



Kristina Schönfeldt

## Das Völkerrecht als Ordnungsrahmen der Arktis<sup>1</sup>

Veröffentlicht: 01.02.2018

### 1. Die Arktis – Ein Ort im Wandel

Die Arktis hat viele Gesichter. Sie ist Sehnsuchtsort, Wirtschafts- und Lebensraum, Kulturlandschaft und Ökosystem. Jede einzelne dieser gesellschaftlichen und natürlichen Sphären unterliegt derzeit grundlegenden Wandlungsprozessen: War es dem Menschen bislang nur unter Inkaufnahme größter Anstrengungen und Gefahren möglich, in nordpolare Gefilde vorzudringen, erleichtert das fortschreitende Abschmelzen der Eisflächen den Zugang zu dieser unwirtlichen Region.

In Folge der neuen Zugänglichkeit wächst auch das Interesse an den Vorkommen an fossilen Brennstoffen, Metallen und anderen Rohstoffen, die im arktischen Raum vermutet werden. In Zeiten eines weltweit stetig ansteigenden Energie- und Rohstoffbedarfs entwickelt sich die Arktis damit zu einem geopolitischen sowie -ökonomischen Brennpunkt und Schauplatz für politische Auseinandersetzung. Aber nicht nur die Aussicht auf Bodenschätze, sondern auch die Erschließung polarer Schifffahrtsrouten verheißt neue wirtschaftliche Möglichkeiten.

Für das sensible Ökosystem der Arktis und den Lebensraum der lokalen Bevölkerung ist diese Zunahme menschlicher Aktivitäten Fluch und Segen zugleich und lässt die Forderung nach einer nachhaltigen und umweltschonenden Nutzung der Arktis drängender werden, insofern ökonomische Nutzungsabsicht und ökologisches Bewahrungsinteresse treten immer häufiger in Konflikt miteinander.<sup>2</sup>

Dem Recht kommt an dieser Stelle die Rolle des Vermittlers zwischen den konfligierenden Interessen und Kräften zu. Denn der in der medialen Berichterstattung und politischen Rhetorik ausgerufenen „Kampf um die Arktis“ ist zwar durchaus Realität, geführt wird er aber nach den Maßstäben des Rechts, die die Grundlage für zwischenstaatliche Kooperation in der Region bilden: Die Arktis „is probably the most stable area in the world, all countries play by the rules. Legal norms are well established.“<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Kristina Schönfeldt ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin am Lehrstuhl von Prof. Dr. Stefan Talmon, LL.M., M.A., an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Der Beitrag beruht auf einem Vortrag, der am 5. Oktober 2017 auf einer gemeinsamen Tagung der Leibniz-Sozietät, des Alfred-Wegener-Instituts (Helmholtz-Zentrum für Polar- und Meeresforschung) und des Deutschen Arktisbüros zum Thema „Die Arktis in der globalisierten Welt“ stattgefunden hat. Die Vortragsform wurde weitgehend beibehalten. Die dazugehörige Präsentation kann hier abgerufen werden: <https://leibnizsozietat.de/die-arktis-in-der-globalisierten-welt-tagung-am-05-10-2017-bericht/>.

Einige Teile des Beitrages wurden bereits in *Schönfeldt*, Schiffahrt in der Arktis. Das Völkerrecht als Vermittler zwischen ökonomischem Potenzial und ökologischem Risiko, EurUP 2017, 206 veröffentlicht.

<sup>2</sup> Die Einleitung ist *Schönfeldt*, Schiffahrt in der Arktis. Das Völkerrecht als Vermittler zwischen ökonomischem Potenzial und ökologischem Risiko, EurUP 2017, 206 entnommen.

<sup>3</sup> Zitiert nach: The roar of ice cracking. Will Asian countries consolidate or disrupt Arctic stability?, *The Economist*, 2.2.2013, <https://www.economist.com/news/international/21571127-will-asian-countries-consolidate-or-disrupt-arctic-stability-roar-ice-crackin>.

Dabei gibt es nicht „das Recht“ der Arktis. Vielmehr fügen sich Vorschriften unterschiedlichsten Ursprungs zu einem arktischen Regelungsverbund zusammen. Da große Teile der Arktis der territorialen Souveränität der Anrainerstaaten unterliegen, sind deren nationale Rechtsordnungen wichtige Determinanten bei der Regulierung des arktischen Raumes. Daneben dient das Völkerrecht als maßgeblicher Ordnungsrahmen, das wiederum die nationalen Rechtsordnungen beeinflusst. Das Völkerrecht regelt die Beziehungen zwischen Staaten und Internationalen Organisationen und speist sich in erster Linie aus den Rechtsquellen der Verträge sowie des ungeschriebenen Gewohnheitsrechts (Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut).

Im Unterschied zum südlichen Polarkreis, der durch das Antarktis-Vertragssystem geschützt und reguliert wird,<sup>4</sup> gibt es für die Arktis keine völkerrechtliche Sonderordnung. Eine solche wird von den fünf Anrainerstaaten ausdrücklich abgelehnt, wie aus der von diesen formulierten Ilulissat-Erklärung von 2008 hervorgeht.<sup>5</sup> Stattdessen findet das allgemeine Völkerrecht Anwendung, wobei die Handlungsform der Verträge in der Rechtsordnung der Arktis die vorherrschende Rolle einnimmt. Abgesehen von wenigen Ausnahmen adressieren die einschlägigen Verträge selten unmittelbar die Arktis. Stattdessen finden globale oder regionale Verträge – quasi beiläufig und reflexhaft – auf die Arktis oder bestimmte Teile davon Anwendung; sie unterscheiden sich mithin jeweils hinsichtlich des Urhebers, ihrer Normqualität und auch ihres Geltungsbereichs.

Dieser Wirkmechanismus ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass Veränderungen in der Arktis, gerade hinsichtlich des dortigen Klimas und Ökosystems meist nicht etwa durch menschliche Aktivitäten innerhalb des arktischen Raumes verursacht, sondern auf externen, das heißt auf asiatischen, nordamerikanischen und europäischen Emissionsquellen beruhen. Gleichzeitig haben Veränderungen in der Arktis oftmals globale Auswirkungen.<sup>6</sup> Gerade die Schlüsselstellung der Arktis im weltweiten Klimageschehen erfordert global ansetzende Initiativen gegen die Ursachen und Folgen des Klimawandels im nordpolaren Raum.<sup>7</sup> Das Recht bildet dies insofern ab, indem es versucht Ursachen wie Folgen der Veränderungen des arktischen Raumes auf globaler Ebene zu regulieren. Es ist jedoch ein Trend zu einer Regionalisierung des Völkerrechts zu beobachten, insofern dieser globale Regulierungsansatz in den letzten Jahren mehr und mehr durch arktisspezifische Maßnahmen ergänzt wurde.

Sowohl nationales wie auch internationales Recht werden zudem durch unverbindliche, aber in der Praxis höchst relevante *soft law*-Instrumente flankiert, die insbesondere unter der Ägide des Arktischen Rates erarbeitet werden.<sup>8</sup>

Über Finnland und Schweden, die einzigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die gleichzeitig zum Kreis der Arktisstaaten gehören, sowie durch Norwegen und Island *qua* ihrer Zugehörigkeit zu der Europäischen Freihandelszone wird schließlich auch das Europarecht für Teile der Arktis relevant.<sup>9</sup> Während diese europarechtliche Perspektive in diesem Beitrag ausgeklammert wird, soll die völkerrechtliche Ebene der arktischen Rechtsordnung im Fokus stehen.

