ (Borgerson 2008: 67) Bislang kann davon jedoch keine Rede sein. Zwar artikulieren die Anrainerstaaten (und auch andere Akteure) immer deutlicher ihre Ansprüche auf Territorien, Ressourcen und Schifffahrtswege der Region, sodass sicherlich eine zugespitztere Konfliktkonstellation als noch vor wenigen Jahren konstatiert werden muss. Die Regierungen entwickeln aber gleichzeitig Ansätze für die rechtliche und institutionelle Regelung derartiger Konflikte und haben bislang trotz zum Teil gegenteiliger Signale eine militärische Konfliktaustragung vermieden.

13 Rede von Lawrence Cannon in Whitehorse am 11.03.09: <http://www.international.gc.ca/media/aff/speeches-discours/2009/386933.aspx?lang=en> (Stand: 06.04.10); Bruce Campion-Smith, Canada takes steps to protect Arctic, in: Toronto Star, 11.03.09.

14 Canada's Northern Strategy, <http://www.northernstrategy.ca/index-eng.asp> (Stand: 02.11.09). Vgl. dazu auch P. Whitney Lackenbauer, New northern strategy trades sabre-rattling for partnership, in: Toronto Star, 29.07.09; Rob Huebert, We have an Arctic strategy - let's get to it, in: Ottawa Citizen, 29.07.09.

Kanada hat unter den Arktisanrainern militärisch einen vergleichsweise zurückhaltenden Kurs eingeschlagen: Während des Kalten Krieges überließ die kanadische Marine die Sicherung der arktischen Gewässer weitgehend den USA. Nach dem Ost-West-Konflikt war ein Angriff auf die kanadische Arktis unwahrscheinlich geworden. Daher widmeten die kanadischen Regierungen seit den 90er-Jahren dem militärischen Schutz der Arktis immer weniger Aufmerksamkeit, und die Präsenz kanadischer Sicherheitskräfte in dem Gebiet verkümmerte nahezu vollständig. Dies hat zur Folge, dass die Marine in den arktischen Gewässern heute aus technischen Gründen nur im eisfreien Sommer operieren kann. Und selbst in diesen Monaten ist die kanadische Präsenz mit 12 Fregatten, drei Zerstörern und einer Reihe kleinerer Schiffe überschaubar und in weiten Teilen der Arktis lediglich sporadisch. Zwar hat die Regierung Harper angekündigt, die militärische Präsenz in der Arktis zu erhöhen. Konkrete Schritte sind jedoch ausgeblieben bzw. kleiner als angekündigt ausgefallen. Dies reflektiert die Einsicht, dass mit Blick auf die Vereinigten Staaten diese Schritte mit dem Anliegen balanciert werden müssen, gute Beziehungen zum südlichen Nachbarn zu unterhalten (Harrington 2008).

In der Praxis hat dies zu einer gewissen Ambivalenz der kanadischen Arktis-Politik geführt: Noch im Wahlkampf 2006 hatte Stephen Harper 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 von acht kleineren Überwachungsschiffen für die arktischen Gewässer. Auch die vier kanadischen Unterseeboote können im Moment nicht für arktische Kontrollfahrten genutzt werden, da sie dieselbetrieben sind und dementsprechend keine langen Tauchfahrten unter dem arktischen Eis durchführen können. Eine Modernisierung ist aus Kostengründen bislang nicht in Sicht.

Im Gegensatz dazu hat die Regierung Harper jedoch diejenigen Aktivitäten sichtbar verstärkt, die weniger einen direkten militärischen Bezug aufweisen, aber die Präsenz Kanadas in der Arktis unterstreichen. So haben die kanadischen Streitkräfte in den vergangenen Jahren eine steigende Zahl von Manövern in den arktischen Gewässern unternommen, in denen z. B. die Marine, die Küstenwache und die Polizei die gemeinsame Reaktion auf Notfälle in der Arktis übten. Ein arktisches Ausbildungszentrum für die kanadischen Streitkräfte wird in Resolute Bay errichtet werden. Zudem plant die Regierung Harper bis zum Jahr 2015 in Nanisivik am östlichen Eingang zur Nordwestpassage einen Hafen anzulegen, der als Versorgungsbasis für alle kanadischen Arktis-schiffe genutzt werden soll. Weitere Bausteine der kanadischen Arktis-Präsenz

sind die Erhöhung der Zahl der *Canadian Ranger*, einer seit 1947 bestehenden und dem Verteidigungsministerium unterstehenden Miliz, auf 5.000 Mitglieder, die die Arktis nach illegalen Einwanderern, unidentifizierten Schiffen und anderen verdächtigen Aktivitäten absuchen sollen, sowie schließlich die Nutzung unbemannter Flugzeuge zur Überwachung der Region.

