



Kathrin Keil

Im Spannungsfeld zwischen Kontinuität und Wandel – Der Arktische Rat als zentrales Forum der Arktiskooperation

Vortrag auf der Tagung „Die Arktis in der globalisierten Welt“, am 05.10.2017*

Veröffentlicht: 17.01.2018

Abstract

Der Arktische Rat ist das zentrale politische Forum arktischer Governance. Er dient der Kooperation zwischen den arktischen Staaten, den Vertretern indigener Völker der Arktis sowie nicht-arktischer Akteure und trägt zentral zur arktischen Forschungsarbeit bei. Der Rat hat in den 20 Jahren seit seiner Gründung erhebliche institutionelle wie inhaltliche Aufwertungen erfahren. Damit hat die Institution auf die veränderten Rahmenbedingungen einer sich rasch ändernden Arktis sowie des rasant gestiegenen internationalen Interesses an der Arktisregion reagiert. Allerdings steht der Rat nach wie vor im Kreuzfeuer der Debatte, ob er ausreichend auf die großen Herausforderungen in Zeiten von Klimawandel und Globalisierung vorbereitet ist. Dieser Vortrag bewertet, welche Erfolge der Arktische Rat vorzuweisen hat und welche Bereiche dementsprechend *Kontinuität* erfahren sollten. Im zweiten Teil wird die Debatte zum notwendigen *Wandel* des Rates erörtert und bewertet.

Dieser Beitrag gibt einen tieferen Einblick in das zentrale politische Forum der Region, dem Arktischen Rat. Der Titel „Spannungsfeld zwischen Kontinuität und Wandel“ wurde gewählt, da der Rat in der Tat ein Forum im Wandel ist und versucht, sich den rasch ändernden – ökologischen wie politischen – Rahmenbedingungen unserer Zeit anzupassen. Allerdings weist der Rat auch einige Eigenschaften auf, die durchaus als Errungenschaften anerkannt werden können und die wir im Reformeifer nicht übersehen sollten.

Im Folgenden werden nach einer kurzen Einführung zunächst einige Daten und Fakten zum Arktischen Rat erwähnen, um dann einen kurzen Abriss der historischen Entwicklung des Rates angesichts der Herausforderungen der letzten Jahre zu präsentieren. Im Hauptteil werden dann einige, teilweise nach wie vor heiß diskutierte Themenbereiche aufgreifen, die die Zukunft des Rates betreffen, sowohl in seiner strukturellen wie inhaltlichen Arbeitsweise. Hierbei wird eine Einschätzung gegeben, ob diese Themenbereiche eher Kontinuität oder Wandel erfahren sollten.

Der Arktische Rat

Der Arktische Rat wurde 1996 mit der Unterzeichnung der Ottawa-Deklaration gegründet. Die Unterzeichner und damit Mitgliedstaaten des Rates sind die sogenannten acht arktischen Staaten, die Land- und/oder Meeresgebiete oberhalb des nördlichen Polarkreises haben: das Königreich Dänemark (mit Grönland und den Färöer Inseln), Finnland, Island, Kanada, Norwegen, Russland, Schweden und die USA. Die Mitgliedschaft ist auf diese Staaten beschränkt. Nur die acht Staaten haben ein Stimmrecht im Rat, in dem nach dem Konsensprinzip entschieden wird.

* Dazu auch: <https://leibnizsozietat.de/die-arktis-in-der-globalisierten-welt-tagung-am-05-10-2017-bericht/>