---

<sup>4</sup> Unterzeichnet in Washington DC, 1.12.1959; in Kraft getreten am 25.6.1961; 402 UNTS 72.

<sup>5</sup> Abrufbar unter [www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat\\_Declaration.pdf](http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf).

<sup>6</sup> Keil/Knecht, Introduction: The Arctic as a Globally Embedded Space, in: dies. (Hrsg.), *Governing Arctic Change*, 2017, S. 3.

<sup>7</sup> Diese Passage wurde Schönfeldt, *Schifffahrt in der Arktis. Das Völkerrecht als Vermittler zwischen ökonomischem Potenzial und ökologischem Risiko*, EurUP 2017, 209 entnommen.

<sup>8</sup> Dazu zum Beispiel Soltvedt/Rottem, *The Arctic Council: Policy Recommendations and National Implementation*, FNI Report 7/2016 sowie Hasanat, *Soft-Law Cooperation in International Law: The Arctic Council's Efforts to Address Climate Change*, 2012.

<sup>9</sup> Siehe dazu jüngst die Beiträge in dem Sammelband von Liu/Kirk/Henriksen (Hrsg.), *The European Union and the Arctic*, 2017.

## 2. Internationales Seerecht als normativer Ausgangspunkt

Vereinfacht gesagt ist die Arktis ein von Landflächen umringter Ozean. Zentraler Ordnungsrahmen für die marine Arktis ist daher auch das internationale Seerecht. Dieses ist in dem Seerechtsübereinkommen von 1982 (im Folgenden stellenweise abgekürzt: SRÜ) kodifiziert. Nicht alle Arktisstaaten haben bislang jedoch die so genannte „Verfassung der Meere“ ratifiziert. Die Vereinigten Staaten konnten diesen Schritt wegen großer innenpolitischer Widerstände noch nicht vollziehen. Im Ergebnis spielt die fehlende Unterwerfung unter das seevölkerrechtliche Vertragsregime nur eine untergeordnete Rolle, denn die Vereinigten Staaten erkennen die wichtigsten Regelungen trotzdem als für sie verbindliches Völkergewohnheitsrecht an<sup>10</sup> und erfahren in der Praxis auch kaum Nachteile durch die fehlende Ratifikation – mit einer Ausnahme, auf die später noch kurz eingegangen werden soll.

Das Seerechtsübereinkommen legt in erster Linie die maritime Raumordnung fest. Darauf aufbauend räumt sie den Küstenstaaten Regelungsbefugnisse sowie Nutzungsrechte ein und sieht Vorschriften zum Schutz der Meeresumwelt, der Meeresforschung sowie der internationalen Schifffahrt vor.

Zu der Arktis als solcher schweigt das Übereinkommen. Lediglich die in Art. 234 SRÜ normierte Arktis-Klausel,<sup>11</sup> die von Kanada, Russland und den Vereinigten Staaten mit Blick auf ihre nordpolaren Gebiete ausgearbeitet wurde<sup>12</sup>, gewährt den Küstenstaaten „das Recht, nichtdiskriminierende Gesetze und sonstige Vorschriften zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Meeresverschmutzung durch Schiffe in eisbedeckten Gebieten innerhalb der ausschließlichen Wirtschaftszone zu erlassen und durchzusetzen, wenn dort besonders strenge klimatische Bedingungen und das diese Gebiete während des größten Teiles des Jahres bedeckende Eis Hindernisse oder außergewöhnliche Gefahren für die Schifffahrt schaffen und die Verschmutzung der Meeresumwelt das ökologische Gleichgewicht ernstlich schädigen oder endgültig zerstören konnte. [...]“

## 3. Maritime Raumordnung: Aufteilung der Seegebiete

Nach dem Seerechtsübereinkommen hat jeder der fünf Anrainerstaaten des Arktischen Ozeans das Recht auf ein Küstenmeer von bis zu zwölf Seemeilen (Art. 3 SRÜ), auf eine Anschlusszone von 24 Seemeilen (Art. 33 SRÜ), auf eine ausschließliche Wirtschaftszone von bis zu 200 Seemeilen (Art. 57 SRÜ) sowie auf einen entsprechenden Festlandsockel (Art. 76 SRÜ).

Welche Rechte und Kompetenzen einem Küstenstaat zukommen, richtet sich nach der jeweiligen Meereszone. In der Zwölf-Seemeilen-Zone dürfen Küstenstaaten ihre Hoheitsrechte uneingeschränkt durchsetzen, während alle anderen Staaten nur das Recht zur friedlichen Durchfahrt haben. In der Anschlusszone besitzt der Küstenstaat hingegen lediglich Kontrollrechte, die in zum Beispiel dazu berechtigen zu überprüfen, ob im Küstenmeer geltende nationale Gesetze eingehalten werden. Das betrifft in erster Linie Einreise-, Finanz- und Zollvorschriften.

Anders als das Küstenmeer gehört die ausschließliche Wirtschaftszone nicht zum Staatsgebiet. Dementsprechend verfügt der Küstenstaat hier nur über funktional begrenzte Rechte, die die „Erforschung und Ausbeutung, Erhaltung und Bewirtschaftung der lebenden und nichtlebenden natürlichen Ressourcen der Gewässer über dem Meeresboden, des Meeresbodens und seines Untergrunds sowie hinsichtlich anderer Tätigkeiten zur wirtschaftlichen Erforschung und Ausbeutung der Zone wie der Energieerzeugung aus Wasser, Strömung und Wind“ betreffen (Art. 56 Abs. 1 SRÜ).

Jenseits der ausschließlichen Wirtschaftszone beginnt die Hohe See (Art. 86 SRÜ). Die Hohe See unterliegt nicht der Hoheitsgewalt eines einzelnen Landes, sondern steht allen Staaten offen. Insbe-

---

<sup>10</sup> Vgl. Roach, Today's Customary International Law of the Sea, (2014) 45 Ocean Dev & Intl L 239; Bartenstein, The 'Arctic Exception' in the Law of the Sea Convention: A Contribution to Safer Navigation in the Northwest Passage?, (2011) 42 Ocean Dev & Intl L 23.

<sup>11</sup> Nordquist, UNCLOS 1982. A Commentary, Bd. IV, 1991, Art. 234, S. 393, Rn. 234.1.

<sup>12</sup> Bartenstein, The 'Arctic Exception' in the Law of the Sea Convention: A Contribution to Safer Navigation in the Northwest Passage?, (2011) 42 Ocean Dev & Intl L 24.

sondere genießen diese dort die Freiheit der Schifffahrt, der Fischerei, des Überflugs und der wissenschaftlichen Meeresforschung (Art. 87 SRÜ). Neben dem zentralen Arktischen Ozean befinden sich in der Arktis allerdings nur wenige Bereiche, die der Hohen See angehören: das Bananenloch in der Norwegischen See, das Doughnut-Loch in der Beringsee sowie das Schlupfloch in der Barentssee.

Wohingegen das Küstenmeer und die ausschließliche Wirtschaftszone in erster Linie die Wassersäule beschreiben, umfasst der Festlandsockel den der im Regelfall unter der ausschließlichen Wirtschaftszone liegenden Meeresboden und -untergrund. Auch in diesem Gebiet sind die Befugnisse des Küstenstaates auf die Erforschung und Ausbeutung natürlicher Ressourcen beschränkt (Art. 77 SRÜ). Das Recht zur Ausbeutung der Ressourcen am und unter dem Meeresboden kann zwar ausnahmsweise über die 200 Seemeilengrenze hinaus erstreckt werden. Dies setzt jedoch voraus, dass der Küstenstaat durch Vorlage geologischer oder geomorphologischer Daten nachweisen kann, dass sich sein Festlandsockel noch jenseits der 200 Seemeilen fortsetzt (Art. 76 SRÜ). Der Festlandsockel kann dabei maximal auf bis zu 350 Seemeilen ab der Basislinie gerechnet ausgedehnt werden.