Mittlerweile sind die anderen Arktisanrainer dem kanadischen Beispiel gefolgt und haben ebenfalls spezifische Beschaffungs- und Ausbildungsprogramme eingeführt, um ihre Präsenz in der Arktis zu erhöhen, jedoch bislang unterhalb einer Schwelle, die von den anderen Anrainern als unmittelbare militärische Bedrohung interpretiert werden könnte: Russland hat die Aufstellung von militärischen Sondereinheiten für die Arktis sowie die Modernisierung seiner nördlichen Flotte angekündigt, ein ehrgeiziges Eisbrecher-Programm aufgelegt und seine strategischen Bomber an den Grenzen der anderen Arktisanrainer patrouillieren lassen.¹⁵ Norwegen hielt im März 2009 mit 7.000 Soldaten ein Manöver in der Arktis ab, dessen Szenario die Kaperung von Ölförderanlagen durch einen fiktiven Gegner vorsah. Zuletzt legte Dänemark im Juli 2009 ein Arktispapier vor, das die militärischen Aktivitäten des Landes für die kommenden Jahre skizziert: Eine spezifische, aus allen Waffengattungen bestehende Einheit für Einsätze in der Arktis solle aufgestellt werden, die von einem eigenen Arktis-Kommando geführt werden wird. Dänische Kampfflieger sollen den grönländischen Luftraum überwachen, was die Beschaffung neuartiger Überwachungssysteme einschließt.¹⁶

4. Die völkerrechtlichen Ansprüche Kanadas auf die Arktis

Blickt man auf das Beispiel Kanadas, so scheinen Thesen bezüglich einer regellosen arktischen regionalen Ordnung und einer militärischen Konfliktaustragung im arktischen Raum spekulativ. Statt mit militärischen Drohgebärden hat Kanada seine Interessen bislang vor allem mit nationalen und internationalen Rechtsmitteln umzusetzen gesucht. Bis auf eine Ausnahme (Dänemark und Kanada erheben beide Ansprüche auf die 1,3 Quadratkilometer kleine Hans-Insel westlich von Grönland.) stellt kein anderer Staat die Souveränität Kanadas über die Inseln des Nordpolarmeers infrage. Strittig ist hingegen die Souveränität über die arktischen Gewässer nördlich des kanadischen Territoriums.¹⁷

15 Vladimir Isachenkov, Russia sending more ships, scientists to the Arctic, in: *Globe & Mail*, 13.02.09.

16 Bob Weber, Denmark joins Arctic arms race, in: *Toronto Star*, 26.07.09.

17 Zu den völkerrechtlichen Fragen der Arktis-Nutzung Winkelmann 2007.

Hauptelemente des kanadischen Souveränitätsanspruchs sind zwei nationale, die Arktis betreffende Gesetze: Mit dem 1970 verabschiedeten *Arctic Waters Pollution Prevention Act* hat Kanada seine Umweltgesetzgebung auf eine 100 Seemeilen umfassende Zone um seine arktische Küste herum ausgedehnt. Das Gesetz enthält genaue Umweltbestimmungen, die auf den gesamten Schiffsverkehr Anwendung finden. Zwar stand dieses Gesetz zur Zeit seiner Verabschiedung im Gegensatz zum Völkerrecht, ist dann aber 1982 durch die Art. 234 und 235 der *United Nations Convention of the Law of the Sea* (UNCLOS) rechtlich legitimiert worden. Diese häufig auch als „kanadische Artikel“ benannten Passagen erlaubten es Küstenstaaten, nationale Gesetze gegen Meeresverschmutzung bis 200 Meilen vor ihrer Küste geltend zu machen, wenn ganzjährig vorhandenes Packeis ungewöhnliche Schifffahrtsrisiken verursacht. Offen ist, ob diese Vorschriften noch anwendbar sind, wenn das Eis während der meisten Zeit des Jahres nicht mehr vorhanden ist und sich die Nordwestpassage gegebenenfalls von einem Binnengewässer zu einer internationalen Wasserstraße verwandelt haben sollte. Der *Territorial Sea and Fishing Zones Act* hat das kanadische Küstenmeer von drei auf zwölf Seemeilen ausgeweitet, was für die Nordwestpassage insofern von Bedeutung ist, als sie an ihrer schmalsten Stelle weniger als 24 Seemeilen breit ist und sich daraus überlappende Küstenmeere ergäben, die sich vollständig im kanadischen Hoheitsgebiet befänden und dementsprechend kanadischen Gesetzen unterlägen.