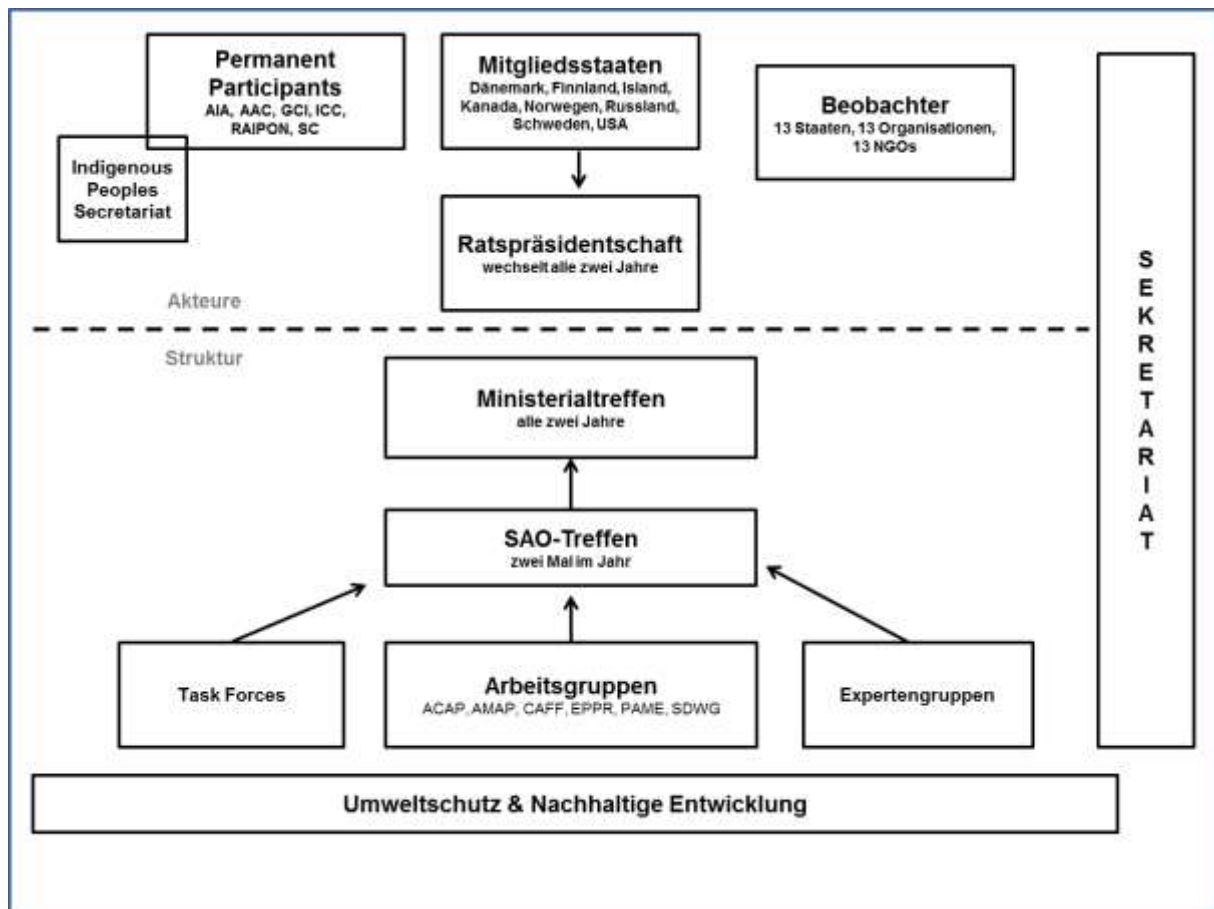
Zudem gibt es die Kategorie der *Permanent Participants*, welche aus sechs Organisationen indigener Völker der Arktis besteht. Diese sind: Die Aleut International Association, der Arctic Athabaskan Council, der Gwich'in Council International, der Inuit Circumpolar Council, die Russian Association of Indigenous Peoples of the North, und der Saami Council. Die *Permanent Participants* sind bei allen Beratungen und Entscheidungen des Rates aktiv einzubinden und von den Arktis-Staaten zu konsultieren. Als dritte Kategorie gibt es im Rat die sogenannten Beobachter. Diese sind wiederum in Staaten, intergouvernementale und interparlamentarische Organisationen und Nichtregierungsorganisationen aufgeteilt. In jeder dieser Gruppen gibt es derzeit 13 Beobachter. Deutschland hat seit Gründung des Rates Beobachterstatus.

