Auswärtiges Amt

Leitlinien deutscher Arktispolitik

Verantwortung übernehmen, Chancen nutzen.

Foto Deckblatt: Forschungseisbrecher
Polarstern am Nordpol auf der
26. Arktisexpedition 2011,
Mario Hoppmann/
Alfred-Wegener-Institut

Auswärtiges Amt, November 2013
Referat für Arktispolitik (E07)
Referat für wirtschafts-, umwelt-
und forschungspolitische Aspekte
des Arktischen Ozeans (405)
Werderscher Markt 1, 10117 Berlin
Tel.: +49 30 5000-0
Fax: +49 30 5000-3402
www.auswaertiges-amt.de
poststelle@auswaertiges-amt.de

Die Bundesregierung

- sieht die Arktis als eine Region im Wandel, deren geopolitische, geoökonomische und geoökologische Bedeutung für die internationale Gemeinschaft durch Klimaerwärmung und rasant beschleunigende Eisschmelze stetig wächst. Die Bundesregierung strebt daher an, den Besonderheiten der Arktis Rechnung zu tragen und sie zu einem zentralen Gegenstand deutscher Politik zu machen.
- sieht das große ökonomische Potenzial wie auch die erheblichen ökologischen Herausforderungen bei der Erschließung von Rohstoffvorkommen in der Arktis und die sich daraus – unter Beachtung höchster Umweltstandards – bietenden Perspektiven für die deutsche und europäische Wirtschaft.
- unterstreicht die Bedeutung eines schonenden Umgangs mit der Arktis für den globalen Umweltschutz unter Anwendung des Vorsorgeprinzips. Die Einrichtung von Schutzgebieten zum Erhalt der arktischen Biodiversität ist der Bundesregierung ein Anliegen.
- ist überzeugt, dass Deutschland als Partner mit großem Spezialwissen in Forschung, Technologie und Umweltstandards zur nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung beitragen kann, und ist zu Kooperationen in der maritimen Wirtschaft (etwa im Bereich der Polartechnologien) mit Arktis-Anrainern bereit.
- setzt sich für die freie Durchfahrt von Schiffen in arktischen Gewässern (Nordost-, Nordwest- und Polarpassage) unter Beachtung von hohen Sicherheits- und Umweltstandards ein.
- engagiert sich für eine freie Forschung in der Arktis in der Überzeugung, dass Erkenntnisse der Forschung grundlegend für arktispolitisches Handeln sind.
- tritt für eine friedliche Nutzung der Arktis ein.
- bekennt sich zu internationalen und regionalen Abkommen – insbesondere dem VN-Seerechtsübereinkommen, dem MARPOL-Übereinkommen, den Abkommen zum Schutz der marinen Umwelt- und Biodiversität und dem Spitzbergenvertrag – als Rahmen für rechtsverbindliche Regelungen zu staatlichen Rechten und Pflichten in der Arktis.
- erkennt die besondere Stellung der indigenen Bevölkerung in der Arktis an und setzt sich dafür ein, dass deren Rechte auf Freiheit und Selbstbestimmung in ihrem Lebensraum gewahrt werden.

- befürwortet die multilaterale Kooperation in Arktisfragen – maßgeblich im Arktischen Rat als einzigem gesamtarktischen Regionalforum und hochrangigem zwischenstaatlichen Entscheidungsgremium – und strebt an, die deutsche Beobachterrolle im Arktischen Rat zu stärken.
- unterstützt eine aktive Arktispolitik der Europäischen Union und engagiert sich für horizontale Kohärenz arktischer Belange in der Außen- und Sicherheitspolitik und den Politikfeldern Forschung, Umweltschutz, Energie und Rohstoffe, Industrie und Technik, Verkehr und Fischerei.

Inhalt

I. Die Arktis als Region im Wandel ... 4

II. Die Arktis aus deutscher Sicht: Chancen und Risiken ... 7

Wirtschaftliche Chancen nutzen ... 7

Maßstäbe bei Umweltstandards setzen ... 8

Freie Schifffahrt ... 9

Freie Forschung ... 10

Sicherheit und Stabilität ... 11

III. Deutsche Arktispolitik: Europäisch und international gestalten ... 13

VN-Seerechtsübereinkommen ... 13

Arktischer Rat ... 14

Internationale Seeschifffahrtsorganisation (IMO) ... 15

OSPAR- und NEAFC-Kommission ... 16

Die Europäische Union ... 17

Bilaterale Beziehungen ... 18

Sicherheitspolitische Kooperationsformate ... 19

IV. Zusammenfassung ... 20

I. Die Arktis als Region im Wandel

Im Zuge des mit der Klimaerwärmung der letzten Jahrzehnte einhergehenden Rückgangs des arktischen Polareises wächst die geopolitische und geoökonomische Bedeutung der Arktis für Deutschland, die Europäische Union und die internationale Gemeinschaft insgesamt. Kern der Arktis – also jener Region innerhalb des nördlichen Polarkreises – ist das Nordpolarmeer, das derzeit noch ganzjährig mit einer sich jahreszeitlich verändernden Eisschicht bedeckt ist. Aufgrund der Klimaerwärmung geht das Polareis in den Sommermonaten drastisch zurück, sodass die Vorstellung eines in den Sommermonaten eisfreien Nordpolarmeeres in absehbarer Zeit Realität sein könnte. Die Arktis ist daher eine der ersten Regionen unseres Planeten, in denen der Klimawandel zu einer grundlegend veränderten Ausgangslage führt. Die sich daraus ergebenden Konsequenzen sind vielfältiger Natur, bergen Chancen und Risiken und reichen über die Region der Arktis weit hinaus. Sie berühren umwelt-, wirtschafts-, forschungs- und sicherheitspolitische Fragen und werden damit zu einem Anliegen der Außen- und Europapolitik.