Jenseits der 350 Seemeilengrenze beginnt schließlich der Teil des Meeresbodens, der zum gemeinsamen Erbe der Menschheit gehört. Hier lagern wirtschaftlich äußerst bedeutende Ressourcen, wie zum Beispiel seltene Metalle und Erze aus Manganknollen. Die Organisation des Abbaus von Bodenschätzen in dem so genannten „Gebiet“ (Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 SRÜ) wurde von den Staaten vergemeinschaftet und der eigens zu diesem Zweck eingerichteten Meeresbodenbehörde mit Sitz in Kingston/Jamaica übertragen.<sup>13</sup> Für die Arktis ist dieser Aspekt derzeit von nur untergeordneter Bedeutung, da der Großteil der Rohstoffvorkommen innerhalb der 200 Seemeilen-Zone bzw. im Bereich des Festlandsockels vermutet wird.<sup>14</sup>

#### 4. Festlegung der Festlandsockelgrenzen

Dieser Befund macht die Festlegung der Festlandsockelgrenzen zu einem Politikum und Wirtschaftsfaktor. Das Interesse der fünf Anrainerstaaten des Arktischen Ozeans, das Ausmaß ihrer erweiterten Festlandsockel genau zu kennen, ist nunmehr nicht allein von dem Wunsch territorialer Expansion, sondern gerade auch von wirtschaftlichen Motiven geleitet.

Ein Küstenstaat darf die seewärtigen Grenzen seines erweiterten Festlandsockels nicht im Alleingang festlegen. Vielmehr ist der Grenzziehung durch den jeweiligen Küstenstaat eine Art internationales Verwaltungsverfahren vorgeschaltet, das durch die Festlandsockelgrenzkommission, angesiedelt unter dem Dach der Vereinten Nationen in New York, durchgeführt wird.

Hierfür übermittelt der betroffene Küstenstaat der Kommission hydrographische und meeresgeologische Daten, aufgrund derer er die Festlegung seines erweiterten Festlandsockels vornehmen will. Nach einer eingehenden Begutachtung der Datensätze spricht die Kommission Empfehlungen hinsichtlich der Grenzziehung aus. Legt ein Küstenstaat die Außengrenzen des Festlandsockels auf der Grundlage dieser Empfehlungen fest, erhalten jene grundsätzlich verbindlichen und endgültigen Status.<sup>15</sup>

Alle fünf Arktisanrainer erheben – teilweise – überlappende Ansprüche auf einen erweiterten Festlandsockel, woraus sich ein gewisses Konfliktpotenzial ergibt. Gerade in den letzten Jahren war eine ungewöhnlich hohe Anzahl an Anträgen vonseiten der Arktisstaaten zu verzeichnen. Mit einem

---

<sup>13</sup> Siehe dazu *Lodge*, *The International Seabed Authority and the Arctic*, in: Wasum-Rainer/Winkelmann/Tiroch (Hrsg.), *Arctic Science, International Law and Climate Change*, 2012, S. 175-188.

<sup>14</sup> Nach der oft zitierten Studie des U.S. Department of the Interior, U.S. Geological Survey, *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*, 2008, werden in der Arktis 90 Milliarden Barrel an Öl, 1,669 Billionen Kubikfuß an Erdgas sowie 44 Milliarden Barrel an Flüssiggas vermutet. Das sind ungefähr 20 bis 30 % der weltweit unentdeckten Vorkommen fossiler Brennstoffe.

<sup>15</sup> Dies ist freilich nicht ganz unumstritten. Zum Antrags- und Begutachtungsverfahren detailliert *Busch*, *Establishing Continental Shelf Limits Beyond 200 Nautical Miles by the Coastal State*, 2016, Kapitel 3.

Wettlauf, bei dem das größte Stück vom arktischen Kuchen als Preis winkt, hatte das jedoch nicht viel gemein. Der Grund für diese Eile lag schlichtweg darin begründet, dass ein Staat seinen Anspruch auf eine Erweiterung des Festlandsockels spätestens zehn Jahre nach Ratifikation der Seerechtskonvention geltend machen muss.<sup>16</sup>

Der Antrag Norwegens ist dabei der Einzige, der von der Kommission bereits beschieden wurde. Auf Grundlage der von der Kommission ausgesprochenen Empfehlungen konnten Norwegen und Russland im Jahr 2010 einen Abgrenzungsvertrag für den Arktischen Ozean und die Barentssee schließen.<sup>17</sup> Die Anträge Dänemarks sind hingegen noch in Bearbeitung. Gleiches gilt für den revidierten Antrag Russlands. Nachdem der erste russische Antrag aus dem Jahr 2001 erhebliche Proteste seitens anderer Arktisstaaten sowie Japans nach sich zog und zu wenige aussagekräftige Daten enthielt, reichte Russland im Sommer des Jahres 2015 einen umfassend überarbeiteten Antrag ein. Kanada hat im Dezember des Jahres 2013 einen lediglich vorläufigen Antrag zum Zwecke der Fristwahrung eingereicht, arbeitet aber seit Jahren intensiv und unter dem Einsatz vieler Ressourcen an einem vollständigen Antrag. Dieser wird voraussichtlich im Jahr 2018 fertiggestellt werden.<sup>18</sup>

Die Vereinigten Staaten befinden sich schließlich in einer Sondersituation. Sie können das Verfahren vor der Festlandsockelgrenzkommission derzeit nicht dazu nutzen, um ihren Ansprüchen zu rechtlicher Verbindlichkeit zu verhelfen, da sie dem Seerechtsübereinkommen noch nicht beigetreten sind. Dies hält die Vereinigten Staaten freilich nicht davon ab, bereits die notwendigen bathymetrischen Daten zu sammeln, die für einen erfolgreichen Antrag erforderlich sind.<sup>19</sup>

Ein Vergleich der bisher eingereichten Anträge zeigt, dass nahezu alle Arktisstaaten Teile des Lomonosov-Rückens und des Alpha Mendeleev-Rückens für sich beanspruchen. Ersterer erstreckt sich bis fast an den Nordpol. Besonderes Interesse gebührt daher den zukünftigen Empfehlungen der Kommission hinsichtlich der Grenzziehung in diesen beiden Arealen.

## 5. Der Schutz der arktischen Umwelt durch das Völkerrecht

Eine Vielzahl umweltvölkerrechtlicher Verträgen von regionaler oder globaler Reichweite dient dem Schutz der arktischen Umwelt, indem sie zum Beispiel zur Eindämmung von schädlichen Stoffen und Emissionen oder zum Artenschutz oder der Verlangsamung des Klimawandels verpflichten.

Wie die Verhandlungsgeschichte zahlreicher Umweltschutzabkommen erkennen lässt, hat die Erkenntnis der besonderen Schutzbedürftigkeit der Arktis die Vertragsgestaltung oft nachhaltig geprägt. Diese Bewusstseinschärfung ist ganz besonders dem Arktischen Rat zuzuschreiben, der insoweit eine erfolgreiche Lobbyarbeit betrieben hat.<sup>20</sup> Bisweilen hat die Arktis sogar unmittelbar Eingang in den Vertragstext gefunden, wie beispielsweise die Präambel des Stockholmer Übereinkommens über persistente organische Schadstoffe zeigt, die auf den Umstand hinweist, „dass die Ökosysteme und eingeborenen Gemeinschaften der Arktis aufgrund der Biomagnifikation persistenter orga-

---

<sup>16</sup> Rule 45 lit. a of the Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf CLCS/40/Rev.1.