Kanada hat aus der Souveränität über die Inseln des arktischen Archipels die Position abgeleitet, dass diese sich auch auf die Gewässer vom nordamerikanischen Kontinentalrand bis zum geografischen Nordpol erstrecke. Zwar haben andere Staaten, vor allem die USA, diesen Anspruch nicht anerkannt, angesichts der weitgehenden Unschiffbarkeit der Passage besaßen die unterschiedlichen Positionen praktisch jedoch keine Relevanz. Nur in seltenen Ausnahmefällen sah sich Ottawa gezwungen, den Souveränitätsanspruch auf die arktischen Gewässer konkret zu untermauern: Bei den beiden Durchfahrten durch den amerikanischen Tanker *Manhattan* 1969-1970 und den Eisbrecher *Polar Sea* 1985 hatten die USA keine Genehmigung von Ottawa erbeten, worauf Kanada die Taktik verfolgte, diese ungefragt zu erteilen und erfolgreich darum nachsuchte, kanadische Beobachter an Bord entsenden zu dürfen. Im Sommer 2008 kündigte die Regierung Harper an, dass künftig für alle Schiffe auf der Nordwestpassage Anmeldepflicht bestehe. Derzeit verfügt die kanadische Küstenwache allerdings nicht über die Ressourcen, um die von Harper angekündigten Aufsichts- und Kontrollmaßnahmen durchsetzen zu können.

Bei allen Souveränitätsüberlegungen bildet die nach wie vor ausstehende Festlegung der Grenze zwischen Kanada und den USA in der Beaufortsee angesichts der vermuteten Erdöl- und Erdgasvorkommen zwar einen wichtigen, aber lediglich bilateralen Streitpunkt. Wichtiger aus kanadischer Perspektive ist hingegen die bereits angesprochene völkerrechtliche Einordnung der Nordwestpassage, des ca. 5.800 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 bei dieser um ein kanadisches Binnengewässer handelt oder aber um eine internationale Wasserstraße. Gemäß der ersten Sicht unterläge das Gewässer dann vollständig kanadischer Gesetzgebung und Kontrolle. Höchstens ein in der UNCLOS festgelegtes, jedoch begrenztes Durchfahrtsrecht (*innocent passage*) könnten Schiffe anderer Staaten dann geltend machen. Eine Festlegung der Nordwestpassage als internationale Wasserstraße hätte hingegen ein unbegrenztes Durchfahrtsrecht (*transit passage*) für Schiffe aller Art zur Folge, darunter auch Kriegsschiffe und U-Boote, das Kanada nicht reglementieren dürfte.

Zwei Kriterien dienen dazu, eine internationale Wasserstraße als solche zu definieren:

1) Das geografische Kriterium: Sie muss zwei Gewässer miteinander verbinden. Dies trifft im Fall der Nordwestpassage eindeutig zu: Sie verbindet die Labradorsee im Osten mit der Beaufortsee im Westen, oder etwas unspezifischer, den Atlantik mit dem Pazifik.

2) Das funktionale Kriterium: Der Wasserweg muss von der internationalen Schifffahrt bereits in signifikantem Maß genutzt werden. Dies lässt sich bei der Nordwestpassage nicht konstatieren: In den vergangenen 100 Jahren haben auf Grund der Vereisung des Gewässers nicht mehr als ca. 100 Schiffe an der Oberfläche die Nordwestpassage durchfahren. Unbekannt ist hingegen die Zahl der Durchquerungen durch Unterseeboote.¹⁸ Sofern der Klimawandel die Passage also dauerhaft ganzjährig schiffbar machte und dadurch der Umfang des internationalen Schiffverkehrs anstiege, würde die Position Kanadas, dass es sich um ein Binnengewässer handelt, mittelfristig an Gewicht verlieren bzw. langfristig gar nicht mehr zu halten sein.¹⁹

Vor dem Hintergrund der umstrittenen Rechtslage ist Kanada nachdrücklich für eine internationale Verregelung der arktischen Politik eingetreten, zum einen,

18 Zuletzt hat die Sichtung eines ausländischen U-Bootes am Osteingang der Nordwestpassage im August 2008 in Kanada für Aufsehen gesorgt. Vgl. Steven Chase, *Military scrambled over foreign sub sighting*, in: *Globe and Mail*, 20.03.09.