Die besonderen Charakteristika der arktischen Region erschweren die politische und rechtliche Gestaltung in einem internationalen Kontext, zeigen aber aus deutscher Sicht auch deren Notwendigkeit auf: Zur Arktis gehören das von den Kontinenten Europa, Nordamerika und Asien umgebene Nordpolarmeer und die über die Framstraße mit ihm verbundenen nördlichsten Bereiche des Atlantischen Ozeans (Norwegische See, Grönlandsee), die Baffinbucht sowie Naresstraße und Beringstraße, die die Verbindung zum Pazifischen Ozean herstellen. Zur Arktis gehören weiterhin Landgebiete Russlands und der USA (Alaska), Kanadas, Dänemarks (autonomer Reichsteil Grönland), Norwegens (einschließlich Spitzbergen) sowie Islands. Etwa 10 % der heute in der Arktis lebenden vier Millionen Menschen gehören einer der mehr als 30 indigenen Bevölkerungsgruppen in der Arktisregion an.

In der Arktis existieren große Erdöl- und Erdgasreserven sowie Vorkommen an mineralischen Rohstoffen, deren Erschließung bereits begonnen hat und künftig, durch den Rückgang der Meereisbedeckung begünstigt, zunehmen wird. Gleichzeitig ergeben sich neue Perspektiven, z.B. für Fischgründe, Schifffahrtsrouten und Tourismus. Alle wirtschaftlichen Aktivitäten im sensiblen arktischen Ökosystem erfordern hohe Umwelt- und Sicherheitsstandards.

Gerade in der Arktis verdient das Vorsorgeprinzip besondere Beachtung. Nach dem Vorsorgeprinzip darf der Mangel an vollständiger wissenschaftlicher Gewissheit kein Grund dafür sein, Maßnahmen zur Vermeidung von Umweltverschlechterungen aufzuschieben, wenn schwerwiegende oder bleibende Schäden drohen.

Über das Ziel einer Begrenzung der menschlich verursachten Erderwärmung, dem so genannten Zwei-Grad-Ziel, besteht weltweiter Konsens. Bislang ist es jedoch noch nicht gelungen, den Trend rasch weiter steigender Treibhausgasemissionen abzumildern. Die Folgen des Klimawandels in der Arktis sind schon heute dramatisch: Die Arktisregion erwärmt sich zurzeit doppelt so schnell wie andere Gebiete der Erde im globalen Mittel. Dazu trägt auch das schmelzende Meereis bei, dessen schrumpfende Fläche die Sonnenstrahlung weniger stark reflektiert. Einträge von Rußemissionen („Black Carbon") tragen ebenso zum Abschmelzen des Eises bei. Der Klimawandel macht sich hier also am frühesten und am deutlichsten bemerkbar (Arktis als „Frühwarnsystem"). Die arktische Sommereisfläche ist in den letzten Jahren um eine Fläche viermal so groß wie Deutschland geschrumpft. Modellrechnungen zufolge wird der Arktische Ozean in etwa 20 bis 30 Jahren in den Sommermonaten weitgehend eisfrei und damit zunehmend schiffbar sein. Bereits jetzt verändert sich das atmosphärische Strömungssystem über der Nordhalbkugel und nimmt Einfluss auf das Wettergeschehen in Nordeuropa.

Nicht nur der Rückgang des Eises im Arktischen Ozean, sondern auch das zunehmende Abschmelzen des Grönländischen Eisschildes und das Auftauen der in der Arktis weit verbreiteten Dauerfrostböden (Permafrost) haben globale Auswirkungen, von denen Deutschland direkt betroffen sein wird. Die abtauenden polaren Eisschilde liefern bereits jetzt einen wesentlichen Beitrag zum globalen Meeresspiegelanstieg. Bis zum Ende des Jahrhunderts wird von einem Anstieg von bis zu einem Meter oder mehr ausgegangen. Die in den ständig gefrorenen Böden der Arktis lagernden Treibhausgase (insbesondere Methan) könnten bei fortschreitender Erwärmung freigesetzt und die Klimaerwärmung weiter verstärkt werden. Darüber hinaus könnte eine zunehmende Nutzung arktischer Rohstoffe den globalen Treibhausgasausstoß weiter erhöhen.

Deutschland ist durch ein starkes Profil in der Polarforschung, durch politisches Engagement und eine aktive Beteiligung an der Diskussion über die Zukunft und nachhaltige Entwicklung der Arktis ein internationaler Akteur im Hohen Norden. Deutschland war Gastgeber von drei internationalen Konferenzen zur Arktis in Berlin – 2009 in Kooperation mit Norwegen und

Dänemark, 2011 mit Finnland und 2013 mit Norwegen. Deutschland ist Vertragspartei des Spitzbergenvertrages und hat einen ständigen Beobachterstatus im Arktischen Rat.

II. Die Arktis aus deutscher Sicht: Chancen und Risiken

Wirtschaftliche Chancen nutzen

Das rasante Abschmelzen des Eises bedeutet, dass der Zugang zu den Rohstoffvorkommen der Arktis in greifbare Nähe rückt. Damit verbunden sind große wirtschaftliche Chancen, aber auch erhebliche Risiken für Umwelt und Natur. 20 bis 30 % der unentdeckten globalen Vorkommen fossiler Brennstoffe wie Erdöl und Erdgas werden nördlich des Polarkreises vermutet. Hinzu kommen Metalle wie Kupfer, Nickel oder Zink und Seltene Erden. Eine langfristig stabile und ökologisch verträgliche Energieversorgung ist für Industrie und Verbraucher in Deutschland von großer Bedeutung, ebenso wie die nachhaltige Versorgung mit Rohstoffen. In diesem Rahmen könnte die Nutzung von Rohstoffvorkommen in der Arktis einen Beitrag zur Rohstoffversorgung Deutschlands leisten. Deutschland bezieht schon jetzt einen Großteil seines Bedarfs an Erdöl und Erdgas aus Norwegen und Russland, die bereits Rohstoffe in der Arktis gewinnen.