<sup>17</sup> Abgedruckt in: Schönfeldt, *The Arctic in International Law and Policy*, 2017, Document 120. Ferner dazu Henriksen/Ulfstein, *Maritime Delimitation in the Arctic: The Barents Sea Treaty*, (2011) 42 *Ocean Dev & Intl L* 1.

<sup>18</sup> Nachweise zu den Anträgen, die die Arktisstaaten bei der Festlandsockelkommission eingereicht haben und weiterführender Literatur zu dem Thema finden sich Schönfeldt, *The Arctic in International Law and Policy*, 2017, S. liv ff.

<sup>19</sup> Steenson, *Mapping the extended continental shelf in the Arctic*, Coast Guard Compass, 28.11.2016, <http://coastguard.dodlive.mil/2016/11/mapping-the-extended-continental-shelf-in-the-arctic/>.

<sup>20</sup> Dazu Selin, *Global Environmental Governance and Treaty-Making: The Arctic's Fragmented Voice*, in: Keil/Knecht (Hrsg.), *Governing Arctic Change*, 2017, S. 101-120. Zum Hintergrund auch Koivurova/Kankaanpää/Stepien, *Innovative Environmental Protection: Lessons from the Arctic*, (2015) *J Env L* 297 f.

nischer Schadstoffe besonders gefährdet sind und die Verunreinigung ihrer traditionellen Lebensmittel ein Problem für das öffentliche Gesundheitswesen darstellt“.<sup>21</sup>

Auch das kürzlich in Kraft getretene Übereinkommen von Minamata, das das Ziel verfolgt, die menschliche Gesundheit und die Umwelt vor anthropogenen Emissionen und Freisetzungen von Quecksilber zu bewahren, hebt das außergewöhnliche Schutzbedürfnis arktischer Ökosysteme und indigener Gemeinschaften aufgrund der Biomagnifikation von Quecksilber und der Verunreinigung von traditionellen Lebensmitteln hervor.<sup>22</sup>

Zu den darüber hinaus einschlägigen und praktisch besonders bedeutsamen Übereinkünften zählen darüber hinaus das Pariser Klimaschutzabkommen,<sup>23</sup> das Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung,<sup>24</sup> der Vertrag zur Regelung des Walfangs<sup>25</sup> sowie das Übereinkommen über die biologische Vielfalt<sup>26</sup>.

Ferner wären durch völkerrechtliche Verträge ausgewiesene Umweltschutzzonen für den Arktischen Ozean eine sinnvolle Maßnahme.<sup>27</sup> In diesem Zusammenhang setzt sich die Staatengemeinschaft unter dem Dach der Vereinten Nationen seit einiger Zeit aktiv für die Ausarbeitung eines Abkommens zum Schutz der Biodiversität jenseits nationaler Hoheitsgewalt ein, welches unter anderem die Einrichtung von Meeresschutzgebieten auf Hoher See umfassen soll.<sup>28</sup> Dies könnte entsprechende Schutz- und Regelungslücken hinsichtlich der Bereiche des Arktischen Ozeans schließen, die zur Hohen See gehören.

Bereits durch diese schlaglichtartige Nennung der Regelungsinstrumente wird deutlich, dass sich die Arktis in Bezug auf den Umweltschutz nicht in einem rechtsfreien Raum befindet, sondern in ein dichtes Normgeflecht aus Verträgen mit globaler oder regionaler Reichweite eingebettet ist. Um mit den Worten des Rechtswissenschaftlers *Koivurova* zu sprechen, ist die Arktis in dieser Hinsicht „well regulated, if not in fact excessively so.“<sup>29</sup> Die Risiken möglicher inhaltlicher Überschneidungen, Wertungswidersprüche und Pflichtenkollisionen innerhalb dieses Regimes sind freilich nicht von der Hand zu weisen. Hier hält das Völkerrecht ein Instrumentarium an Konfliktlösungsmechanismen und Kollisionsregeln bereit, um dem Problem auf der Ebene der Rechtsgeltung und -anwendung zu begegnen.<sup>30</sup>

---

<sup>21</sup> Unterzeichnet in Stockholm, 22.5.2001; in Kraft getreten am 17.5.2004; 2256 UNTS 215.

<sup>22</sup> Unterzeichnet in Minamata, 10.10.2013; in Kraft getreten am 16.8.2017;  
<https://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/10/20131010%2011-16%20AM/CTC-XXVII-17.pdf>.

<sup>23</sup> Unterzeichnet in Paris, 12.12.2015; in Kraft getreten am 4.11.2016;  
[http://unfccc.int/files/essential\\_background/convention/application/pdf/english\\_paris\\_agreement.pdf](http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf).

<sup>24</sup> Unterzeichnet in Genf, 13.11.1979; in Kraft getreten am 16.3.1983; 1302 UNTS 217.

<sup>25</sup> Unterzeichnet in Washington DC, 2.12.1946; in Kraft getreten am 10.11.1948; 161 UNTS 72.

<sup>26</sup> Unterzeichnet in Rio de Janeiro, 5.6.1992; in Kraft getreten am 29.12.1993; 1760 UNTS 79.

<sup>27</sup> Siehe *Arktischer Rat*, Framework for a Pan-Arctic Network of Marine Protected Areas, 2015. Zum völkerrechtlichen Hintergrund *Hossain/Morris*, Protecting Arctic Ocean Marine Biodiversity in the Area Beyond National Jurisdiction, in: Andreone (Hrsg.), The Future of the Law of the Sea, 2017, S. 105-126.

<sup>28</sup> *Vereinte Nationen*, Generalversammlung, Resolution 72/249 „International legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction“, 24.12.2017.

<sup>29</sup> *Koivurova*, The Importance of International Environmental Law in the Arctic, (2003) XIV FYIL 344.

<sup>30</sup> Vgl. *Proelß*, Naturschutz im Meeresvölkerrecht, (2016) 54 AVR 491.

## 6. Die Regulierung der Schifffahrt durch arktische Gewässer durch das Völkerrecht

Für Industrie, Investoren und Bewohner der Arktis eröffnen sich durch die verbesserte Zugänglichkeit der arktischen Seewege neue wirtschaftliche Möglichkeiten in Form des Abbaus nicht-lebender Ressourcen, wie Öl und Gas, oder der Erschließung weiterer Fischfanggebiete. Nachdem eine Zunahme der Schifffahrt über arktische Seewege in den nächsten Jahrzehnten zu erwarten ist, ergibt sich in diesem Punkt ein erhöhter rechtlicher Regelungsbedarf. Einerseits sollen die Möglichkeiten der Schifffahrt erweitert werden. Andererseits soll diese unter den Vorbehalt der Einhaltung strenger Umwelt- und Sicherheitsstandards gestellt werden.