19 Zur völkerrechtlichen Sicht Kanadas auf die Nordwestpassage Byers 2007; Pharand 1988.

da Ottawa hofft, dass eine solche die kanadische Position stützen würde, zum anderen aber auch, da es der strategischen Kultur der kanadischen Außenpolitik entspricht, die sich sehr stark an dem Primat des multilateralen Handelns und der Verrechtlichung der internationalen Beziehungen orientiert. So hat sich Ottawa für den Abschluss der UNCLOS im Jahr 1982 eingesetzt. Kanada hat diese im Jahr 2003 ratifiziert und nunmehr bis zum Jahr 2013 Gelegenheit, den Umfang seines Kontinentalshelbs den Vertragspartnern anzuzeigen. Dies determiniert dann den kanadischen Souveränitätsanspruch jenseits der von der UNCLOS anerkannten exklusiven Wirtschaftszone von 200 nautischen Meilen.

Vor der Tagung der Arktisanrainer in Ilulissat im Mai 2008 hat Gary Lunn, der damalige Minister für natürliche Ressourcen, die Ansprüche Ottawas konkretisiert (zu diesem Treffen Winkelmann 2008): Kanada werde im Jahr 2013 der UNCLOS einen Anspruch auf ca. 1,8 Mio. Quadratkilometer des arktischen Meeresbodens vorlegen. Zudem werde es den russischen Anspruch bestreiten, dass der Lomonossow-Rücken, der auf dem arktischen Meeresboden verläuft, seinen geologischen Ursprung im russischen Festland habe. Eine Anerkennung dieser Position durch die UNCLOS würde Moskau weite Souveränitätsrechte in der Arktis einräumen. Um den kanadischen Anspruch zu untermauern, hat Lunn dem *Geological Survey of Canada* für die kommenden Jahre mehr als 25 Mio. Euro ausschließlich für diese Aufgabe zur Verfügung gestellt.

5. Die föderale Dimension der kanadischen Arktis-Politik

Die kanadische Arktis-Politik wirkt auf der bundesstaatlichen Ebene homogen und erscheint innenpolitisch wenig umstritten. Wichtige Akteure unterhalb dieser Ebene teilen jedoch nicht vollständig die Politik der Regierung Harper, sondern verfolgen einen eigenständigen Kurs in der Frage der Arktis-Nutzung. Dies sind vor allem die drei kanadischen Territorien (Ihr Status ist weitgehend mit dem der Provinzen vergleichbar.) Yukon, Nunavut und die Northwest-Territorien, deren Gebiete den kanadischen Teil der Arktis und damit die Grundlage für die Territorialansprüche Ottawas bilden. Im Rahmen der *Western Premiers Conference* verfolgen diese einen unabhängigen Kurs in der Arktisfrage, der stärker auf eine multilaterale Verregelung setzt als die Regierung Harper, und umgehen dabei die Bundesregierung in Ottawa. So bot ihr Treffen im Mai 2008 die Gelegenheit zu direkten Gesprächen mit David Wilkins, dem damaligen amerikanischen Botschafter in Kanada, in deren Mittelpunkt Fragen des Umwelt- und Artenschutzes sowie die Berücksichtigung der Belange der Inuit in Fragen der Arktisnutzung stand.