Schwierige klimatische Bedingungen und technische Herausforderungen bei der Erschließung arktischer Rohstoffe sowie die besondere ökologische Empfindlichkeit der Arktis bringen einen wachsenden Bedarf an spezialisierter Technologie und Know-how mit sich. Deutschen Unternehmen bieten sich neue Perspektiven. Die Potenziale der deutschen Meerestechniken sind aufgrund der zunehmenden Bedeutung des Meeres für die Gewinnung von Rohstoffen sehr groß. Der 2011 beschlossene Nationale Masterplan Maritime Technologien (NMMT) soll dazu beitragen, diese Potenziale freizusetzen. Mit dem Ausbau der technologisch höchst anspruchsvollen Meerestechniken, die hohe Umweltstandards erfüllen, werden hochwertige Arbeitsplätze in einem Zukunftsmarkt von großer strategischer Bedeutung geschaffen und gesichert.

Ein zunehmend eisfreies Polarmeer erweitert auch die Fischgründe im Hohen Norden. Bereits heute werden etwa 50 % des im Polarmeer gefangenen Fisches in der EU konsumiert. Im Rahmen der internationalen Fischerei-Organisationen setzen sich Deutschland und die EU auch in der Arktis für die Erhaltung und nachhaltige Bewirtschaftung der lebenden Meeresressourcen ein.

Maßstäbe bei Umweltstandards setzen

Im Zuge des internationalen Wettbewerbs um Rohstoff- und Energieressourcen und bei steigendem Energie- und Rohstoffbedarf vieler Länder richtet sich der Fokus zunehmend auf die arktischen Ressourcen. Auch Deutschland und seine Wirtschaft haben ein Interesse am Zugang zu den großen arktischen Vorkommen. Zugleich ist für die Arktispolitik Deutschlands, die dem internationalen Umweltschutz besonders verpflichtet ist, eine friedliche und nachhaltige Bewirtschaftung der Arktis unter Berücksichtigung höchster Umweltstandards und des Vorsorgeprinzips von großer Bedeutung, die die Belange der indigenen Bevölkerung respektiert. Dazu gehört aus deutscher Sicht eine ökologisch verträgliche Erschließung arktischer Bodenschätze.

Die ökonomischen Vorteile, die sich durch die Erwärmung der Arktisregion abzeichnen, können beträchtliche Risiken mit sich bringen. Für Umwelt und Gesundheit der indigenen Bevölkerung entstehen durch die Förderung der arktischen Bodenschätze und eine intensivierte Schifffahrt auch Gefahren. Weitere Probleme entstehen durch die Einschleppung fremder Arten und verstärkte Rußablagerungen bei Schwerölverbrennung durch die Schifffahrt. Rußpartikel („Black Carbon“) aus den Abgasen, die bei der Verbrennung fossiler Brennstoffe entstehen, gefährden die Gesundheit der Bevölkerung und lagern sich auf dem Eis ab, wodurch die Eisschmelze weiter beschleunigt wird. Die Bundesregierung setzt sich nachdrücklich dafür ein, dass Umweltschutz und Nachhaltigkeit bei allen wirtschaftlichen Aktivitäten, Seeverkehr eingeschlossen, in der Arktis berücksichtigt werden. Sie befürwortet insbesondere vorbeugende und effektive multilaterale Maßnahmen zum Schutz vor Ölverschmutzung dieser ökologisch besonders sensiblen Region, z.B. hervorgerufen durch Schiffsbetrieb oder nicht auszuschließende Havarien.

Der Erhalt der einzigartigen Umwelt- und Lebensbedingungen in der Arktis und der Schutz der biologischen Vielfalt der Region ist ein prioritäres Anliegen. Aufgrund der hohen ökologischen Bedeutung und der großen Sensibilität der Region ist die Anwendung und Umsetzung der Beschlüsse des internationalen Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD) sowie der Vereinten Nationen zum Schutz der marinen Biodiversität in der Arktis und z.B. des regionalen Übereinkommens zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantik (OSPAR) erforderlich. Die Bundesregierung setzt sich daher für die Identifizierung von ökologisch/biologisch einzigartigen Gebieten und die Einrichtung eines

repräsentativen und kohärenten Netzwerkes von Meeresschutzgebieten ein, um den Schutz der biologischen Diversität der Arktis zu gewährleisten.

Freie Schifffahrt

Der Rückgang der Eisbedeckung lässt die Nordost- und Nordwestpassage entlang der Nordküsten Europas, Russlands, Asiens und Amerikas im arktischen Sommer zunehmend befahrbar werden. Eine ganzjährig eisfreie Nordostpassage wäre die kürzeste Schifffahrtsverbindung zwischen den europäischen Häfen der Nordrange und den ostasiatischen Häfen. Den Vorteilen kürzerer Seewege stehen die Unberechenbarkeit des Eises, bislang unzureichende Rettungskapazitäten in Notfällen und der Mangel an arktis-tauglichen Transportschiffen gegenüber. Dennoch wird sich der Schiffsverkehr vor allem wegen der Erschließung neuer Rohstoffe erheblich intensivieren.

Die Bundesregierung setzt sich für die Erschließung neuer Schifffahrtswege in der Arktis ein. Als eine der weltgrößten Import- und Exportnationen sind für Deutschland insbesondere neue Wege zu den ostasiatischen Handelszentren von großer Relevanz. Deutschland besitzt die drittgrößte Handelsflotte der Welt und die weltweit größte Containerschiffflotte. Die nördlichen Seewege könnten der deutschen Schifffahrt hinsichtlich Fahrzeitverkürzung, Treibstoff- und Kostenreduzierung in Zukunft große Chancen eröffnen. Von den Seewegen profitieren könnten auch touristische Kreuzfahrtunternehmen, für die im Sinne eines nachhaltigen Tourismus höchste Sicherheits- und Umweltstandards gelten müssen. Für Kreuzfahrtschiffe ist die Arktis bereits heute als Ziel und Route gleichermaßen von Interesse. Noch sind aber die Risiken einer Kollision mit Treibeis oder Eisbergen sehr groß.

