

# Die Europäische Union und die Arktis: Status quo und Handlungsperspektiven

Tobias Etzold und Stefan Steinicke

**Abstract:** For several years now the EU has tried to strengthen its Arctic profile beyond its existing polar research activities. This attempt manifests itself in a number of official Arctic-related documents outlining the EU's interests and political goals in the region, and the application to become a permanent observer in the Arctic Council (AC). Both approaches have to be questioned, however, as the EU's Arctic profile was in practice only marginally enhanced in recent years. Thus, two questions have to be answered: (1) Why did the EU not succeed in developing a more pronounced Arctic profile? (2) What kind of alternative or complementary courses of action exist to support or increase the EU's Arctic engagement?

**Keywords:** Arctic strategy, internal coordination, Arctic Council, EU

**Schlagworte:** Arktisstrategie, interne Koordination, Arktischer Rat, EU

## 1. Die EU und die Arktis – Grundannahmen

Im Zuge des Klimawandels steigen die globale Bedeutung sowie das internationale Interesse an der Arktis. Dank der neuen sich bietenden vornehmlich wirtschaftlichen Chancen wuchs in den letzten zehn Jahren auch das Interesse der EU und vieler ihrer Mitgliedstaaten an den Entwicklungen in der Arktis. Seit einigen Jahren versucht die EU daher ihr Arktisprofil zu schärfen und sich als zentraler Arktisakteur zu profilieren, bislang jedoch mit begrenztem Erfolg. Den letzten Rückschlag auf dem Weg dorthin hatte die EU beim Treffen des Arktischen Rates (AR), dem zentralen Kooperationsgremium in der Arktis, im Mai 2015 in Iqaluit/ Kanada, zu verkräften. Entgegen Brüssels Hoffnungen wurde die Entscheidung darüber, ob die EU den seit längerem angestrebten ständigen Beobachterstatus im Arktischen Rat zuerkannt bekommt, erneut verschoben. Nachdem die Europäische Kommission bereits 2008 und 2012 offizielle „Arktismitteilungen“, in denen die Interessen und die Ziele der EU umrissen werden, verabschiedet hatte, wird Ende 2015 eine neue Mitteilung erwartet. Die Zeitspanne zwischen beiden Ereignissen sollte die EU nutzen, um das strategische Engagement mit einer sich wandelnden Arktis kritisch zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

Der Artikel gliedert sich wie folgt: In einem ersten Schritt werden anhand der bisherigen offiziellen Mitteilungen zur Arktis sowie weiterer Dokumente die Interessen der EU sowie die bisherige Entwicklung ihrer Arktispolitik analysiert. Ergänzt wird dies um eine Analyse der Interessen einiger der großen EU-Mitgliedstaaten. Darauf aufbauend wird im Anschluss zunächst der Frage nachgegangen, warum es der EU in den letzten Jahren trotz aller Anstrengungen nicht gelungen ist, ihr Arktisprofil nachhaltig zu schärfen. Hier werden sowohl interne als auch externe Faktoren erklärend herangezogen. Im Schlussteil wird die Frage aufgeworfen, welche alternativen oder ergänzenden Handlungsoptionen die EU hat, um das eigene Arktisengagement weiter zu entwickeln. Wie könnte sich eine kohärente und nachhaltige EU-Arktispolitik gestalten?

## 2. Entwicklung des EU-Arktisinteresses und -engagements

### 2.1. Die EU und ihre Institutionen

Das Interesse der EU an der Arktis und zumindest erste Ansätze einer EU-Arktispolitik haben sich seit 2008 langsam und etwas zaghaft entwickelt. Die bereits seit Ende der 1990er Jahre etablierte und 2006 grunderneuerte Politik der Nördlichen Dimension (ND) der EU, Russlands, Norwegens und Islands bezieht grundsätzlich zwar die arktische Region mit ein und sollte instrumentalisiert werden als arktisches Fenster der EU, konzentriert sich in der Praxis aber vornehmlich auf die Ostseeregion sowie auf Nordwestrussland. Konkrete Projekte mit Arktisbezug haben sich im Rahmen der ND (z.B. im Umweltbereich – ND Umweltpartnerschaft) bislang nicht etabliert.