Auch die Organisationen dieser *First Nations* spielen für die kanadische Arktis-Politik eine immer wichtigere Rolle. Keine kanadische Regierung kann es sich innenpolitisch erlauben, den Eindruck zu erwecken, deren Interessen zu vernachlässigen. Dies ist auch der Grund dafür, dass Ottawa bei der Gründung des Arktischen Rates die Mitgliedskategorie „Permanente Teilnehmer“ durchgesetzt hat (zur kanadischen Politik in diesem Forum Nord 2006). Dabei handelt es sich um diejenigen nicht-staatlichen Organisationen, in denen sich die indigenen Völker der Arktis organisiert haben. Die kanadischen *First Nations* nehmen in Fragen der Nutzung der Region und der Wirkung des Klimawandels eine ambivalente Haltung ein: Einerseits erkennen sie den enormen wirtschaftlichen Nutzen einer stärkeren Erschließung der Arktis für sich selbst und befürworten sie als notwendigen Anpassungsprozess an den Klimawandel.²⁰ Zugleich äußern ihre Vertreter jedoch immer wieder die Sorge vor einer unregelten und unkontrollierten Nutzung der Region, die mittel- und langfristig ihrer traditionellen Lebensführung die Grundlage entzöge.

6. Kooperation und Verregelung als Primat kanadischer Arktis-Politik

Zwar erschienen Kanada und die USA lange Zeit als die beiden Hauptgegner in der Frage der arktischen Souveränität. Auch wenn unterschiedliche völkerrechtliche Ordnungsvorstellungen weiter bestehen bleiben, deutet sich aber an, dass Washington Kanadas Haltung nicht offen herausfordern wird: Zum einen gibt es noch keine Anzeichen, dass der US-Senat die UNCLOS ratifizieren wird. Washington wird also auf absehbare Zeit keine völkerrechtlichen Ansprüche in der Arktis geltend machen können und besitzt daher keine starke Stellung bezüglich dieser Dimension der arktischen Nutzung.²¹ Ein zweites, sicherheitspolitisches Argument ist mit dem 11. September 2001 hinzugetreten: Angesichts der Fokussierung der amerikanischen Politik auf den Schutz des eigenen Territoriums spielen Überlegungen nun eine größere Rolle, denen zufolge eine unkontrollierte Öffnung der Nordwestpassage amerikanischen Interessen zuwiderlaufen könnte. Eine internationale Schifffahrtsroute entlang der kanadischen Nordküste – so die jüngere Lesart in Washington – könnte sich als Einfallstor für unkontrollierte Migration, Schmuggel und transnationalen Terrorismus erweisen. Vor diesem Hintergrund erscheint die „stille“ Akzeptanz kanadischer Souveränität zur Sicherung des nordamerikanischen Kontinents

20 Vgl. dazu die Äußerungen von Floyd Roland, dem Premierminister der Northwest Territories, in: Bob Weber, Arctic sovereignty not under threat, in: Toronto Star, 13.01.09.

21 Vgl. An awkward absence. America is missing out by being stand-offish towards the law of the sea, in: The Economist, 14.05.09.

als die attraktivere Alternative – um so mehr, als Washington und Ottawa bereits seit 1957 mithilfe des *North American Aerospace Defense Command* (NORAD) gemeinsam den nordamerikanischen Luftraum überwachen und diese Überwachung durch ein Zusatzabkommen im April 2006 auf die gesamten, das Territorium Kanadas und die Vereinigten Staaten umgebenden Gewässer ausgedehnt haben. Zudem stimmte Washington im Jahr 1988 einer bilateralen Vereinbarung zu, derzufolge Durchfahrten amerikanischer Eisbrecher nur mit der Zustimmung der kanadischen Regierung erfolgen dürften. Die völkerrechtliche Position der USA ist also politisch bereits aufgeweicht und dürfte angesichts der veränderten sicherheitspolitischen Herausforderungen noch mehr an Bedeutung verlieren.

Auch im Falle der unterschiedlichen Souveränitätsvorstellungen Kanadas und der Europäischen Union (Die Europäische Kommission vertritt die Ansicht, dass es sich bei der Nordwestpassage um eine internationale Wasserstraße handelt.) wird die Konfliktregelung der kommenden Jahre bei Weitem nicht so konfrontativ sein, wie manche Beobachter es erwarten. So haben kanadische Regierungen mehrfach betont, dass sie keinem ihrer Verbündeten und keiner seriösen Reederei, die bestimmte Sicherheits- und Umweltstandards akzeptiert, die Durchfahrt verweigern würde. Die konfligierenden 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 betrifft auch die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, von denen die überwiegende Zahl ebenfalls über die gemeinsame NATO-Mitgliedschaft Kanada verbunden ist.²²

Schließlich belegt das Treffen der „Arktischen Fünf“ auf Grönland, dass der Klimawandel nicht nur existierende Konflikte befeuert, sondern zugleich auch neue Kooperationsformen hervorbringt.²³ Diese sind erst einmal informell, kaum verregelt und nicht mit einem institutionellen Unterbau versehen. Zudem scheinen sie auf den ersten Blick Institutionen zu duplizieren, die sich bereits