Um den Arktischen Ozean als Seeweg zukünftig wirtschaftlich zu nutzen, möchte die Bundesregierung gemeinsam mit den Anrainer-Staaten der Arktis an einer ausgewogenen und nachhaltigen Lösung arbeiten, die bürokratische, infrastrukturelle und rechtliche Rahmenbedingungen soweit wie möglich verbessert. Anspruchsvolle Sicherheits- und Umweltstandards müssen Voraussetzung für Schifffahrt und Seetransporte in der Arktis sein. Deutschland setzt sich dafür ein, dass bestehende Schifffahrtsregeln sowie die Sicherheits- und Umweltstandards der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation (IMO) für Schiffe aller Flaggen gleich verbindlich umgesetzt werden. Gleichzeitig ist es notwendig, die Sicherheits- und Umweltstandards der IMO kontinuierlich zu überprüfen und für die polaren Regionen

anzupassen („Polar Code“), um den besonderen Herausforderungen in der Arktis gerecht zu werden.

Für einen sicheren Schiffsverkehr müssen die technischen Voraussetzungen geschaffen werden. Die Bundesregierung setzt sich in der IMO für eine verbesserte Seeüberwachung und den Ausbau der Infrastruktur sowie Seenotrettung (Search & Rescue) in der Arktis ein. Seezeichen, Seekarten, Kommunikationswege und Stützpunkte sollten möglichst flächendeckend aufgebaut werden. Die internationale Gemeinschaft muss einen verbindlichen Katastrophenschutz-Mechanismus für den Arktischen Ozean entwickeln, der ein Frühwarnsystem, die Prävention und die Beseitigung von Schäden ermöglicht.

Die Bundesregierung setzt sich für eine freie, sichere und friedliche Durchfahrt durch arktische Schiffspassagen unter Berücksichtigung strikter umweltrechtlicher Vorgaben ein. Für einen innovativen Schiffsbau mit anspruchsvollen Umweltstandards bietet sich aufgrund der zunehmenden Befahrbarkeit arktischer Gewässer ein Markt mit viel Potenzial: Als einer der weltweit führenden Technologielieferanten haben sich Deutschland, seine Werften und Zulieferer auf neuartige, umweltfreundliche Schiffsantriebe und auch auf den Bau von Spezialschiffen, u.a. mit Eisklasse, sowie modernste, umweltfreundliche Meerestechniken spezialisiert.

Freie Forschung

Mit der Ausdehnung der ausschließlichen Wirtschaftszonen auf 200 Seemeilen und der im Seerechtsübereinkommen vorgesehenen Möglichkeit, dass die Arktis-Staaten unter bestimmten Bedingungen souveräne Rechte am Festlandsockel beanspruchen können, die noch über 200 Seemeilen hinausgehen, wird der für die Forschung frei zugängliche Raum weiter eingeschränkt. Die Küstenstaaten sind befugt, die Meeresforschung in diesen Gebieten zu regeln und zu genehmigen. Dabei unterliegen sie jedoch einer Verpflichtung zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit. Es liegt im Interesse der internationalen Staatengemeinschaft, dass auch in diesen Gebieten wissenschaftliche Meeresforschung möglich bleibt.

Deutschland engagiert sich international anerkannt in vielen Bereichen der arktischen Polarforschung. Das Alfred-Wegener-Institut, Helmholtz-Zentrum für Polar- und Meeresforschung (AWI) ist ein international führendes deutsches Forschungsinstitut, das den Klimawandel, die Meereisentwicklung und die Biodiversität sowie ozeanografische,

biologische und geologische Veränderungen in der Polarregion erforscht und auf Spitzbergen gemeinsam mit Frankreich eine eigene Arktisforschungsstation unterhält. Am AWI ist, auch durch Erhebung von Langzeitdaten, eine außerordentlich breite Expertise vorhanden, die für künftige Beratungen aller die Arktis betreffenden Fragen notwendiges Wissen bereitstellt. Die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) erforscht die Strukturen der Erdkruste, die geodynamische Entwicklung der Arktis und verifiziert mögliche Rohstoffvorkommen. Die Bundesregierung unterstützt ebenfalls die internationale Kooperation in allen Aspekten der Arktis-Forschung durch das in Potsdam beherbergte Sekretariat des Internationalen Arktischen Wissenschaftskomitees (IASC), dem führenden Zusammenschluss aller Staaten und Wissenschaftsorganisationen, die in der Arktis Forschung betreiben. Deutsche Institute sind an Forschungsprogrammen der EU, des Nordischen Rates und des Arktischen Rates beteiligt. Das European Polar Board operiert als Expertengruppe der European Science Foundation mit Sitz in Straßburg beratend für Forschung in den Polargebieten. Ähnliche Beratungsorgane gibt es für die Nordischen und die Pazifischen Staaten. Die Bundesregierung setzt sich für verbesserte Forschungsbedingungen, die gemeinsame Verwertung der Forschungsergebnisse in diesem sensiblen Ökosystem und eine verantwortungsvolle, unabhängige, internationale Polarforschung unter Anwendung anspruchsvoller ökologischer Standards ein. Mit Blick auf die Ansprüche der Arktis-Anrainer-Staaten zur Erweiterung ihrer Festlandsockelgrenzen und der damit einhergehenden Reduzierung der frei zugänglichen, internationalen Meeresgebiete wird dieser Aspekt vor allem im Arktischen Ozean an Bedeutung gewinnen.