Die Europäische Kommission brachte im November 2008 ihre erste Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat der EU über die „Europäische Union und die Arktis“ heraus. Darin wurden erstmals die Interessen der EU, die politischen Ziele und Vorschläge für Maßnahmen formuliert. Das Europäische Parlament befasste sich seit Mitte der 2000er Jahre ebenfalls näher mit der Arktis und schlug 2008 vor, einen internationalen Arktisvertrag ähnlich dem Antarktisvertrag<sup>1</sup> zu etablieren. Dieses Ansinnen wurde aber von den Arktisanrainerstaaten umgehend als Angriff auf ihre Souveränität abgelehnt. Der EU-Rat reagierte am 8. Dezember 2009 auf die Mitteilung der Kommission, begrüßte das wachsende Engagement in der Arktis und forderte die Kommission auf, Folgemaßnahmen zu erarbeiten. Eine weitere Mitteilung der Kommission und des Hohen Repräsentanten für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU über die „Entwicklung einer Politik der Europäischen Union für die Arktis: Fortschritte seit 2008 und nächste Schritte“ folgte im Juni 2012. Darin wurde das bisherige Arktisengagement evaluiert. Im März 2014 verabschiedete das Europäische Parlament eine Resolution über eine EU-Strategie für die Arktis.

1 Der von 12 Staaten unterschriebene Antarktisvertrag von 1961 legt fest, dass die unbewohnte Antarktis zwischen dem 60. und 90. südlichen Breitengrad ausschließlich der friedlichen Nutzung, insbesondere der wissenschaftlichen Forschung, vorbehalten bleibt.

Im Mai 2014 folgten erneut Ratsschlussfolgerungen hinsichtlich der Arktis, in denen der Rat die Kommission ersuchte, bis Dezember 2015 die weitere Entwicklung einer integrierten und kohärenten Arktispolitik der EU voranzutreiben und eine weitere Mitteilung hierzu vorzulegen.

Die EU ist Hauptimporteur von Ressourcen und Gütern (z.B. Fisch) aus der Arktis. Viele ihrer Politiken und Regeln haben wiederum Einfluss auf arktische Akteure.<sup>2</sup> Die Interessen der EU in der Arktis berühren eine Vielzahl von Themen wie Umwelt, Energie, Transport und Fischerei.<sup>3</sup> Die EU ist insbesondere am wirtschaftlichen Potenzial (Öl, Gas, seltene Erden, Mineralien etc.) der Arktis interessiert. Man möchte den Wirtschaftsraum Arktis ungern nur den anderen Großmächten überlassen. Auch das Potenzial neuer und kürzerer Schifffahrtsrouten durch das arktische Meer ist für die EU als Handelsgroßmacht und globalem Wirtschaftsakteur mit exklusiver Kompetenz gegenüber ihren Mitgliedstaaten im internationalen Handel attraktiv. Die EU verfügt über ansehnliche Erfahrungen in Schifffahrt, Schiffbau, Satellitennavigation, Seenotrettung sowie Hafenaufbauentwicklung<sup>4</sup> und möchte mit diesen Erfahrungen zur Entwicklung der Schifffahrt in der Arktis beitragen. Gleichzeitig legt die EU einen Schwerpunkt auf Nachhaltigkeit und Umweltschutz. In diesen Fragen hat die EU einen gewissen Vorbildcharakter. In diesem Sinne möchte die EU den Arktischen Rat als wichtigstes multilaterales Kooperationsforum in der Arktisregion mit ihren umfassenden Erfahrungen mit Multilateralität und der Koordination unterschiedlicher Positionen und Perspektiven unterstützen.<sup>5</sup>

Laut den bisherigen Mitteilungen der Europäischen Kommission von 2008 und 2012 verfolgt die EU drei Hauptziele in der Arktis: 1. die Arktis in Einklang mit der lokalen Bevölkerung zu schützen und zu bewahren, 2. Ressourcen verantwortlich und nachhaltig zu fördern und zu nutzen und 3. die internationale Zusammenarbeit in der Arktis zu fördern und zu stärken.<sup>6</sup> Die EU möchte dabei in erster Linie die Forschung und den Wissensaustausch in der Arktis voranbringen, um eine Basis für das Angehen der aus dem Umwelt- und Klimawandel resultierenden Herausforderungen zu schaffen.<sup>7</sup> Die EU erkennt an, dass sie einen signifikanten Effekt auf sozioökonomische Fragen und Umweltaspekte in der Arktis hat<sup>8</sup> und betrachtet daher ein wachsendes Engagement in Forschung und Umwelt-/Klimaschutz als verpflichtend.