Inhaltlich befasst sich der Rat mit den großen Themengebieten Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung in der Arktis, welche auch als die „zwei Säulen“ des Rates bezeichnet werden. Erstere Säule hat ihren Ursprung in der sogenannten *Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS)*, welche auf eine Initiative Finnlands in den späten 1980er Jahren zurückgeht. Die Struktur der AEPS ging 1996 im Arktischen Rat auf, ergänzt durch die Säule der nachhaltigen Entwicklung. Dieser geschichtliche Hintergrund lässt sich auch an den Arbeitsgruppen des Arktischen Rates ablesen, welche den Kern der inhaltlichen Arbeit des Rates bilden. Vier der sechs Arbeitsgruppen haben ihren Ursprung in der AEPS: *Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP)*, *Protection of the Arctic Marine Environment (PAME)*, *Emergency Prevention, Preparedness and Response (EPPR)* und *Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF)*.

Das breite Spektrum der nachhaltigen Entwicklung abdeckend kam 1998 die *Sustainable Development Working Group (SDWG)* hinzu, die sich mit Themen wie Gesundheit, sozio-ökonomische Entwicklungen und Herausforderungen vor allem für die indigene Bevölkerung, Energiesicherheit sowie Schutz und Förderung von Kultur und Sprachen der indigenen Bevölkerung beschäftigt. Im Jahr 2006 wurde noch eine sechste Arbeitsgruppe eingesetzt, das *Arctic Contaminants Action Programme (ACAP)*, welche sich für verstärkte Reduktionen von Emissionen und anderen Schadstoffen in der Arktis einsetzt.

In den letzten Jahren hat sich verstärkt die Praxis durchgesetzt, dass die Arbeitsgruppen temporär begrenzte Expertengruppen und *Task Forces* für bestimmte Themen einsetzen, beispielsweise zur Ausarbeitung von Abkommen zu wissenschaftlicher Kooperation, Seerettungsmaßnahmen und Kooperation bei Ölverschmutzungen. Aktuell bestehen Task Forces zu den Themen marine Kooperation und verbesserte Konnektivität. Der Vorsitz des Rates wechselt alle zwei Jahre als Ratspräsidentschaft zwischen den Arktisstaaten nach einem festgelegten Turnus. Auf sogenannten Ministerialtreffen, auf denen sich Außenminister oder andere Minister der Arktisstaaten alle zwei Jahre treffen, findet die Bestandsaufnahme der abgelaufenen Ratspräsidentschaft statt sowie die Übergabe an die nächste. Die Treffen der sogenannten *Senior Arctic Officials (SAO)*, die die Arbeit der Arbeitsgruppen überwachen, sowie Treffen der Arbeitsgruppen, Task Forces und Expertengruppen finden häufiger statt, in der Regel zwei Mal im Jahr.

Graphik: Aufbau des Arktischen Rates



© Kathrin Stephen

Entwicklung des Rates

Seit seiner Einsetzung 1996 hat sich der Rat sowohl inhaltlich als auch institutionell und prozessual weiterentwickelt. Dies hat nicht zuletzt mit den großen Herausforderungen unserer Zeit zu tun, mit denen sich auch der Arktische Rat konfrontiert sieht. Dies sind zuallererst die Ursachen und Folgen der Globalisierung sowie des Klimawandels; vor allem letzteres trifft die Arktis besonders, aufgrund der stärkeren Erwärmung der Region im Vergleich zu anderen Breiten. Die herausstechende Rolle der Arktis für das globale Klima- und Wettersystem ist auch eines der Gründe, weshalb sich der Rat in den letzten Jahren auch einem steigenden internationalen Interesse gegenüber sieht.