Sicherheit und Stabilität

Die aus den Veränderungen in der Arktis resultierenden politischen Entwicklungen sind schwer kalkulierbar – und auch abhängig davon, wie schnell und in welchem Umfang sich eine künftige wirtschaftliche Nutzung der Arktis durchführen lässt und Schiffspassagen befahrbar werden. Sich überschneidende Interessen der Arktis-Anrainer-Staaten könnten beispielsweise zu einem geopolitischen Wettlauf um Hoheitsrechte oder Rechte zur Nutzung des Meeresbodens und dessen Naturressourcen führen, der die ökonomische, ökologische und sicherheitspolitische Stabilität der Region gefährden und damit auch europäische Sicherheitsinteressen berühren würde. Die Einbindung der Arktisregion in ein System multilateraler Stabilität ist daher von großer Bedeutung. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass Konflikte durch vorbeugende Vertrauensbildung, Kooperation und

Koordination bereits im Vorfeld vermieden und Konflikte oder Meinungsverschiedenheiten einvernehmlich auf Grundlage des bestehenden Rechts gelöst werden.

III. Deutsche Arktispolitik: Europäisch und international gestalten

Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass die Nutzung der Ressourcen der Arktis im Interesse der Arktis-Anrainer und der internationalen Gemeinschaft nachhaltig und im Sinne der Umwelt und der indigenen Bevölkerung stattfindet. Bestehende Strukturen regionaler und multilateraler Institutionen sollen für die wissenschaftliche Kooperation und die internationale Zusammenarbeit bei der Bewältigung der Herausforderungen und der Nutzung wirtschaftlicher Chancen in der Arktisregion verstärkt genutzt werden.

Politische Aufmerksamkeit muss zudem der indigenen Bevölkerung der Arktisregion gewidmet werden. Hier besteht Konfliktpotenzial etwa im Verhältnis zu Arktis-Anrainern, die in Gebieten souveräne Rechte geltend machen. Die Klimaerwärmung bewirkt eine deutliche Veränderung der lokalen Ökosysteme und damit auch einen erheblichen Eingriff in die natürlichen Lebensgrundlagen und die Kultur der indigenen Bevölkerung. Ihre Rechte auf Selbstbestimmung und Freiheit in ihrem Lebensraum müssen gewahrt werden. In diesem Zusammenhang ist den Landansprüchen der indigenen Bevölkerung, ihrer Beteiligung an den Erträgen der wirtschaftlichen Nutzung in der Arktis und einer Anpassung an umfassend neue Lebensbedingungen Aufmerksamkeit zu schenken.

Die Bundesregierung bekennt sich zu bestehenden multilateralen Abkommen und Vereinbarungen, die für die Arktis von Relevanz sind, wie dem VN-Seerechtsübereinkommen (SRÜ) oder dem internationalen Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (MARPOL) und regionalen Übereinkommen wie dem OSPAR-Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks. Sie plädiert dafür, diese konsequent umzusetzen. Aus deutscher Sicht sind rechtsverbindliche Regelungen zur Erkundung und zum Abbau von Bodenschätzen erforderlich. Dazu gehören etwa die Festlegung von hohen Umweltstandards, die multinationale Entwicklung von Konzepten für den Schutz der Umwelt bei Unfällen und verbindliche Regelungen zu Umweltschäden und Haftung.

VN-Seerechtsübereinkommen

In einer Reihe internationaler Abkommen mit Relevanz für die Arktis nimmt das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) von 1982 eine maßgebliche Rolle ein. Das SRÜ trägt entscheidend dazu bei, Nutzungs- und Regelungsbefugnisse zu klären, indem es Bestimmungen für die Festlegung der Küsten- und Meereszonen der Vertragsstaaten vorsieht. Dadurch kann zwischenstaatlichen Konflikten über Seegrenzen vorgebeugt werden.

Das SRÜ wurde von 165 Staaten ratifiziert – darunter die unmittelbaren Arktis-Anrainer mit Ausnahme der USA, die aber weite Teile des SRÜ als Völkergewohnheitsrecht anerkennen und anwenden. Die fünf unmittelbaren Arktis-Anrainer haben sich 2008 in Ilulissat (Grönland) zum Seerecht bekannt und zugleich Klarheit darüber geschaffen, dass sie auf ein dem Antarktis-Vertrag entsprechendes Abkommen verzichten wollen. Deutschland und die EU bekennen sich ebenfalls zum SRÜ.

Das SRÜ bietet ein wertvolles Instrumentarium zur Klärung der Seegrenzen und der sich daraus ergebenden Nutzungsrechte. Der Regelungsumfang ist allerdings begrenzt und löst nicht alle im Zusammenhang mit der Arktis auftretenden Fragen. Die Vertragsstaaten des SRÜ sind befugt, ein nationales Küstenmeer von bis zu 12 Seemeilen und eine ausschließliche Wirtschaftszone von im Regelfall bis zu 200 Seemeilen zu beanspruchen. Letztere verleiht ihnen souveräne Rechte auf die Nutzung der Ressourcen des Meeres, seines Bodens und Untergrundes. Will ein Küstenstaat Zugriffsrechte auf Bodenschätze jenseits der 200-Seemeilen-Zone erhalten, muss er entweder einen erweiterten Festlandsockel bei der Kommission zur Begrenzung des Festlandsockels geltend machen oder sich an die Internationale Meeresbodenbehörde wenden, die den staatsfreien Tiefseeboden und seine mineralischen Rohstoffe als „gemeinsames Erbe der Menschheit“ verwaltet.