Das finanzielle Engagement der EU in der Arktis ist seit 2007 gewachsen. Zwischen 2007 und 2013 hat die EU, hauptsächlich

aus den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, 1,14 Milliarden Euro in die Entwicklung des ökonomischen, sozialen und umweltbezogenen Potenzials der arktischen Region und angrenzenden Gebiete investiert. Dazu kommen 1,98 Milliarden Euro an Kofinanzierung aus den EU-Mitgliedstaaten. 200 Millionen Euro für arktisbezogene Forschungsprogramme trug die EU zudem unter dem siebten Forschungsrahmenprogramm 2007-2013 bei. Damit ist die EU einer der größten Beitragszahler arktischer Forschung.<sup>9</sup>

Bedeutend im Kontext des Arktisengagements der EU ist auch das sogenannte Partnerschaftsabkommen der EU mit Grönland von 2006. Grönland genießt seit seinem Austritt aus den Europäischen Gemeinschaften 1985 den Status eines assoziierten Überseegebietes und bezieht seitdem weiterhin Subventionen aus Brüssel. Das Partnerschaftsabkommen dehnte die bisherige substantielle Zusammenarbeit vom Fischereisektor auf andere Bereiche, wie den Rohstoffsektor, Landwirtschaft und Klimaforschung, deutlich aus. Schwerpunktmäßig fließen die EU-Gelder in den grönländischen Aus- und Weiterbildungssektor, für den das größte Zukunftspotenzial identifiziert wurde. Im Rahmen des Partnerschaftsabkommens wurden hierfür zwischen 2007 und 2013 ca. 190 Millionen Euro bereitgestellt, für den Zeitraum 2014 bis 2020 sind 217,8 Millionen reserviert.<sup>10</sup>

Das Engagement der EU in der Arktis ist seit 2007 also gewachsen. Viele Punkte in den bisherigen Arktismitteilungen der Europäischen Kommission an den Rat der EU und das Europäische Parlament sind jedoch vage und allgemein formuliert. Die Art der konkreten Umsetzung, ihre Ergebnisse und Implikationen sowie der Mehrwert der EU-Aktivitäten bleiben mitunter unklar.

## 2.2. Die Arktisinteressen der großen EU-Mitgliedstaaten

Während die Europäische Kommission bereits 2008 ihre erste Arktismitteilung veröffentlichte, haben die Arktisdiskussionen in den Mitgliedstaaten erst in den letzten zwei Jahren Fahrt aufgenommen. Deutschland und Großbritannien veröffentlichten 2013 ihre ersten umfassenden Arktisdokumente. Frankreich wird noch dieses Jahr ein eigenes Dokument vorlegen und auch in Polen und Italien haben Debatten über ein größeres Arktisengagement dieser Länder begonnen. Die Interessen der großen Mitgliedstaaten, so sie denn schon in offiziellen Dokumenten und Stellungnahmen veröffentlicht wurden, erscheinen fast deckungsgleich. Sowohl Deutschland als auch Großbritannien sprechen sich für eine friedliche, nachhaltige und umweltschonende wirtschaftliche Entwicklung der Region unter Einhaltung völkerrechtlicher Verträge aus.<sup>11</sup>

2 European Commission (2012) Memo – EU's Arctic Policy: Questions and Answers, 3 July 2012, S. 1.

3 Ebenda, S. 3.

4 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik (2012) Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat: Entwicklung einer Politik der Europäischen Union für die Arktis: Fortschritte seit 2008 und nächste Schritte, JOIN(2012) 19 final, Brüssel 26.6.2012, S. 4.

5 Council of the European Union (2014) Council Conclusions on Developing a European Union Policy towards the Arctic Region, S. 2, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/142554.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/142554.pdf) (29.05.2014).

6 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Die Europäische Union und die Arktis, KOM(2008) 763 endgültig, Brüssel 20.11.2002, S. 3, und Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik (2012) Gemeinsame Mitteilung, S. 5.

7 Anne Eckstein (2015) 'Arctic Council hopes for clarification of its Status', in *Europalitics* 23 April 2015.

8 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik (2012) Gemeinsame Mitteilung, S. 4.