Institutionell hat der Rat hier durch die Einsetzung eines ständigen Sekretariats im Jahre 2013 reagiert. Vorher hatte jede Ratspräsidentschaft ihr eigenes, für zwei Jahre arbeitendes Sekretariat, wodurch Aufgaben wie Archivierung und einheitliches Arbeiten und Auftreten erschwert wurden. Aus der Initiative der skandinavischen Staaten – die ihre aufeinander folgenden Ratspräsidentschaften von 2006 bis 2013 durch ein Sekretariat in Tromsø organisierten – wurde dann 2013 das *Arctic Council Secretariat* mit Sitz in Tromsø. Eine zweite institutionelle Neuerung war die Aufnahme einer großen Zahl an neuen Beobachterstaaten auf dem Ministerialtreffen in Kiruna, Schweden im Mai 2013. Der Beobachterkreis wurde um insgesamt sechs Staaten erweitert, hauptsächlich aus Asien: China, Indien, Singapur, Japan, die Republik Korea und Italien wurden in den Beobachterstaatenkreis aufgenommen. Der Kreis wurde 2017 nochmals erweitert, diesmal hauptsächlich um Organisationen: dem International Council for the Exploration of the Sea, die OSPAR-Kommission, die Weltorganisation für Meteorologie (WMO), National Geographic, den Westnordischen Rat (WNC) und die Schweiz.

Inhaltliche Veränderungen betreffen in erster Linie die Nutzung des Rats als Forum zur Aushandlung konkreter intergouvernementaler Vereinbarungen zwischen den Arktisstaaten zu verschiedenen Themen. Das erste solche, rechtlich bindende Dokument wurde 2011 verabschiedet und befasst sich mit Kooperation bei Seerettungsmaßnahmen. 2013 folgte dann ein Abkommen zu Kooperation bei Ölverschmutzungen und 2017 zu wissenschaftlicher Kooperation. Neben diesen rechtlich bindenden Übereinkünften wurden auch eine Reihe nicht-bindender Vereinbarungen verabschiedet, unter anderem zur Verhinderung von Ölunfällen und zur Reduzierung von Ruß- und Methanemissionen.

Prozessuale Veränderungen zeigen sich vor allem in Bemühungen um Prozessoptimierung und Outcome-Maximierung. Prozessuale Reformen der letzten Jahre umfassen beispielsweise die Stärkung der Institution der SAO in Form einer stärkeren Koordinierungs- und Steuerungsrolle der SAOs für die Arbeit der Untergruppen; verstärkte Bestrebungen, Verbindungen zwischen den Arbeitsgruppen herzustellen und Synergien zu erschließen; in diesem Zusammenhang die Zusammenlegung und Koordination von Arbeitsgruppentreffen; Projektcontrolling und -nachverfolgung durch den sogenannten *Amarok Arctic Council Tracker Maxi Report*; Bemühungen, den Rat durch interorganisatorische Beziehungen und Vernetzung mit anderen Institutionen in Prozesse einzubinden; in diesem Zusammenhang zum Beispiel erhöhte Sichtbarkeit in internationalen Klima- und Umweltverhandlungen; und Archivierung und Digitalisierung sowie aktive Kommunikation der Arbeit des Rates, beispielsweise in Form der Kommunikationsstrategie von 2012.

Kontinuität oder Wandel

Obwohl sich also schon einiges getan hat in Sachen Weiterentwicklung des Arktischen Rates ist das Thema seiner Reform nach wie vor sehr prominent in arktischen Debatten. Im Folgenden werden einige dieser Themen vorgestellt und diskutiert, inwiefern diese in der Tat Teil des notwendigen Wandels des Rates sein sollten oder ob wir besser daran tun, an dieser Stelle die Kontinuität des Rates zu bewahren. Die Liste der vorgestellten Themen hat kein Anspruch auf Vollständigkeit und diese Themen sind Teil einer breiten Diskussion und können und sollen dementsprechend auch kontrovers diskutiert werden.