Das SRÜ enthält Verpflichtungen zum Schutz und zur Bewahrung der Meeresumwelt. Alle Vertragsstaaten sind verpflichtet, Verschmutzungen der Meeresumwelt zu verhüten, zu verringern und zu überwachen. Sie können zu diesem Zweck in Meereszonen, in denen sie Hoheitsbefugnisse ausüben, Regelungen für die wirtschaftliche Nutzung des Meeresbodens treffen. Unter bestimmten Voraussetzungen können sie in ihrer ausschließlichen Wirtschaftszone in eisbedeckten Gebieten auch Vorschriften gegen die Meeresverschmutzung durch Schiffe erlassen.

Arktischer Rat

Als Dreh- und Angelpunkt der Arktispolitik betrachtet Deutschland den 1996 gegründeten Arktischen Rat – das einzige Regionalforum für Arktisfragen. Die Bedeutung des Arktischen Rates als Forum internationaler Kooperation steigt beständig an – im gleichen Maße wie das Interesse an der Region wächst. Mit wachsenden Aufgaben und zunehmender Bedeutung ist eine Tendenz zur Institutionalisierung des Arktischen Rates und zur Ausweitung der dort zu behandelnden Themen zu beobachten. Sicherheitsfragen werden jedoch weiterhin

ausgespart. Ein ständiges Sekretariat hat 2013 in Tromsø (Norwegen) seine Arbeit aufgenommen. Diese Entwicklung zu festeren Strukturen wird von der Bundesregierung begrüßt, da sie der Leistungs- und der Durchsetzungsfähigkeit des Arktischen Rates zugutekommen werden. Die im Februar 2011 von den Mitgliedern des Arktischen Rates unterzeichnete verbindliche Vereinbarung zu Such- und Rettungseinsätzen (Agreement on Cooperation in Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic) ist das erste internationale Abkommen, das gezielt nur für die Arktis entwickelt wurde – ein Fortschritt in Richtung gezielter Rechtssetzung für die Arktis. Deutschland begrüßt daher das Abkommen zu Ölunfällen und -verschmutzungen in der Arktis, das im Mai 2013 von den Mitgliedern des Arktischen Rates unterzeichnet wurde.

Die Zusammensetzung des Arktischen Rates aus den Mitgliedern Dänemark (Grönland, Färöer), Island, Norwegen, Schweden, Finnland, Russland, USA (Alaska) und Kanada sowie Organisationen der indigenen Bevölkerung als permanente Teilnehmer und ständigen Beobachtern, bietet die einzigartige Chance, regionale und internationale Interessen an der Arktis durch multilaterale Zusammenarbeit zum Ausgleich zu bringen. Die Bundesregierung erkennt die besondere Rolle der Arktis-Anrainer-Staaten im Arktischen Rat uneingeschränkt an.

Zu den Beobachterstaaten gehören neben Deutschland auch Frankreich, Polen, die Niederlande, Spanien, Großbritannien, Italien, Japan, China, Südkorea, Indien und Singapur. Im Bewusstsein der globalen Konsequenzen der Entwicklung der Arktisregion und ihrer politischen, wirtschaftlichen und ökologischen Bedeutung ist die Bundesregierung bereit, ihren Beitrag im Rahmen von Deutschlands Beobachterrolle zu leisten. Deutschland wird als Partner mit erheblichem Spezialwissen in Forschung, Technologie und Umweltstandards wahrgenommen und möchte dieses Know-how verstärkt als Gestaltungsfaktor einbringen. Die Bundesregierung strebt daher unter anderem an, die ad hoc Teilnahme Deutschlands an den Arbeitsgruppen des Arktischen Rates auszubauen. Die Bundesregierung regt zudem an, Beteiligungsrechte von Beobachtern punktuell auszuweiten, wenn ein Beobachter zur Lösung eines Problems substanziell beitragen kann.

Internationale Seeschifffahrtsorganisation (IMO)

Für Fragen des internationalen Schiffsverkehrs in der Arktis ist die Internationale Seeschifffahrtsorganisation (IMO) das maßgebliche Gremium multilateraler Kooperation. Die

IMO hat 2002 Richtlinien für Schiffe erarbeitet, die in arktischen, eisbedeckten Gewässern operieren. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass diese verbindlich und an die besonderen Gegebenheiten der Arktis angepasst werden. Als anerkanntes Mitglied unterstützt Deutschland die Arbeiten der IMO am sogenannten „Polar Code“ für beide Polargebiete und hat diese maßgeblich vorangetrieben. Dabei handelt es sich um Vorgaben für technische Anforderungen an Schiffe und Besatzungen sowie ein eigenständiges Umweltkapitel mit verbindlichen – über das bestehende Internationale Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (MARPOL) hinausgehende – abfall- und abwasserrechtlichen Regelungen. MARPOL ist ein weiteres zentrales Instrument der IMO mit Auswirkungen für die Arktis. Es leistet in der IMO (unter Beteiligung aller Flaggenstaaten) einen wichtigen Beitrag dazu, umweltfreundliche Technologien (nicht nur für die transportierenden Schiffe, sondern u.a. auch für die rohstoffgewinnende Industrie) zu entwickeln. Die Bundesregierung ist bestrebt, die Möglichkeiten des MARPOL-Übereinkommens zu nutzen, um möglichst hohe international gültige Umweltstandards für die Seeschifffahrt in dem sensiblen Meeresgebiet zu erzielen. Deutschland setzt sich in der IMO bei der Weiterentwicklung des „Polar Codes“ dafür ein, für die Schifffahrt in der Arktis die gleichen Sondervorschriften wie für die Antarktis vorzusehen und ggf. die Arktis ganz oder teilweise als Sondergebiet auszuweisen. Dazu gehören zum Beispiel ein Verwendungs- und Beförderungsverbot von bestimmten Ölen sowie strengere Einleitungsvorschriften für Abwässer. Die Ausweisung als Emissionsüberwachungsgebiet für Luftschadstoffe (Emission Control Area) bietet die Möglichkeit, die Abgasemissionen von Schwefel- und Stickoxiden zu senken. Daneben kommt eine Ausweisung als besonders empfindliches Meeresgebiet (Particularly Sensitive Sea Area) in Betracht, um vorhandenen Schutzvorschriften besonderes Gewicht zu verleihen.