9 European Commission (2012) Memo – EU's Arctic Policy: Questions and Answers, 3 July 2012, S. 3.

10 European Commission (2014) Press Release: Further EU support for sustainable development of Greenland, IP/14/1207, Brussels 28 October 2014, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-1207\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1207_en.htm)

11 Foreign and Commonwealth Office, Polar Regions Department (2013) Adapting to Change. UK Policy towards the Arctic, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/251216/Adapting\\_To\\_Change\\_UK\\_policy\\_towards\\_the\\_Arctic.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/251216/Adapting_To_Change_UK_policy_towards_the_Arctic.pdf) (29.05.2015); Auswärtiges Amt, Referat für Arktispolitik (E07)/Referat für wirtschafts-, umwelt- und forschungspolitische Aspekte des Arktischen Ozeans (405) (2013) Leitlinien deutscher Außenpolitik. Verantwortung übernehmen, Chancen nutzen, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/658714/publicationFile/185889/Arktisleitlinien.pdf> (29.05.2015).

Für Deutschland ergeben sich drei zentrale wirtschaftliche Interessen: Deutschland sieht dabei vor allem die Chance Hochtechnologieprodukte, welche höchsten Umweltschutzstandards entsprechen, in die Region zu exportieren. Ferner eröffnen sich für das Land Chancen über die nördliche Seeroute verstärkt Handel mit Ostasien zu betreiben. Abschließend wird die Arktis, vor dem Hintergrund einer weltweit ansteigenden Nachfrage nach natürlichen Ressourcen, als alternative Importregion von Energie und Metallen angesehen, welche für ein ressourcenarmes Land wie Deutschland von höchster Relevanz sind.<sup>12</sup>

Großbritannien verfolgt primär zwei zentrale wirtschaftliche Interessen. Zum einen verweist Großbritannien auf den Finanz- und Versicherungsplatz London, der über spezielle Expertise und Dienstleistungen verfügt, die für die Schifffahrt in der Region von besonderem Interesse sein könnten.<sup>13</sup> Zum anderen wird darauf verwiesen, dass der steigende nationale Bedarf an Gasimporten wohl am ehesten von Norwegen gedeckt werden könnte, das bereits heute den Großteil britischer Gasimporte liefert. Großbritannien regt an, dass Norwegen hierfür seine arktischen Förderanlagen durch Pipelines mit der vorhandenen Förderinfrastruktur in der Nordsee verbindet.<sup>14</sup>

Über das wirtschaftliche Interesse hinaus erklären sich beide Länder jedoch auch bereit, in Fragen des Klimawandels, der in der Arktis besonders sichtbar ist, verstärkt Verantwortung zu übernehmen. Konkret verweisen beide Länder auf ihre lange und umfassende Tradition und Expertise in der Polarforschung, die beide als zentral ansehen, um Erkenntnisse über den Klimawandel zu erlangen. Diese könnten schließlich die Grundlage für Politikempfehlungen bilden.

Auch in Frankreich hat die interministerielle Arktiskoordination begonnen, die vom französischen Botschafter für die Arktis und Antarktis, dem ehemaligen Premierminister Michel Rocard, geleitet wird.<sup>15</sup> Noch 2015 soll ein Regierungsdokument zur Arktis veröffentlicht werden. Während die Details des französischen Arktisengagements noch nicht feststehen, scheint jedoch klar, dass ein Hauptaugenmerk auf den umweltpolitischen Aspekten liegen wird. Äußerungen des französischen Außenministers Laurent Fabius lassen darauf schließen, dass Frankreich die Arktis vor allem im Kontext des Kampfes gegen den Klimawandel betrachtet.<sup>16</sup> Dieser Fokus ist auch gerade vor dem Hintergrund der im November und Dezember in Paris tagenden UN-Klimakonferenz zu sehen, auf der über eine Nachfolgevereinbarung des Kyotoprotokolls verhandelt wird. Daneben spielen wirtschaftliche Kalkulationen eine wichtige Rolle. Als energieressourcenarmes Land ist Frankreich auf den Import von Öl und Gas angewiesen. Während der Ölimport seit 1999 rückläufig ist, ist der Gasanteil an den Gesamtenergieimporten von

1990 bis 2012 von 11 auf 15% gestiegen. 42% der Gesamtimporte an Gas kommen hierbei aus Norwegen.<sup>17</sup> Zusammen mit einem Ölimportanteil von immerhin 8% aus Norwegen wird deutlich, welchen Stellenwert das Land für die französische Energiesicherheit einnimmt.<sup>18</sup> Sollte Norwegen zukünftig die Öl- und Gasförderung stärker in die Arktis verlagern, hätte dies auch Auswirkungen auf die französische Versorgung.