Bereits das Seerechtsübereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten, die Meeresumwelt zu schützen und zu bewahren (Teil XII: Art. 192–237 SRÜ). Dies gilt insbesondere für die Verhütung oder Verringerung der Verschmutzung der Meeresumwelt durch die Schifffahrt (Art. 194 Abs. 3 lit. b, Art. 211 SRÜ). Ihre notwendige Konkretisierung erfahren diese sehr weit gefassten meeresumweltrechtlichen Normen durch weitere völkerrechtliche Instrumente, die jeweils Regelungen zur Vermeidung und Bekämpfung spezifischer Verschmutzungsarten vorsehen.<sup>31</sup>

Die Internationale Schifffahrts-Organisation (IMO) mit Sitz in London spielt dabei eine Schlüsselrolle: Für Fragen des globalen Schiffsverkehrs fungiert sie als das maßgebliche Gremium multilateraler Kooperation, übernimmt die notwendige Operationalisierung der Vorgaben des Seerechtsübereinkommens und konkretisiert die sich daraus ergebenden Rechte und Pflichten hinsichtlich Schiffsicherheit sowie Schutz der Meeresumwelt vor schifffahrtsbedingten Gefahren. Dies erfolgt in der Regel über den Abschluss völkerrechtlicher Verträge. Drei Abkommen sind für die Schifffahrt in der Arktis von hervorgehobener Bedeutung: das Internationale Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe 1973/1978,<sup>32</sup> das Internationale Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See 1974<sup>33</sup> sowie das Internationale Übereinkommen über Normen für die Ausbildung, die Erteilung von Befähigungszeugnissen und den Wachdienst von Seeleuten<sup>34</sup>.

In der Staatengemeinschaft wuchs indes die Erkenntnis, dass die allgemeinen Umwelt- und Sicherheitsstandards dieser und anderer Abkommen nicht ausreichen würden, um den besonderen Anforderungen, die mit der Seefahrt durch arktische Gewässer verbunden sind, gerecht zu werden. Unter diesem Eindruck entschlossen sich die Mitglieder der IMO dazu, einen Internationalen Verhaltenskodex für in polaren Gewässern verkehrende Schiffe (kurz: Polarkodex) zu entwickeln. Dieser baut auf den drei vorgenannten Verträgen auf und modifiziert diese unter Berücksichtigung der Besonderheiten der arktischen Schifffahrt.

Nach langjährigen Verhandlungen ist der Polarkodex Anfang des Jahres 2017 in Kraft getreten. Er beinhaltet einerseits Regelungen zur Verschmutzungsverhütung, andererseits trifft er Maßnahmen zur Vorsorge vor Schiffsunfällen in polaren Gebieten nebst Regelungen zur Konstruktion von Schiffen, zu Sicherheitsstandards und zur Qualifikation der Mannschaften. Mit einem obligatorischen Zertifikat ist der Nachweis zu erbringen, dass Schiffe ihrer Bauweise nach den Gefahren arktischer Gewässer standhalten können. Für Schiffe in staatlicher Hand gilt der Polarkodex bedauerlicherweise nicht; hier wird lediglich empfohlen, die Umwelt- und Sicherheitsstandards freiwillig einzuhalten.

Die Annahme des Polarkodex ist ohne Frage ein wichtiger Schritt, um die Nutzung der Arktis durch die Schifffahrt umweltschonender zu gestalten. Die Euphorie, die der Polarkodex teilweise ausgelöst hat, darf aber nicht über gewisse Schwachstellen hinwegtäuschen, die seine Effektivität im Hinblick auf den Schutz der marinen Umwelt schmälern. So sieht der Polarkodex kein umfassendes Verbot von Schweröl als Treibstoff für Schiffe vor. Auch der Umgang mit Ballastwasser und das Problem in-

<sup>31</sup> Dazu ausführlich *Proelß*, Naturschutz im Meeresvölkerrecht, (2016) 54 AVR 470.

<sup>32</sup> Unterzeichnet in London, 2.11.1973 bzw. 17.2.1978; in Kraft getreten am 2.10.1983; 1340 UNTS 62.

<sup>33</sup> Unterzeichnet in London, 1.11.1974; in Kraft getreten am 25.5.1980; 1184 UNTS 278.

<sup>34</sup> Unterzeichnet in London, 29.12.1972; in Kraft getreten am 30.8.1975; 1046 UNTS 138.

vasiver Lebewesen sind nur unzureichend adressiert. Schließlich fehlt es an Verpflichtungen zur Vornahme von Lärmschutzmaßnahmen, um die Beeinträchtigung der physischen sowie psychischen Gesundheit der Tiere durch anthropogenen Lärm einzudämmen.<sup>35</sup>

Es bleibt abzuwarten, ob und auf welche Art und Weise die Staatengemeinschaft solche Regungsdefizite angehen wird. Hinsichtlich des Schwerölverbotes könnte die Europäische Union der Internationalen Schifffahrts-Organisation sogar zuvorkommen. Das Europäische Parlament als ein energischer Befürworter eines Schwerölverbotes sieht das zögerliche Handeln innerhalb der Organisation seit Jahren überaus kritisch. In seiner „Entschließung vom 16. März 2017 zu einer integrierten Politik der Europäischen Union für die Arktis“ schlug das Europäische Parlament der Kommission daher vor, „in Ermangelung angemessener internationaler Maßnahmen, Vorschläge für Vorschriften für Schiffe vorzulegen, die vor oder nach der Durchfahrt durch arktische Gewässer EU-Häfen anlaufen, mit denen die Verwendung und Beförderung von Schweröl verboten wird.“<sup>36</sup> Sollte die Kommission diesen Vorschlag aufgreifen, könnte die Europäische Union in diesem Fall eine Vorreiterrolle einnehmen und die Entwicklung internationaler Verbotsnormen befördern.<sup>37</sup>

Mit Inkrafttreten des Polarkodex stellen sich allerdings auch zahlreiche intrikate Rechtsfragen, wie zum Beispiel die nach seinem Verhältnis zu Art. 234 SRÜ, der bereits erwähnten Arktis-Klausel. Insbesondere ist klärungsbedürftig, ob die Küstenstaaten weiterhin gestützt auf Art. 234 SRÜ nationale Regelungen erlassen dürfen und, wenn ja, ob diese strenger sein dürfen als die Vorgaben des Polarkodex.

Weniger das komplexe Verhältnis zwischen Art. 234 SRÜ und dem Polarkodex, sondern vielmehr die bereits für sich genommen sehr interessante Vorschrift, um deren Auslegung sich eine Vielzahl von Streitfragen rankt, soll im Folgenden näher betrachtet werden: Art. 234 SRÜ wurde von Kanada, Russland und den Vereinigten Staaten ausgearbeitet und gewährt den Küstenstaaten ausnahmsweise das Recht innerhalb ihrer jeweiligen ausschließlichen Wirtschaftszone Vorschriften zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Meeresverschmutzung durch Schiffe in eisbedeckten Gebieten zu erlassen. Von dieser Ermächtigung haben bislang allein Kanada und Russland Gebrauch gemacht, wobei die Völkerrechtskonformität der kanadischen wie russischen Regelungen teilweise in Zweifel gezogen wird. Insbesondere wird kritisiert, dass die gesetzlichen Maßnahmen deutlich über das hinausgingen, was Art. 234 SRÜ erlaube und dadurch die freie Seefahrt unverhältnismäßig eingeschränkt würde.<sup>38</sup>

Dass dieser Streit nicht nur akademischer Natur ist, zeigt sich mit Blick auf die im arktischen Archipel Kanadas liegende Nordwestpassage.<sup>39</sup> Diese verbindet über mehrere Seerouten den Nordatlantik mit dem Nordpazifik. Unter Anführung verschiedener Argumente vertritt Kanada den Stand-

---

<sup>35</sup> Zur Entstehung des Polarkodex, seinem Inhalt und seinen Schwachstellen ausführlich: Schönfeldt, Schifffahrt in der Arktis. Das Völkerrecht als Vermittler zwischen ökonomischem Potenzial und ökologischem Risiko, EurUP 2017, 214 ff. mwN.

<sup>36</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. März 2017 zu einer integrierten Politik der Europäischen Union für die Arktis (2016/2228(INI)), Rn. 58.