OSPAR- und NEAFC-Kommission

Das OSPAR-Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks ist das einzige regionale Übereinkommen zum Schutz der Meere, deren Konventionsgebiet u.a. den atlantischen Sektor der Arktis bis zum Nordpol umfasst. Seit über 40 Jahren erarbeiten die 16 Mitgliedstaaten der OSPAR-Kommission (einschließlich Deutschland sowie die im Arktischen Rat vertretenen Staaten Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden) wegweisende Maßnahmen zum Schutz des Nordostatlantiks und führen regelmäßige Bestandsaufnahmen der marinen Umweltqualität durch, gerade auch im arktischen Sektor.

Deutschland ist ein aktives OSPAR-Mitglied und unterstützt die Schaffung eines globalen, kohärenten marinen Schutzgebietnetzwerkes, in das auch die arktischen Polarregionen einbezogen werden müssen. Dies dient auch der Umsetzung der CBD-Beschlüsse zum Schutz der marinen Biodiversität. Darüber hinaus werden im Rahmen von OSPAR-Aktivitäten in der Arktis, wie z.B. Öl- und Gasgewinnung, behandelt. Deutschland arbeitet in diesen Strukturen aktiv an der Schaffung einschlägiger Umweltstandards mit.

Ausgenommen vom Mandat und Regelungsumfang der OSPAR-Kommission ist die Fischerei. Diese wird durch die Nordostatlantische Fischereikommission (NEAFC) abgedeckt, deren Vertragsgebiet fast deckungsgleich zu dem der OSPAR ist. Gemeinsam bieten beide regionale Übereinkommen eine gute Plattform, um die Belange einer umwelt- und klimaverträglichen Bewirtschaftung der Ressourcen im arktischen Sektor des Nordatlantiks mit Stakeholdern zu diskutieren und entsprechende Maßnahmen voranzutreiben. Die EU, vertreten durch die Europäische Kommission, ist eigenständiges Mitglied der OSPAR und vertritt die EU-Staaten in der NEAFC.

Die Europäische Union

Die Bundesregierung befürwortet und unterstützt eine aktive Rolle der Europäischen Union in der Arktispolitik, wie sie in einer EU-Arktisstrategie zum Ausdruck kommt. Als Auftakt zu einer systematischen EU-Arktispolitik hat die EU-Kommission im Juni 2012 die Mitteilung „Entwicklung einer Politik der Europäischen Union für die arktische Region: Fortschritte seit 2008 und nächste Schritte“ veröffentlicht.

Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass die Außen- und Sicherheitspolitik und die Politikfelder Umwelt, Forschung, Industrie und Technik, Energie- und Rohstoffpolitik, Verkehr und Fischerei in ihrer Relevanz für die Arktis betrachtet werden (horizontale Kohärenz). Die Arktispolitik sollte Teil langfristiger strategischer Überlegungen der EU-Politik werden.

Zwischen der Politik der Nördlichen Dimension (ND) und der sich ständig weiterentwickelnden Arktispolitik der EU ist auf eine enge Abstimmung zu achten. In geografischer Hinsicht liegt der Schwerpunkt der Nördlichen Dimension auf Nordwestrussland, dem Ostseeraum, der Barentssee sowie auf den arktischen und subarktischen Gebieten des europäischen Kontinents („Arktisches Fenster“). Es sollte geprüft

werden, inwieweit etwa im Rahmen der Umweltpartnerschaft der Nördlichen Dimension verstärkt Projekte im arktischen Raum gefördert werden können.

Die EU bewirbt sich um einen Beobachterstatus im Arktischen Rat. Die EU wendete seit langem erhebliche finanzielle Mittel zur Polarforschung auf (200 Mio. Euro in den letzten zehn Jahren) und unterstützt die nachhaltige Entwicklung Grönlands mittels des EU-Grönland-Partnerschaftsabkommens. Die EU hat darüber hinaus legitime Interessen in der Arktis, die sich aus ihrer räumlichen und politischen Nähe zur Arktis über die Mitglieder und ständigen Beobachter des Arktischen Rates ergeben. Drei Staaten des Arktischen Rates sind EU-Mitglieder. Mit einem EU-Beitritt Islands käme ein vierter Staat hinzu. Mit Norwegen verbindet die EU zudem ein Übereinkommen über zivile und militärische Operationen zur Krisenbewältigung. Die Arktis-Anrainer Kanada, Russland und die USA gehören zu den strategischen Partnern der EU. Ferner kann die EU den Arktischen Rat in seiner Arbeit durch das Einbringen umfassender Erfahrungen mit Multilateralität und der Koordinierung unterschiedlicher Positionen und Perspektiven unterstützen.

Die Bundesregierung unterstützt, dass die Europäische Investitionsbank (EIB) im Rahmen ihres Auftrags Investitionen in Teilen der Arktis fördert, insbesondere in den Bereichen Energie-, Umwelt-, Verkehrs-, und Forschungsinfrastruktur.

Die Bundesregierung unterstützt den Euro-Arktischen Barentssee-Rat (BEAC) als einen Rahmen, der sich eignet, Barentssee spezifische Arktis-Themen zu behandeln und zu vertiefen. Der BEAC wurde 1993 von Dänemark, Finnland, Island, Norwegen, Schweden, Russland und der EU-Kommission gegründet, um regionale Kooperation um die Barentssee zu fördern und ökologische Bedrohungen zu entschärfen. Der Rat bemüht sich um die grenzübergreifende Förderung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung in der Region.