Auch in Polen ist ein gesteigertes Interesse an der Arktis zu vernehmen. So hat die derzeitige Regierung eine „Go Arctic“ campaign angekündigt, die vor allem der heimischen Industrie die wirtschaftlichen Möglichkeiten in der Arktis aufzeigen soll.<sup>19</sup> Im Gegensatz zu Frankreich muss in Polen aber erst noch der inter-ministerielle Abstimmungsprozess hinsichtlich einer einheitlichen Arktispolitik begonnen werden.<sup>20</sup> Darüber hinaus hat auch Italien sein gesteigertes Interesse an der Region untermauert. Nachdem Italien 2013 der ständige Beobachterstatus beim Arktischen Rat zuerkannt wurde, kündigte das Land an, sein Engagement in der Region ausbauen zu wollen.<sup>21</sup>

Positiv hervorzuheben ist neben dem grundsätzlich deklarierten Interesse der EU-Institutionen auch das zunehmende Engagement einzelner EU-Mitgliedstaaten in Arktisfragen. Trotz dieser Entwicklungen hat sich aber bisher noch kein echtes Arktisprofil der EU herausgebildet.

### 3. Die EU: ein vollwertiger Arktisakteur?

Was sind die Gründe für das bisher nur schleppend vorankommende Arktisengagement der EU? Hier ist zwischen internen und externen Faktoren zu unterscheiden.

EU-intern spielt vor allem eine Rolle, dass zentrale Mitgliedstaaten bis vor Kurzem kein strategisches Interesse an den Chancen und Herausforderungen der sich wandelnden Arktis haben bzw. hatten. Jüngste Entwicklungen zeigen allerdings, dass, wie erläutert, in beinahe allen großen und wichtigen EU-Mitgliedstaaten das Interesse an der Arktis gestiegen ist. Wie oben ausgeführt, haben Deutschland, Großbritannien und Frankreich kürzlich eigene Dokumente zur Arktis vorgelegt bzw. werden dies bald tun. Den Entwicklungen in der Arktis wird also nicht mehr nur in Nordeuropa, sondern auch im Osten, Süden und Westen Europas eine größere Bedeutung geschenkt. Eine zunehmende Interessenkonvergenz der wichtigsten EU-Mitgliedstaaten ist eine notwendige Bedingung für eine zielstrebigere Arktispolitik der EU. Ein politischer Konsens über

12 Ebenda, S. 7.

13 Foreign and Commonwealth Office, Polar Regions Department (2013) Adapting to Change. UK Policy towards the Arctic, S. 28, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/251216/Adapting\\_To\\_Change\\_UK\\_policy\\_towards\\_the\\_Arctic.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/251216/Adapting_To_Change_UK_policy_towards_the_Arctic.pdf) (29.05.2015).

14 Ebenda.

15 La France et l'Arctique (2015) <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/arctique/article/la-france-et-l-arctique> (29.05.2015).

16 Laurent Fabius (2015) Dérèglement climatique – Conférence << l'Arctique, sentinelle avancée du réchauffement climatique >> – Intervention de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international (Paris, 17/03/2015), <http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/vues/Kiosque/FranceDiplomatie/kiosque.php?fichier=bafr2015-03-17.html#Chapitre5> (29.05.2015).

17 International Energy Agency (-2014) – Emergency Response Systems of Individual IEA Countries, France, Key Data, [https://www.iea.org/media/freepublications/security/EnergySupplySecurity2014\\_France.pdf](https://www.iea.org/media/freepublications/security/EnergySupplySecurity2014_France.pdf) (14.07.2015), S. 6.

18 International Energy Agency (-2014) – Emergency Response Systems of Individual IEA Countries, France, Key Data, [https://www.iea.org/media/freepublications/security/EnergySupplySecurity2014\\_France.pdf](https://www.iea.org/media/freepublications/security/EnergySupplySecurity2014_France.pdf) (14.07.2015), S. 8.

19 Trude Pettersen (2014) Poland to launch „Go Arctic“ campaign, <http://barentsobserver.com/en/arctic/2014/11/poland-launch-goarctic-campaign-04-11> (29.05.2015).

20 Michal Luszczuk / Piotr Graczyk / Adam Stepien / Malgorzata Smieszek (2015) Poland's Policy towards the Arctic: Key Areas and Priority Actions, The Polish Institute of International Affairs, No. 11 (113), May 2015, [https://www.pism.pl/files/?id\\_plik=19746](https://www.pism.pl/files/?id_plik=19746) (29.05.2015).