<sup>37</sup> Siehe Coelho, Remarks on the European Parliament's proposal to ban Heavy Fuel Oils in the Arctic, 28.4.2017, <http://site.uit.no/jclos/files/2017/04/Remarks-on-the-European-Parliament's-proposal-to-ban-Heavy-Fuel-Oils-in-the-Arctic.pdf>.

<sup>38</sup> Dazu Schönfeldt, Schifffahrt in der Arktis. Das Völkerrecht als Vermittler zwischen ökonomischem Potenzial und ökologischem Risiko, EurUP 2017, 219 f.

<sup>39</sup> Zu diesem schon lange bestehenden Konflikt, seiner historischen Dimension und den rechtlichen Rahmenbedingungen wurde schon sehr viel geschrieben. Instruktiv z.B. Kraska, International Security and International Law in the Northwest Passage, (2009) 42 Vanderbilt J Transnatl L 1110; McDorman, The Northwest Passage: International Law, Politics and Cooperation, in: Nordquist et al. (Hrsg), Changes in the Arctic Environment and the Law of the Sea, 2010, S. 227-250; Pharand, The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit, (2007) 38 Ocean Dev & Intl L 3.



punkt, dass es sich dabei um interne Gewässer und keine internationale Meerenge handle, was zur vollständigen Kontrolle und Genehmigungspflicht jeglicher Schifffahrt sowie zur Anordnung und Durchsetzung strenger Umwelt- und Sicherheitsstandards berechtigen würde. Dagegen steht das Verständnis der Vereinigten Staaten sowie der Europäischen Union, die die Passage als Meerenge betrachten, in der Kanada keine strengeren Vorschriften machen dürfe als in den Verträgen der Internationalen Schifffahrts-Organisation vorgesehen ist, und in der uneingeschränkte Transitrechte bestünden.

Das seevölkerrechtliche Regime der Transitdurchfahrt ist in Art. 37, 38 SRÜ normiert. Demnach besteht die Freiheit der Schifffahrt zum Zweck des ununterbrochenen und zügigen Transits durch eine Meerenge, die einen Teil der Hohen See oder einer ausschließlichen Wirtschaftszone und einen anderen Teil der Hohen See oder einer ausschließlichen Wirtschaftszone miteinander verbindet.

Neben diesen geografischen Kriterien muss die Meerenge aber auch noch der internationalen Schifffahrt dienen. Während die Nordwestpassage die gebietsbezogenen Voraussetzungen ohne Probleme erfüllt, bleibt zweifelhaft, ob sie auch den funktionalen Test besteht, mithin der internationalen Schifffahrt dient. Da die Nordwestpassage bislang nur relativ selten von der internationalen Schifffahrt genutzt wurde,<sup>40</sup> wäre die Passage aus heutiger Sicht daher nur dann als Meerenge zu qualifizieren, wenn man auch eine mögliche Nutzung genügen ließe. Ob der in Art. 37 SRÜ formulierte Passus „der internationalen Schifffahrt [...] dienen“ auf eine vergangene und bestehende Praxis abstellt oder auf eine zukünftige und potenzielle Nutzung verweist, ist umstritten und damit eine der entscheidenden Fragen in der rechtlichen Auseinandersetzung.<sup>41</sup> Ob dieser Konflikt im Zuge der Zunahme der internationalen Schifffahrt durch die arktischen Seestraßen schlichtweg obsolet wird, bleibt abzuwarten.

## 7. Arktisspezifische Kodifikations- und Koordinationsprojekte

Das Seerechtsübereinkommen in seiner Eigenschaft als Rahmenkonvention regelt viele Bereiche, unter anderem die gemeinsame Nutzung von Ressourcen oder die Seenotrettung, nur sehr allgemein, fordert die Vertragsstaaten indes gleichzeitig an mehreren Stellen dazu auf, Näheres in weiteren regional- oder funktionsspezifischen Durchführungsabkommen zu regeln. Um diesem Regelungsauftrag nachzukommen und Regelungslücken zu schließen, wurde inzwischen mit der Erarbeitung regionaler Verträge unter der Ägide des Arktischen Rates begonnen. Dieser dient dabei als Katalysator für die Entwicklung von arktisspezifischem Völkervertragsrecht.<sup>42</sup>

Als erstes erfolgreich abgeschlossenes Kodifikationsvorhaben ist hier das Abkommen über Kooperation bei Such- und Rettungsarbeiten nach Unglücken in der Arktis zu nennen, das im Jahr 2013 in Kraft trat.<sup>43</sup> Ausgehend von der im Seerechtsübereinkommen verankerten Pflicht zur regionalen Zusammenarbeit bei der Such- und Hilfeleistung (Art. 98 SRÜ), konkretisiert diese Übereinkunft die sich aus der Internationalen Konvention über Suche und Rettung in Seenotfällen 1973<sup>44</sup> sowie aus dem Anhang 12 des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt 1944<sup>45</sup> ergebenden Verpflichtungen und passt sie den unwirtlichen Gegebenheiten in der Arktis an.

---

<sup>40</sup> Vgl. *Kanadische Regierung*, NWT State of the Environment Report 7.3 Trends in shipping in the Northwest Passage and the Beaufort Sea, 2015, <http://www.enr.gov.nt.ca/en/state-environment/73-trends-shipping-northwest-passage-and-beaufort-sea>.

<sup>41</sup> Zu den juristischen Einzelheiten dieser Streitfrage *Wolfrum*, Das Rechtsregime der Arktis, Vortragsmanuskript, 2008, S. 9 f., [www.mpil.de/files/pdf2/wolfrum\\_auswaertiges\\_amt\\_arktis.pdf](http://www.mpil.de/files/pdf2/wolfrum_auswaertiges_amt_arktis.pdf).

<sup>42</sup> Vgl. *Koivurova/Kankaanpää/Stepien*, Innovative Environmental Protection: Lessons from the Arctic, (2015) J Env L 307 f.

<sup>43</sup> Abgedruckt in *Schönfeldt*, The Arctic in International Law and Policy, 2017, Document 180.

<sup>44</sup> Unterzeichnet in Hamburg, 27.4.1979; in Kraft getreten am 22.6.1985; 1405 UNTS 119.

<sup>45</sup> Unterzeichnet in Chicago, 7.12.1944; in Kraft getreten am 4.4.1947; 15 UNTS 296.

Ähnliches gilt für das Abkommen zu Ölfunfällen und Verschmutzungen in der Arktis, das 2013 unterzeichnet wurde.<sup>46</sup> Dieses baut auf dem Seerechtsübereinkommen, dem Übereinkommen über Schutzvorkehrungen, Gegenmaßnahmen und Zusammenarbeit bei Ölverschmutzungen 1990 sowie dem Übereinkommen über Maßnahmen auf Hoher See bei Ölverschmutzungsunfällen 1969 auf.

Schließlich wurde im Frühling 2017 das Übereinkommen über wissenschaftliche Kooperation in der Arktis vereinbart, das die Forschungszusammenarbeit unter den Arktisstaaten stärken soll, um letztlich mehr Wissen und gesichere Erkenntnisse über den Nordpolarraum zu generieren.<sup>47</sup>

Ein viertes regionales Kodifikationsprojekt ist Ende des Jahres 2017 erfolgreich zum Abschluss gekommen. Das Abkommen über Fischerei in der arktischen Hochsee soll die Ausbeutung der lebenden Ressourcen möglichst nachhaltig gestalten sowie unregulierte und illegale Fangaktivitäten im zentralen Arktischen Ozean eindämmen.<sup>48</sup> Neben den Arktisanrainern haben sich auch die Fischereinationen Japan, Südkorea und Island sowie die Europäische Union der Vereinbarung unterworfen.