Bilaterale Beziehungen

Die Bundesregierung unterhält freundschaftliche und intensive bilaterale Beziehungen zu den Staaten des Arktischen Rates und ist insbesondere an einer Zusammenarbeit in arktispolitischen Themen interessiert. Vorhandene bilaterale Strukturen bzw. Gremien sollten dafür genutzt werden, arktispolitische Themen aufzugreifen.

Die Bundesregierung strebt an, dass die regelmäßigen bilateralen, europa-, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Konsultationen mit Mitgliedern des Arktischen Rates wie Finnland, Norwegen, Island und Schweden sowie anderen wichtigen Akteuren wie den USA, Kanada,

Russland und China als Plattform für Fragen der Arktispolitik genutzt werden. Hier können im bilateralen Verhältnis Einschätzungen zu den Entwicklungen in der Arktis oder auch Projekte wie gemeinsame Infrastrukturinvestitionen angesprochen werden. Ferner tauscht sich die Bundesregierung mit weiteren ständigen Beobachtern über arktispolitische Fragen aus. Dänemark ist ein wichtiger Partner Deutschlands in Arktisfragen.

Sicherheitspolitische Kooperationsformate

Die Bundesregierung tritt für eine friedliche Nutzung der Arktis ein, erkennt aber die mit den Entwicklungen in der Arktis zusammenhängenden sicherheitspolitischen Aspekte und mögliche Sicherheitsrisiken. Die weitgefächerten Partnerschaftsformate der NATO, in die alle Arktis-Anrainer einbezogen werden können, bieten sich aus Sicht der Bundesregierung als Forum an, um bei Bedarf sicherheitspolitische Fragen im Zusammenhang mit der Arktis zu behandeln. Sie sollten bedarfsorientiert durch weitere Formate wie den Arctic Security Forces Roundtable (ASFR) als Forum der Sicherheitskräfte der Arktis-Anrainer ergänzt werden, an dem Deutschland sich zusammen mit anderen europäischen Partnern als Beobachter beteiligt.

IV. Zusammenfassung

Die Arktis wird zunehmend zu einem Gebiet von geopolitischem, geoökonomischem und geoökologischem Interesse. Der durch die Treibhausgasemissionen des Menschen verursachte Klimawandel bewirkt die rasante Erwärmung und Eisschmelze in der Arktis. Dadurch werden Gebiete in der Nordpolarregion mit Potenzial an Rohstoffen für eine wirtschaftliche Nutzung und Entwicklung zunehmend zugänglich. Die großen wirtschaftlichen Chancen sind mit hohen Risiken für die arktischen Ökosysteme verbunden. Die bereits begonnene Erschließung arktischer Rohstoffquellen kann zur Energie- und Rohstoffsicherheit auch in Deutschland und der EU beitragen. Deutschen Unternehmen eröffnen sich neue Möglichkeiten. Dabei legt die Bundesregierung großen Wert auf eine friedliche, umwelt- und naturverträgliche sowie nachhaltige wirtschaftliche Nutzung der Arktis. Das schließt die Festlegung höchster Umweltstandards und der Haftung für Umweltschäden ein. Eine besondere Rolle spielen im politischen Kontext die unmittelbaren Arktis-Anrainer und die weiteren Mitglieder des Arktischen Rates.

Die Bundesregierung strebt an, die Arktisregion stärker als bisher zu einem zentralen Gegenstand deutscher Politik zu machen und dabei die Besonderheiten der Region, wie deren ökologische Sensibilität und die Belange der indigenen Bevölkerung, zu berücksichtigen. Deutschland wiederum kann mit Spezialwissen in Forschung und hochentwickelter Technologie sowie in Bezug auf Umweltstandards eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in der Arktis unterstützen. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass arktische Schiffspassagen der internationalen Schifffahrt zur freien Durchfahrt unter anspruchsvollen Sicherheits- und Umweltstandards zur Verfügung stehen.

Der Bundesregierung sind der Erhalt der einzigartigen Umwelt- und Lebensbedingungen, der Schutz der biologischen Vielfalt der Arktis und die Einrichtung von Schutzgebieten wichtige Anliegen. Sie unterstreicht die Bedeutung eines schonenden Umgangs mit der Arktis für den globalen Umweltschutz unter Anwendung des Vorsorgeprinzips.

Die Bundesregierung räumt der Polarforschung einen hohen Stellenwert ein. Die daraus hervorgehenden Erkenntnisse sind von enormer Bedeutung für das Verständnis der arktischen Region und für deren politische Gestaltung. Der freien verantwortungsvollen und kooperativen Forschung und der Verbesserung der Forschungsbedingungen sollten international hohe Priorität eingeräumt werden.

Die Bundesregierung bekennt sich zu bestehenden internationalen Abkommen und Vereinbarungen, die für die Arktis einschlägig sind. Besondere Bedeutung kommt dem VN-Seerechtsübereinkommen, dem MARPOL-Übereinkommen, den Abkommen zum Schutz der marinen Umwelt und Biodiversität und regionalen Übereinkommen zu. Bestehende Regelungslücken im Hinblick auf die Arktis sollten effektiv geschlossen werden, wie zum Beispiel durch die Entwicklung des „Polar Codes“ durch die Internationale Seeschifffahrtsorganisation. Die Bundesregierung befürwortet die multilaterale Kooperation in Arktisfragen, insbesondere im Arktischen Rat als dem maßgeblichen hochrangigen Entscheidungsgremium, und möchte sich im Rahmen der Rolle Deutschlands als ständiger Beobachter im Arktischen Rat noch stärker engagieren.

Die Bundesregierung befürwortet eine aktive Arktispolitik der Europäischen Union und die strategisch ausgerichtete und horizontal kohärente Integration arktischer Belange in der Außen- und Sicherheitspolitik der EU und deren Politik in den Feldern Umwelt, Forschung, Industrie und Technik, Energie- und Rohstoffpolitik, Verkehr und Fischerei.

www.auswaertiges-amt.de