21 Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (15.05.2013) Italy admitted as Observer to the Arctic Council, [http://www.esteri.it/mae/en/sala\\_stampa/archivionotizie/comunicati/2013/05/20130515\\_consiglio\\_artico.html](http://www.esteri.it/mae/en/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2013/05/20130515_consiglio_artico.html) (29.05.2015).

die zunehmende strategische Bedeutung der Region zwischen den Hauptstädten Europas ist aber noch keine hinreichende Bedingung für eine erfolgreichere Arktispolitik.

Ein zweiter wichtiger interner Faktor ist die nicht ausreichende Koordinierung und die fehlende Verzahnung der Vielzahl an Politikbereichen mit Arktisbezug.<sup>22</sup> Zentral sind hierbei vor allem die Bereiche Polarforschung, internationale Klima- und Umweltschutzpolitik, verschiedene Wirtschaftsbereiche (Energie, mineralische Rohstoffe, Schifffahrt, Hochtechnologie und Fischerei) und Nachhaltigkeitsfragen. Ferner gilt es für die EU grundsätzlich die Frage zu beantworten, wie das Verhältnis zu strategisch wichtigen Arktisakteuren wie Russland oder China gestaltet werden soll und kann. Erst wenn diese Politikbereiche stärker koordiniert und miteinander verzahnt sowie strategische Grundsatzfragen geklärt sind, können konkrete Politiken für das eigene Arktisengagement abgeleitet werden. Wenn diese Bedingungen erfüllt sind, können sich auch die Arktisanrainerstaaten ein besseres Bild davon machen, in welche Richtung sich das EU-Engagement in der Region entwickelt.

Für die interne Dimension lässt sich also ein gemischtes Bild feststellen. Positiv ist festzuhalten, dass es eine zunehmende Interessenkonvergenz der großen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Chancen und Herausforderungen in der Arktis gibt. Die mangelnde Verzahnung der unterschiedlichen Politikbereiche stellt sich jedoch weiterhin als Problem dar.

Sinnbildlich für die bisher nur beschränkt erfolgreiche und sichtbare Arktispolitik steht der Versuch der EU, als ständiger Beobachter im Arktischen Rat aufgenommen zu werden. Diesem Ansinnen begegnen mehrere Mitgliedstaaten des Arktischen Rates nach wie vor mit Skepsis. Von Seiten der EU wurde zu viel Energie auf die Aufnahme verwendet. Dadurch wurde eine politische Fallhöhe erreicht, durch welche die EU durch die bisherige Nichtberücksichtigung im Arktischen Rat Schaden genommen hat. Geht es nun um die Zukunft des EU-Arktisengagements muss die Frage geklärt werden, warum einige der Mitgliedstaaten im Arktischen Rat bisher eher zurückhaltend bis ablehnend auf den EU-Antrag reagiert haben. Hier scheinen zwei Gründe im Vordergrund zu stehen.

Erstens befürchteten einige Mitgliedstaaten durch die Aufnahme der EU eine „Internationalisierung“ der Arktis – nicht zuletzt durch den Vorschlag des Europäischen Parlaments einen Arktisvertrag, ähnlich dem Antarktischer Vertrag, zu erarbeiten.<sup>23</sup> Diese Internationalisierung, so die Sorge, könnte nationale Handlungsspielräume einschränken. Ein zweiter zentraler Punkt, der vor allem von Seiten Kanadas immer wieder vorgebracht wurde, war das Importverbot Brüssels von Robbenprodukten der indigenen Bevölkerungsgruppen. Auf beide Punkte ist die EU mittlerweile eingegangen. Vom Ansinnen, einen Arktisvertrag zu entwickeln, wurde Abstand genommen und Ende 2014 einigten sich die EU-Kommission und Kanada in der Robbenfrage auf einen Kompromiss. Vor diesem Hintergrund ging man in Brüssel von einer Aufnahme 2015 aus. Die Verwerfungen

zwischen dem Westen und Russland über die Ukrainekrise haben jedoch zu einer erneuten Verschiebung der Frage geführt.