Schließlich bekommt auch die für die Nordpolarregion zuständige Institutionenlandschaft Zuwachs. So wurde im Jahr 2010 unter dem Dach der Internationalen Hydrographischen Organisation die Hydrographische Regionalkommission für die Arktis eingerichtet.<sup>49</sup> Vor dem Hintergrund der unzureichenden kartographischen Abdeckung der marinen Arktis, die große Schwierigkeiten für die Seefahrt mit sich bringt, soll die Arbeit der Regionalkommission auf eine verbesserte Seevermessung hinwirken und die Wahrscheinlichkeit einer Havarie reduzieren.

## 8. Die menschliche Dimension der Arktis: Der Schutz der indigenen Bevölkerung durch das Völkerrecht

Im Gegensatz zur Antarktis, in der sich lediglich einige Wissenschaftler temporär aufhalten, ist der arktische Raum dauerhaft von ca. vier Millionen Menschen besiedelt. Hiervon zählen rund 10 % zu verschiedenen indigenen Bevölkerungsgruppen. Gerade für die indigene Bevölkerung bildet die Arktis eine unverzichtbare Lebensgrundlage, insofern sie den Raum für Weideflächen von Rentieren oder traditionelle Fischgründe bietet. Deren Integrität und Bestand sind durch die Zunahme an Ressourcenabbau und Schifffahrt mehr und mehr gefährdet. Die dadurch ebenfalls bedingte zunehmende Verunreinigung von Fisch und Robbenfleisch durch Schadstoffe und Schwermetalle birgt große Risiken für die Lebensmittelsicherheit der lokalen und indigenen Bevölkerung, deren Ernährung noch maßgeblich durch den Verzehr von Fisch und Robbenfleisch geprägt ist. Diese besorgniserregende Entwicklung erfordert rasche zwischenstaatliche Maßnahmen, die der Bewahrung der Arktis in ihrer Funktion als Lebensraum der lokalen – indigenen – Bevölkerung und ihren Traditionen dienen.

Das Völkerrecht ist in diesem Bereich noch schwach entwickelt. So existiert eine vergleichsweise geringe Anzahl an Verträgen, die dem Schutz indigener Völker und ihren besonderen Lebensweisen gewidmet sind. Den weitesten Anwendungsbereich hat das ILO-Übereinkommen 169 über indigene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern, das grundlegende Rechte indigener Völ-

---

<sup>46</sup> Abgedruckt in Schönfeldt, *The Arctic in International Law and Policy*, 2017, Document 254. Siehe weiterführend Vasiliev, *Agreement on Cooperation on Arctic Marine Oil Pollution Preparedness and Response*, in: Loukacheva (Hrsg.), *Polar Law and Resources*, 2015, S. 145 ff.

<sup>47</sup> Unterzeichnet in Fairbanks, 11.5.2017, <https://www.state.gov/e/oes/rls/other/2017/270809.htm>. Eine erste Analyse der Vereinbarung bieten Berkman et al., *The Arctic Science Agreement propels science diplomacy*, (2017) 358 *Science* 596.

<sup>48</sup> *Norwegische Regierung*, *Agreement on unregulated fishing in the Arctic Ocean*, Pressemitteilung vom 1.12.2017, <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/agreement-on-unregulated-fishing-in-the-arctic-ocean/id2580484/>.

<sup>49</sup> *Statutes of the Arctic Regional Hydrographic Commission*, angenommen am 6.10.2010, abgedruckt in: Schönfeldt, *The Arctic in International Law and Policy*, 2017, Document 181.

ker garantiert und ein Diskriminierungsverbot Letzterer statuiert.<sup>50</sup> Wenn ratifiziert, wird die Implementierung durch Aufsichts- und Überwachungsmechanismen der Internationalen Arbeitsorganisation begleitet. Indem das Abkommen indigenen Völkern in Angelegenheiten, die sie besonders betreffen, das Recht auf Konsultation und Partizipation einräumt, könnte es gerade mit Blick auf zukünftige Projekte zum Abbau von Ressourcen außerordentlich relevant werden. Aber eben nur, wenn die Ratifikation auch erfolgt: Der tatsächliche Nutzen des Übereinkommens für die indigene Bevölkerung in der Arktis ist derzeit äußerst gering, da mit Ausnahme Norwegens und Dänemarks sich noch kein weiterer Arktisstaat zur Ratifikation des Abkommens entschließen konnte.

Ein ähnlich schlechtes Zeugnis ist einigen der Arktisstaaten auszustellen, was die Unterstützung der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker<sup>51</sup> betrifft. Diese fordert dazu auf politische, wirtschaftliche, kulturelle und soziale Traditionen und Institutionen der indigenen Völker zu bewahren und zu nutzen. Zwar ist eine Erklärung der Generalversammlung grundsätzlich völkerrechtlich nicht verbindlich, sie zeitigt aber gleichwohl signifikante politische Wirkungen und beeinflusst zukünftige Rechtsentwicklungen. Ausgerechnet die Staaten, in denen die meisten indigenen Völker leben, haben dieser Erklärung ihre Zustimmung verweigert. Darunter die Arktisstaaten Russland, Kanada und die Vereinigten Staaten. Zwar haben sich die beiden nordamerikanischen Staaten einige Jahre noch nachträglich zu den Inhalten der Resolution bekannt, dies aber auch nur auf erheblichen Druck vonseiten der betroffenen Gruppen.<sup>52</sup>

Allerdings zeichnen sich punktuell Verbesserungen ab. Dies zeigt sich zum Beispiel an der Nordischen Sami-Konvention, die jüngst zwischen den skandinavischen Samen bzw. Staaten abgeschlossen wurde.<sup>53</sup> Die Konvention schützt in ganz konkreter Weise einerseits die Kultur, Sprache und Lebensweise der Samen, andererseits werden spezifische Mitwirkungs- und Teilhaberechte, insbesondere bei Fragen der Landvergabe und Verwaltung, normiert.

Schließlich schützen noch zwei Abkommen des Europarates Bestand und Sprachen nationaler Minderheiten als Teil des europäischen Kulturerbes. Dies ist zunächst die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen 1992,<sup>54</sup> die die Vertragsparteien dazu verpflichtet, die Verwendung der Regional- oder Minderheitensprachen im öffentlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben zu ermöglichen. Mit Ratifikationen durch Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden hat die Charta in der Arktis einen recht weiten Geltungsbereich.

Die Charta wird seit 1995 von dem Europäischen Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten ergänzt, das jede Diskriminierung einer Person wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit sowie eine Assimilierung gegen ihren Willen verbietet.<sup>55</sup> Ferner legt das Übereinkommen den Vertragsstaaten die Pflicht zur Vornahme umfänglicher Fördermaßnahmen zugunsten nationaler Minderheiten auf. Das Übereinkommen haben alle Arktisstaaten außer die Vereinigten Staaten, Island und Kanada ratifiziert. Diese beiden Verträge haben tatsächlich zu einer gewissen Verbesserung der Lage der indigenen Bevölkerungsgruppen in der Arktis geführt, insbesondere mit Blick auf deren sozialen und kulturellen Rechte. Beispielsweise hat Norwegen in der Erfüllung seiner

---

<sup>50</sup> Unterzeichnet in New York, 27.6.1989; in Kraft getreten am 5.9.1991; 1650 UNTS 384.

<sup>51</sup> *Vereinte Nationen*, Generalversammlung, Resolution 61/295, 13.9.2007.