22 Zur Arktis-Politik der EU vgl. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council „The European Union and the Arctic Region“, Brüssel 20.11.08, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0763:FIN:EN:PDF> (Stand: 06.04.10); Braune 2009. Zur bislang embryonalen Arktispolitik der NATO vgl. die Rede von Generalsekretär de Hoop Scheffer „Security Prospects in the High North“ am 29.01.09 in Reykjavik, http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_50077.htm?selectedLocale=en (Stand: 06.04.10).

23 Einen guten Überblick über diejenigen internationalen wie transnationalen Institutionen, die die „Verregelung“ der Arktis zum Ziel haben, bieten Kesitalo 2007 sowie Young 2005.

mit Fragen der Arktis-Politik beschäftigen. Sie wirken aber wie andere sicherheitspolitische Institutionen auch konfliktregulierend und sollten jene Beobachter vorsichtig werden lassen, die in den vergangenen Jahren ein „Rennen um die Arktis“, ein „arktisches Monopoly“ (Seidler 2009) oder bereits eine bewaffnete Konfliktaustragung in dieser Region prognostiziert haben.²⁴

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass trotz einer konfliktreichen Ausgangslage Kanadas Arktispolitik sich bislang nicht militarisiert hat oder die Konfrontation mit anderen Anrainern sucht. Drei Faktoren wirken dabei mildernd auf eine aggressive Souveränitätspolitik: (1) Nationale und bestehende völkerrechtliche Regelungen können potenziell viele der bestehenden Sicherheitsprobleme regeln; (2) innenpolitischer Druck, v. a. der *First Nations*, begünstigt eine Politik, die auf Verregelung, Entwicklung und Schutz der Lebensformen bedacht ist; (3) bereits bestehende, internationale Kooperationsmuster im arktischen Raum, aber auch in anderen bilateralen und multilateralen Formaten, vor allem der NATO, bewirken, dass die Akteure eine eher kooperative Konfliktaustragung anstreben. Dies lässt einen Krieg um die Arktis hochgradig unwahrscheinlich erscheinen.

Literatur

- Anderson, Alun*, 2009/10: The Great Melt. The Coming Transformation of the Arctic, in: *World Policy Journal* (Winter), 53-64.
- Barnett, Jon/Adger, W. Neil*, 2007: Climate change, human security and violent conflict, in: *Political Geography* 26, 639-655.
- Bauer, Steffen*, 2009: Weltpolitik in aufgeheizter Atmosphäre. Frieden und Sicherheit in Zeiten des Klimawandels und der Multipolarität, in: *Die Friedens-Warte* 84 (2), 45-70.
- Blunden, Margaret*, 2009: The New Problem of Arctic Stability, in: *Survival* 51 (5), 121-142.
- Borgerson, Scott G.*, 2008: Arctic Meltdown. The Economic and Security Implications of Global Warming, in: *Foreign Affairs* 87 (2), 63-77.
- Braune, Gerd*, 2009: Europa zeigt in der Arktis-Politik Flagge, in: *Internationale Politik* 64 (2), 39-47.

24 So z. B. Borgerson 2008 oder auch Lambach 2008. Etwas vorsichtiger Marx 2010 und Rodgers 2010. Vgl. Byers (2010: 55): „Whatever future the Arctic holds, it will likely be based on cooperation, consent and international law. There is no race for Arctic resources, and no appetite for conflict.“