Zweitens sahen die Mitgliedstaaten des AR offensichtlich keinen direkten Nutzen darin, den Status der EU aufzuwerten. Dies wiederum ist damit zu erklären, dass die EU bereits heute eine Rolle in der Region spielt, ohne einen permanenten Beobachterstatus zu haben. Die Frage ist daher zum einen, was der Mehrwert eines ständigen Beobachterstatus der EU für die Zusammenarbeit in der Arktis wäre, zum anderen, was die EU anders, besser oder mehr gemacht hätte, wenn ihr der Status bereits zuerkannt worden wäre. Auf diese Fragen hat die EU bisher keine zufriedenstellende Antwort gegeben. Konkrete Angebote an die arktischen Staaten stehen noch aus. In Zeiten, in denen die EU noch immer mit den Folgen der internationalen Finanz- sowie der Eurokrise zu kämpfen hat, ist mit einer finanziellen Aufstockung des Arktisengagements jedenfalls nicht zu rechnen. Anders verhält es sich mit den asiatischen Staaten China, Japan, Indien, Südkorea und Singapur, die 2013 aufgenommen wurden. Die Aufnahme dieser Staaten war wohl zumindest insgeheim verbunden mit der Hoffnung auf Seiten der AR-Mitgliedstaaten, dass die asiatischen Staaten ihr Arktisengagement finanziell weiter ausbauen würden. Dies wurde von den asiatischen Staaten mittlerweile auch angekündigt. Auch die wirtschaftlichen Chancen, sich stärker mit der asiatischen Boomregion zu verknüpfen und arktische Rohstoffe nach Fernost zu exportieren, dürften bei den Aufnahmeüberlegungen eine gewichtige Rolle gespielt haben.

Vor dem Hintergrund der internen und externen Herausforderungen stellt sich die Frage, ob die EU einen anderen beziehungsweise einen ergänzenden Ansatz entwickeln und verfolgen sollte, um ihr Arktisengagement zu stärken.

#### 4. Perspektiven einer kohärenten und nachhaltigen EU-Arktispolitik

Die vorhergehende Analyse erlaubt die Feststellung, dass eine Reihe von Faktoren derzeit noch gegen ein stärkeres Arktisprofil der EU in naher Zukunft sprechen bzw. darauf schließen lassen, dass der bisherige Ansatz a) in regelmäßigen Abständen Arktisdokumente zu veröffentlichen und b) auf einen Beobachterstatus im AR zu pochen wenig Aussicht auf Erfolg hat. Zwar wäre der Erwerb eines Beobachterstatus positiv zu bewerten, da er ein Hindernis für eine engere Zusammenarbeit zwischen der EU und dem AR beseitigen würde. In der Praxis würde aber wohl alles beim Alten bleiben, es sei denn, der Rat würde seine Arbeits- und Beschlussfassungsmethoden ändern und den Beobachtern Entscheidungsbefugnisse einräumen.<sup>24</sup> Dies ist kurz- und mittelfristig aber nicht zu erwarten. Daher sollte die EU ihren Fokus verlagern und zunächst selbst eine eigene kohärentere Arktisstrategie und -politik entwickeln, die deutlich macht, was sie sich konkret von ihrem Engagement erhofft, welche Ziele sie hat und was sie konkret zu arktischer Zusammenarbeit beizutragen bereit und in der Lage ist. Voraussetzung für die Entwicklung einer kohärenten Arktisstrategie

22 Kathrin Keil / Andreas Rasptonik (2014) The European Union's Gateway to the Arctic, *European Foreign Affairs Review* 19 (1), S. 120.

23 Duncan Depledge (20.04.2015) The EU and the Arctic Council, *European Council on Foreign Relations Commentary*, S. 2, [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_the\\_eu\\_and\\_the\\_arctic\\_council3005](http://www.ecfr.eu/article/commentary_the_eu_and_the_arctic_council3005) (29.05.2014).

24 Anne Eckstein „Arctic: EU has to clarify and firm up its strategy“ Interview with Michel Rocard, French ambassador to Polar regions, *Europolitics* (13 May 2015) <http://europolitics.info/external-affairs/arctic-eu-has-clarify-and-firm-its-strategy> (29.05.2015).

und daraus resultierender Implementierungsschritte ist jedoch, dass die EU bei globalen Themen mit Arktisbezug wie Klimawandel, Rohstoffnachfrage, Nachhaltigkeitspolitik, Verhältnis zu Russland, etc. zukunftsfähige und einheitliche Positionen entwickelt sowie zu strategisch tragfähigen und nachhaltigen Lösungen kommt. Das ist noch viel wichtiger als Symbolpolitik zu betreiben und weiter auf den Beobachterstatus zu hoffen. Dies würde es der EU ferner ermöglichen sich in Arktisfragen auch in globalen Foren wie den Vereinten Nationen zu positionieren. So könnte die EU auch ohne den permanenten Beobachterstatus im AR das eigene Arktisengagement stärken.