<sup>52</sup> Unterstützungserklärungen abgedruckt in: *Schönfeldt*, *The Arctic in International Law and Policy*, 2017, Document 287 und Document 288.

<sup>53</sup> Abgedruckt in: *Schönfeldt*, *The Arctic in International Law and Policy*, 2017, Document 283. Obwohl sich der Bevölkerungsraum der Samen von der Mitte Norwegens bis zum Nordwesten Russlands erstreckt, sind aus innenpolitischen Gründen lediglich die skandinavischen Samen bzw. Staaten an dem Vertrag beteiligt. Instrukтив *Koivurova*, *The Draft for a Nordic Saami Convention*, (2006/7) 6 *European Yearbook of Minority Issues* 103.

<sup>54</sup> Unterzeichnet in Straßburg, 5.11.1992; in Kraft getreten am 1.3.1998; SEV Nr. 148.

<sup>55</sup> Unterzeichnet in Straßburg, 1.2.1995; in Kraft getreten am 11.9.1998; SEV Nr. 157.

vertraglichen Pflichten einen Aktionsplan einwickelt, nach dem die Verwendung der Sami-Sprache in Krankenhäusern und anderen Gesundheitseinrichtungen gewährleistet wird.<sup>56</sup>

## 9. Ausblick

Die Rechtsordnung der Arktis ist gezeichnet von Komplexität und Unübersichtlichkeit. Internationale Instrumente, nationale Regulierungsbemühungen und regionale Initiativen greifen ineinander, treten in Wechselbeziehung miteinander und sind zu koordinieren. In Anbetracht dieser Gemengelage scheint die von manchen akademischen und politischen Beobachtern erhobene Forderung nach einem eigenständigen Arktis-Vertrag nach Vorbild des Antarktis-Regimes durchaus verständlich.<sup>57</sup> Dieses Postulat trifft aber auch auf Bedenken. So ruft *Hans Corell*, der lange Zeit als Rechtsberaters des Generalsekretärs der Vereinten Nationen tätig war, mahndend in Erinnerung: „*There is already a binding legal regime that applies in the Arctic. Rather than focusing on new regimes, we should concentrate our resources on working with what we have – examine it to determine whether the present legal regime is sufficient and, if not, work towards strengthening it.*“<sup>58</sup> Dem ist zu zustimmen. Eine Ausarbeitung eines umfassenden Arktis-Vertrages ist vielmehr aus bestimmten Gründen weder realistisch noch sinnvoll. Einige davon sollen hier kurz genannt werden.

Zunächst ist das Völkerrecht im Kern weiterhin ein auf dem Konsens von Staaten basierendes System. Und wie bereits beschrieben, haben sich die Arktisstaaten in der Illuliat-Erklärung einverstanden gegen ein eigenständiges Vertragswerk für die Arktis entschieden und lassen derzeit keinerlei Bereitschaft erkennen, an dieser Haltung etwas zu ändern. Diese Entscheidung ist zu akzeptieren. Sie ist darüber hinaus symptomatisch für das gegenwärtige Völkerrecht, in dem solche umfassenden Vertragswerke, wie sie z.B. das Seerechtsübereinkommen oder auch das Antarktis-Vertragsregime verkörpern, etwas aus der Mode gekommen sind.<sup>59</sup> Sie bedürfen schlichtweg zu lang andauernder Verhandlungen, zu vieler Ressourcen und sind in der heutigen schnelllebigen Zeit oft ein zu träges Regulierungsmodell.

Zudem sind die umfassenden Partizipationsmöglichkeiten, die der Arktische Rat den indigenen Völkern in der Zusammenarbeit mit den Arktisstaaten einräumt, für das Völkerrecht, das immer noch in erster Linie ein von und für Staaten geschaffenes Recht ist, äußerst fortschrittlich.<sup>60</sup> Mag auch diese auf Staaten konzentrierte Konzeption des Völkerrechts in gewisser Hinsicht in Auflösung begriffen sein, wäre zumindest äußerst fraglich, ob den indigenen Völkern im Rahmen eines klassischen Vertrages eine ebenso einflussreiche Rolle zugeschrieben werden würde.

---

<sup>56</sup> <https://www.coe.int/de/web/european-charter-regional-or-minority-languages/uber-die-charta>. Für eine Übersicht der von beispielsweise Norwegen und Schweden bereits ergriffenen Umsetzungsmaßnahmen: Norwegen, Sixth periodical report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter, 1.7.2014, MIN-LANG (2014) PR7; Norwegen, Seventh periodical report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter, 10.3.2017, MIN-LANG (2017) PR 4; Schweden, Sixth periodical report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter, 1.6.2016, MIN-LANG (2016) PR 3

<sup>57</sup> Z.B. *Watson*, An Arctic Treaty: A Solution To The International Dispute Over The Polar Region, (2009) 14 *Ocean & Coastal LJ* 307; *Koivurova*, Alternatives for an Arctic Treaty - Evaluation and a New Proposal, (2008) 17 *RECIEL* 14; *Young*, If an Arctic Ocean Treaty is Not the Solution, What is the Alternative? (2011) 47 *Polar Record* 327.

<sup>58</sup> *Corell*, Reflections on the possibilities and limitations of a binding legal regime for the Arctic, (2007) 37 *Environmental Policy and Law* 321.

<sup>59</sup> Zu dieser (möglichen) Tendenz, siehe z.B. *Israel*, Treaty Stasis [Agora: The End of Treaties?], *AJIL Unbound*, 8.5.2014, <http://www.asil.org/blogs/treaty-stasis-agora-end-treaties>.

<sup>60</sup> Ähnlich *Koivurova*, Increasing Relevance of Treaties: The Case of the Arctic, *AJIL Unbound*, 6.5.2014, <http://www.asil.org/blogs/increasing-relevance-treaties-case-arctic-agora-end-treaties>.

Schließlich hat sich der charakteristische Regelungsverbund in der Arktis in Verbindung mit der starken Rolle des Arktischen Rates zu einem Erfolgsmodell entwickelt, das inzwischen als nachahmenswertes Vorbild für internationale Zusammenarbeit in anderen konfliktgeneigten Weltregionen gilt, wie zum Beispiel dem Südchinesischen Meer.<sup>61</sup> Gerade die Arbeit mit unter dem Dach des Arktischen Rates entwickelten *soft law*-Instrumenten hat sich bewährt und flexibles, rasches Reagieren seitens der Staaten auf neue Herausforderungen ermöglicht.

Nicht zuletzt der außergewöhnlichen Koordinierungsleistung des Arktischen Rates ist es zu verdanken, dass die Funktionsfähigkeit der arktischen Rechtsordnung durch ihren komplexen und fragmentarischen Charakter kaum beeinträchtigt wurde.<sup>62</sup> Ob die verstärkte Regionalisierung der internationalen Zusammenarbeit durch den Abschluss arktisspezifischer Abkommen zusätzlich dazu beiträgt, dem wachsenden Problem der normativen Fragmentierung entgegenzutreten und die Kooperation im Hohen Norden noch effektiver zu gestalten, wird die Zeit erst zeigen.

*Adresse der Verfasserin:* schoenfeldt@jura.uni-bonn.de

---

<sup>61</sup> Thomassen, Lessons from the Arctic for the South China Sea, 4.4.2017, <http://cimsec.org/lessons-arctic-south-china-sea/31092>.

<sup>62</sup> Corell, The Arctic: An Opportunity to Cooperate and Demonstrate Statesmanship, (2009) 42 Vanderbilt J Transnatl L 1074.