Rechtlicher Status

Ein immer wiederkehrendes Diskussionsthema ist der rechtliche Status des Arktischen Rates. Gegründet als politisches Forum zwischen den Arktisstaaten (laut der Ottawa-Deklaration als ein „*high level forum*“) ist der Rat damit keine internationale Organisation und nicht im Besitz einer eigenen Rechtspersönlichkeit. Der Rat übernimmt damit keine Politikformulierungs- und Umsetzungsaufgaben, sondern diese bleiben bei den Staaten. Die Aufgaben des Rates konzentrieren sich damit auf der Durchführung von Projekten, Zusammenstellungen von Forschungsergebnissen, und Formulierung von Empfehlungen, unverbindlichen Richtlinien sowie Best-Practice-Katalogen.

Aufgrund der zunehmenden Breite der Aufgaben und das allgemein gestiegene politische Interesse am Arktischen Rat wird vielfach die Forderung laut, den Rat in eine vollständige Internationale Organisation zu transformieren und ihn damit dem „*hard law*“ zu unterwerfen. Abgesehen von der Tatsache, dass dies politisch sehr schwierig durchzusetzen sein wird, kommen in der Debatte häufig die Vorteile des sogenannten „*soft law*“ zu kurz. Vereinbarungen, die in Form nicht-bindender Regeln getroffen werden, weisen in der Regel einen höheren Grad an Präzision auf und beschreiben den Handlungsauftrag der beteiligten Akteure häufig genauer als rechtlich bindende Dokumente, die meist durch vage Formulierungen viel Spielraum für die Akteure lassen.

Die Sinnhaftigkeit rechtlich bindender Vereinbarungen ist natürlich, gerade wenn es um die Implementierung geht, nicht abzuspochen. Allerdings gibt es auch im „*soft law*“-Bereich durchaus Anreize für Akteure, sich an Vereinbarungen zu halten, beispielsweise um als vertrauenswürdiger und verlässlicher Partner dazustehen. Zudem sind gerichtliche Durchsetzungsmittel auch im „*hard law*“-Bereich auf internationaler Ebene häufig mit starken Einschränkungen versehen, sodass ein Akteur letztendlich schwer gezwungen werden kann, sich an Vereinbarungen zu halten. In Foren mit weni-

gen Teilnehmern – wie dem Arktischen Rat – ist eine gute Arbeitsatmosphäre von höchster Bedeutung. Verstöße gegen – möglicherweise vage formulierte – Vereinbarungen und der Versuch anderer hiergegen vorzugehen, wird dieser nicht zuträglich sein. Nicht zuletzt gibt es Studien, die zeigen, dass die „soft law“-Richtlinien des Rates in Arktisstaaten auch implementiert werden (Soltvedt 2017).

Zudem wird argumentiert, dass die fehlende Autorität, rechtlich bindende Entscheidungen zu treffen, nicht das ausschlaggebende Kriterium für den Rat ist, um eine konstruktive Rolle – etwa in Form eines Integrators – im Regimewirrwarr der Arktis zu spielen (Young 2016, 13). Zusammenfassend wird an dieser Stelle also für die Kontinuität des Rates als „soft law“-Organisation plädiert. Dies schließt natürlich nicht die Möglichkeit aus, den Rat als Forum für die Verhandlung von rechtlich verbindlichen Vereinbarungen zu nutzen, wie es in den letzten Jahren auch wiederholt geschehen ist. Allerdings sind die resultierenden Dokumente dann keine des Arktischen Rats, sondern intergouvernementale Vereinbarungen zwischen den unterzeichneten Staaten.

Mandat

Ein weiteres Thema betrifft das Mandat des Rates. Kommentatoren lamentieren, dass das Mandat des Rates zunehmend unklar wird. Einerseits scheint es immer breiter zu werden, allerdings ohne veränderte rechtliche Grundlage. Damit wird es für viele Akteure unklarer, ob sie sich weiterhin innerhalb des Mandats des Rates bewegen oder nicht. In erster Linie betrifft diese Diskussion die Frage, ob sich der Rat explizit mit Fragen der militärischen Sicherheit befassen soll, die aktuell explizit ausgeschlossen sind.