- Brzoska, Michael*, 2009: The Securitization of Climate Change and the Power of Conceptions of Security, in: *Sicherheit und Frieden* 3 (9), 137-145.
- Byers, Michael*, 2007: Internationales Recht und internationale Politik in der Nordwestpassage. Konsequenzen des Klimawandels, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 67 (1), 145-157.
- Byers, Michael*, 2010: Pax Arctica. The polar endgame is anticlimax: no major conflicts in sight, and strategic cooperation reigns, in: *Global Brief* 3 (Winter), 50-55.
- Christensen, Svend Aage*, 2009: Are the Northern Sea Routes really the shortest?, in: DIIS Brief, Kopenhagen, http://www.diis.dk/graphics/Publications/Briefs2009/sac_northern_searoutes.pdf (Stand: 02.11.09).
- CNA Cooperation*, 2007: National Security and the Threat of Climate Change, Alexandria, <http://securityandclimate.cna.org> (Stand: 06.04.10).
- Fetzek, Shiloh*, 2008: Preparing for Uncertain Climate Change, in: *RUSI Journal* 153 (3), 92-93.
- Harrington, Caitlin*, 2008: Eyeing up the New Arctic, in: *Jane's Defence Weekly*, 16.01.08, 22-27.
- International Institute for Strategic Studies (Hrsg.)*, 2008: *Strategic Survey* 2008, London.
- Jakobson, Linda*, 2010: China Prepares for an Ice-Free Arctic (SIPRI Insights on Peace and Security 2/2010), Stockholm.
- Keskitalo, Carina*, 2007: International Region-Building. Development of the Arctic as an International Region, in: *Cooperation and Conflict* 42 (2), 188-205.
- Lambach, Daniel*, 2008: Die Arktisregion – Von Kooperation zu Konfrontation?, in: Bonn International Center for Conversion u. a. (Hrsg.), *Friedensgutachten* 2008, Münster, 207-218.
- Mabey, Nick*, 2008: Delivering Climate Security. International Security Responses to a Climate Change Changed World, in: *White Hall Paper* 69 (Royal United Services Institute), London.
- Marx, Sinah*, 2010: Die Macht am Nordpol. Warum ein Krieg wahrscheinlich ist, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* Nr. 1, 96-111.
- National Intelligence Council (Hrsg.)*, 2008: *Global Trends 2025: A Transformed World*, Washington, D. C.
- Nord, Douglas C.*, 2006: Canada as a Northern Nation: Finding a Role for the Arctic Council, in: Patrick James/Nelson Michaud/Marc J. O'Reilly (Hrsg.), *Handbook of Canadian Foreign Policy*, Lanham u. a., 289-315.
- Nordås, Ragnhild/Gleditsch, Nils Petter*, 2007: Climate Change and Conflict, in: *Political Geography* 26 (6), 627-638.

- Parry, Martin*, 2009: Climate change is a development issue, and only sustainable development can confront the challenge, in: *Climate and Development* 1 (1), 5-9.
- Paskal, Cleo*, 2007: How Climate Change is Pushing the Boundaries of Security and Foreign Policy, in: Chatham House Briefing Paper 7 (1), London.
- Pharand, Donat*, 1988: Arctic Sovereignty. Does Canada own the Northwest Passage?, in: *Proceedings* (United States Naval Institute) 114 (7), 98-101.
- Rodgers, Walter*, 2010: War over the Arctic? Global Warming Skeptics Distract us from Security Risks, in: *Christian Science Monitor*, 02.03.10.
- Seidler, Christoph*, 2009: *Arktisches Monopoly. Der Kampf um die Rohstoffe der Polarregion*, München.
- Stern, Nicholas (Hrsg.)*, 2006, *Stern Review on the Economics of Climate Change*: http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview_index.htm (Stand 04.11.09).
- Welzer, Harald*, 2008: *Klimakriege. Wofür im 21. Jahrhundert getötet wird*, Frankfurt a. M.
- Wendt, Alexander E.*, 1992: Anarchy is what states make of it. The Social Construction of Power Politics, in: *International Organization* 46 (2), 391-425.
- Winkelmann, Ingo*, 2007: Wem gehört die Arktis?, in: *SWP-Aktuell* 56, Berlin, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4455 (Stand: 06.04.10).
- Winkelmann, Ingo*, 2008: Feste Spielregeln für die Aufteilung des Arktischen Ozeans. Zur Ilulissat-Erklärung der arktischen Anrainerstaaten, in: *SWP-Aktuell* 53, Berlin, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5051 (Stand: 06.04.10).
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen*, 2008: *Welt im Wandel. Sicherheitsrisiko Klimawandel*, Berlin/Heidelberg.
- Young, Oran R.*, 2005: Governing the Arctic: From Cold War Theater to Mosaic of Cooperation, in: *Global Governance* 11 (1), 9-15.

Korrespondenzanschrift:

PD Dr. habil Markus Kaim
Stiftung Wissenschaft und Politik
Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
E-Mail: markus.kaim@swp-berlin.org
Web: <http://www.swp-berlin.org/de/forscher/forscherprofil.php?id=5061>