In einem zweiten Schritt müsste die EU stärker herausarbeiten, welchen Mehrwert das EU-Engagement für die acht Arktisanrainerstaaten und die regionale Zusammenarbeit bereits heute darstellt. Basierend auf einer klaren und verbindlichen Angebotspolitik könnte die EU ferner Optionen für ein verstärktes Engagement nach dem Erlangen des Beobachterstatus im AR definieren. Bei Nichtberücksichtigung könnte in den Raum geworfen werden, dass das Engagement auch in Teilen zurückgefahren werden könnte (sticks statt ausschließlich carrots).

Abschließend könnte sich die EU auch ganz konkret am neu gegründeten *Arctic Economic Council*<sup>25</sup> beteiligen. Dieser befindet sich noch im Aufbau und würde von finanzieller und institutioneller Unterstützung profitieren. Solch ein Schritt würde von kanadischer Seite sicherlich begrüßt werden, da dieser unter dem Ratsvorsitz Kanadas gegründet wurde. Dies wäre eine Gelegenheit, die arktischen EU-Kanada-Beziehungen von der bisherigen Fixierung auf die Robbenfrage zu lösen und stattdessen bei der Identifizierung und Nutzung des wirtschaftlichen Potenzials in der arktischen Region enger zusammenzuarbeiten, sich mit Rat und Tat bei der technisch anspruchsvollen Arbeit beizustehen und Synergien zu schaffen. Über diesen Zwischenschritt erhöhen sich möglicherweise die Chancen, dass zeitnah über den permanenten Beobachterstatus der EU endgültig entschieden wird.

Die EU sowie einzelne Mitgliedstaaten haben mit ihrem bisherigen Engagement in der Arktis erste Schritte unternommen und eine Grundlage für zukünftige Aktivitäten gelegt. Jetzt gilt es, dieses Engagement auf Basis einer kohärenten Strategie kontinuierlich auszubauen, um in enger Absprache und Zusammenarbeit mit den internationalen Partnern in der Lage zu sein, die Herausforderungen und Chancen der Arktis anzugehen.



**Dr. Tobias Etzold**, Wissenschaftlicher Mitarbeiter/Projektleiter, Forschungsgruppe EU/Europa, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin. Dipl.-Pol. Stefan Steinicke, Promotionsstipendiat Forum Ebenhausen, Forschungsgruppe EU/Europa, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

25 Der Arctic Economic Council wurde 2014 im Rahmen des kanadischen Vorsitzes im Arktischen Rat gegründet. Ziel ist es nachhaltige Wirtschaftsaktivitäten in der Arktis zu unterstützen. Dabei wird eng mit den Vollmitgliedern des Arktischen Rates zusammengearbeitet.

## Europäische Sicherheitspolitik in Afrika im Wandel



### Europäische Sicherheitspolitik in Afrika im Wandel

Von Machtpolitik zum aufgeklärten Eigeninteresse?

Von Dr. Matthias Vogl

2015, 400 S., geb., 86,- €

ISBN 978-3-8487-2142-9

(Schriften des Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), Bd. 76)

[www.nomos-shop.de/24446](http://www.nomos-shop.de/24446)

Der Band untersucht die Entwicklung der Beziehungen zwischen Europa und Afrika vor dem Hintergrund eines sich wandelnden Sicherheitsbegriffs. Dabei stehen drei Fragestellungen im Fokus. Erstens: Hat die EU sich zum sicherheitspolitischen Akteur in Afrika entwickelt? Zweitens: Wie lassen sich die afrikapolitischen Entscheidungsprozesse in der EU in diesem Kontext charakterisieren? Drittens: Welche Motive stehen hinter dem afrikapolitischen Wandel im Verlauf der Zeit?

Afrika ist in den letzten Jahren zunehmend ins Blickfeld europäischer Politik gerückt. Grund dafür waren vor allem die dortigen multidimensionalen Sicherheits Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund und im Lichte der gemeinsamen europäisch-afrikanischen Vergangenheit werden die Lernprozesse europäischer Sicherheitspolitik in Afrika analysiert. Dabei wird anhand von Kriterien geprüft, ob sich der europäische Ansatz von Machtpolitik zu einem aufgeklärten Eigeninteresse gewandelt hat?

Portofreie Buch-Bestellungen unter [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



**Nomos**