Rufe nach einer Sicherheitskompetenz des Rates beziehen sich in der Regel auf Annahmen, dass die Arktis im Zentrum geopolitischer und anderer Sicherheitsinteressen stehen wird oder gar bereits steht. Diese Ansicht ist bei genauerem Hinsehen aber nicht mehr als eine Vermutung oder höchstens schlecht formulierte Hypothese. Mindestens ebenso vielen Experten und Beobachter berichten von der Arktis als Kooperationsraum und Beispiel kontinuierlicher und vertrauenswürdiger Zusammenarbeit auch in Zeiten schwieriger geopolitischer Verhältnisse anderswo. Das Argument für ein erweitertes Sicherheitsmandat des Rates basiert also nur auf einer bislang schlecht fundierten Vermutung über den Stand und die Entwicklung der Region. Ein heute existierender Arktischer Sicherheitsrat würde also Probleme zu behandeln haben, die ggf. gar nicht existieren.

Ein solch erweiterter Rat hätte zudem nicht nur wenig in diesem Bereich zu tun, sondern ein solches Konstrukt birgt auch eine gewisse Gefahr in sich. Institutionen suchen ihr Mandat zu erfüllen. Ein Sicherheitsrat sucht also nach Sicherheitsproblemen, um diese zu lösen. Ein Arktischer Rat mit Sicherheitsmandat könnte daher in Versuchung geraten, zum Zwecke seiner Existenzlegitimierung Probleme auf die Agenda zu setzen und als sicherheitsrelevant zu deklarieren, welche ohne Sicherheitsmandat entweder nicht oder nicht als sicherheitsrelevant zu Tage getreten wären.

Nicht zuletzt argumentieren auch viele, dass der Rat, eben weil er sich nicht mit Sicherheitsfragen befasst, durchgehend und auch in Zeiten geopolitischer Tumulte wie der Krim- und Ukraine Krise, in denen sich Mitglieder des Rates in starkem Konflikt befinden, sehr gut funktioniert. Um nur wenige Beispiele zu nennen: Auf dem Höhepunkt der Ukraine Krise in 2013 wurde ein rechtlich bindendes Abkommen zur Kooperation bei Ölverschmutzung erreicht; alle Staaten einigten sich auf die Aufnahme sechs neuer Beobachterstaaten; und 2014 wurde der *Arctic Economic Council* mit Zustimmung aller ins Leben gerufen. Man möchte sich auch gar nicht die Auswirkungen auf das gesamte arktische Governancegefüge vorstellen für den Fall, dass der Rat – wohlgemerkt das zentrale politische Forum für die Arktis – im Zuge geopolitischer Krisen paralytisch worden wäre. Schließlich wären Auswirkungen auch auf die nicht-sicherheitsrelevanten Themen des Rates im Falle von Verwerfungen im hochsensiblen Sicherheitsbereich kaum zu vermeiden.

Paradoxiertweise sind es im Falle einer sicherheitspolitischen Krise zuerst die Sicherheitsforen, in denen die Kooperation aufgrund ihres hochpolitischen Mandats auf Eis gelegt wird. Ein gängiges Beispiel ist der Russland-NATO-Rat, der 2014 im Zuge der Ukraine Krise ausgesetzt wurde. Im Gegensatz dazu sind „soft law“-Institutionen, die sich mit weniger sensiblen Themen befassen, in der Regel robuster und halten auf diese Weise auch Kommunikationskanäle zwischen Akteuren offen.

Dies soll natürlich nicht verneinen, dass Sicherheitsthemen relevant sind und man über sie sprechen muss. Deshalb gibt es auch bereits Foren, die sich mit expliziten Sicherheitsthemen befassen, unter ihnen das *Arctic Coast Guard Forum* und der *Arctic Security Forces Roundtable*. In dieser Form ist eine Sicherheitszusammenarbeit arktischer Akteure passender als in Form eines vagen Sicherheitsmandats des Arktischen Rates.

Zusammenfassend sollte also für Kontinuität plädiert werden, in dem Sinne dass der Rat nach wie vor Sicherheitsthemen nicht explizit in sein Mandat aufnimmt. Dies sollte aber nicht eine generelle Debatte ausschließen, wie das Mandat des Rates ausgestaltet werden sollte. Hier gibt es generell zwei Tendenzen: einerseits die Möglichkeit, das Mandat des Rates explizit zu erweitern, indem das Mandat der nachhaltigen Entwicklung als das übergreifende Thema aufgewertet wird mit Unterthemen im Bereich Umweltschutz aber auch ökonomischer Entwicklung sowie sozialer und kultureller Integrität und Wohlergehen der arktischen Bevölkerung (Young 2016, 12). Ein konkreter Schritt in dieser Hinsicht wäre die Eingliederung von Aktivitäten wie beispielsweise des 2014 gegründeten *Arctic Economic Council*.

Andererseits wäre es möglich, das Mandat des Rates explizit zu verengen um Klarheit in der Zuständigkeit des Rates zu schaffen. Dies könnte beispielsweise in der Form einer Abtrennung von bestimmten Themenbereichen erfolgen, beispielsweise für Wirtschaft, Kultur, Gesundheit, Bildung, Transport, und Kommunikation. Der *Arctic Economic Council* wäre hierfür ein erstes Beispiel.

Entscheidungsfindung

Ein weiteres Thema in der Reformdebatte ist die zur Entscheidungsfindung des Rates. Wir bereits erwähnt, werden alle Entscheidungen des Rates unter Einstimmigkeit der Arktisstaaten getroffen. Obwohl die indigenen Vertreter kein Stimmrecht haben, jedoch konsultiert werden müssen, wird in der Praxis des Rates keine Entscheidung gegen den ausdrücklichen Widerstand der *Permanent Participants* gefällt. Es ist außerdem hinzuzufügen, dass im Rat in der Regel keine Abstimmungen stattfinden, wenn nicht klar ist, dass alle Staaten dafür stimmen und auch die PPs mit an Bord sind. In solch einem Fall kommt ein Thema also gar nicht erst zur Abstimmung.

Es gibt nun Reformideen, das Konsensprinzip abzuschaffen und Mehrheitsentscheidungen im Rat möglich zu machen, um dadurch weniger hohe Abstimmungshürden zu haben. Aufgrund der kleinen Mitgliederzahl des Rates ist es nicht ratsam, einzelne Mitglieder zu isolieren und durch Mehrheitsentscheidungen auszuschließen und so deren Ablehnung hervorzuheben. Dies würde außerdem die Kohärenz des Rates und der Mitglieder nach außen in Mitleidenschaft ziehen. Zudem würde in solch einem System eventuell die Praxis aufgegeben, Entscheidungen nur dann durchzuführen, wenn auch die indigenen Vertreter an Bord sind, da es „normaler“ wird, dass Entscheidungen zur Abstimmung kommen, bei der nicht alle Vertreter d'accord sind. In diesem Fall also ein klares Plädoyer, die Einstimmigkeit als Abstimmungsprinzip im Rat beizubehalten.

Umfang/Erweiterung

Im Zentrum der Debatte stehen auch häufig der Umfang und die Erweiterungskapazität des Rates. Sicherlich beibehalten sollte die Qualität des Rates als ein inklusives Forum, das viele verschiedene Gruppen einschließt (Staaten, Organisationen indigener Völker, intergouvernementale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen). Die große Zahl an neu aufgenommenen Beobachtern besonders seit 2013 macht aber eine Debatte über den Umfang des Rates unausweichlich. Dies betrifft Fragen wie: Ist der Rat endlos erweiterbar? Sollte eine maximale Anzahl an Beobachtern festgelegt werden?

Neben der sinnvollen Einbindung auf Arbeitsebene ist die zunehmende Zahl an Beobachtern auch logistisch eine wachsende Herausforderung. Vor allem die Treffen der Arbeitsgruppen – auf denen Beobachter hauptsächlich einzubinden sind – finden häufig in kleinen Städten in der Arktis statt, um die Anbindung an lokale Bevölkerungen zu erreichen. Mit wachsender Delegationsgröße wird die logistische Organisation solcher Treffen zunehmen schwieriger und schließt zunehmend kleine Orte

in der Arktis für Treffen des Arktischen Rates aus. Aufgrund der wenigen arktischen Großstädte dürfte dies dazu führen, dass mehr Treffen in den „südlichen“ Hauptstädten und Großstädten der Arktisstaaten stattfinden werden.

Durch die Einführung von Expertengruppen und Task Forces erfährt der Rat zudem eine wachsende Häufigkeit an Treffen. Vor allem für die Organisationen der indigenen Völker stellt dies zunehmend eine ressourcenbezogene Herausforderung dar, da neben den finanziellen Aufwendungen auch personelle Ressourcen für die wachsende Anzahl der Treffen organisiert werden müssen.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich ein Plädoyer für Wandel im Sinne der Klärung, wie der wachsende Umfang des Rates in Bezug auf die Gestaltung und Durchführbarkeit der Treffen organisiert werden kann. Dies könnte Überlegungen einschließen wie die Fokussierung von Beobachtern auf einzelne Arbeitsgruppen, Beschränkung der Delegationsgrößen (was für Beobachter bereits erfolgt), Verlängerung der Arbeitstreffen von aktuell zwei auf drei bis vier 4 Tage und entsprechend Verringerung der Häufigkeit der persönlichen Treffen von aktuell i.d.R. vier auf zwei bis drei Treffen, stärkere Nutzung von Online-Meeting-Funktionen und dergleichen.

Rollenklärung

Das Thema der Erweiterung und Umfangs des Rates ist nahtlos mit der Frage der Rollenklärung der einzelnen Akteursgruppen verbunden. Dies ist besonders in Bezug auf die Rechte und Pflichten der Beobachter virulent. Die Arbeitserfahrung zeigt, dass die Einbindung der Beobachter eher auf der Arbeitsebene des Rates gewünscht und forciert wird (also in Arbeitsgruppen, Task Forces und Expertengruppen) und die klassische Beobachterrolle, mit entsprechend weniger Einflussmöglichkeiten, auf den Ministertreffen vorgesehen ist. In der Vergangenheit hat dies zu Missverständnissen und Ärger auf Seiten der Beobachter geführt, die sich eine stärkere Einbindung auf höherer Ebene erhofft hatten. Hier bedarf es also einer Rollenklärung.

Das Spannungsfeld bewegt sich also zwischen „beobachten“ und „aktiv einbringen“ in die Arbeit des Rates. Die Beobachterrichtlinien von 2013 haben in dieser Hinsicht noch nicht ausreichend Klarheit geschaffen, da sie sich eher auf die Aufnahmebedingungen von Beobachtern fokussieren und weniger auf deren Rolle im Rat. Laut den Richtlinien findet nun eine regelmäßige Evaluierung der Beobachter statt; in der ersten Evaluierung 2016 hat ein Großteil der Beobachter ihren Report eingereicht. Allerdings ist nach wie vor unklar, was mit den Einreichungen der Beobachter genau geschieht und nach welchen Kriterien konkret evaluiert wird. Es ist auch offen, was genau die Kriterien für die Aberkennung oder Aussetzung des Beobachterstatus sind (abgesehen von der groben Verletzung der Souveränität und souveränen Rechte der Mitglieder des Arktischen Rates). Eine geringe Aktivität im Sinne einer Teilnahme an Arbeitstreffen des Rates scheint zumindest möglich zu sein, da nicht alle Beobachter eine große Aktivität im Rat vorweisen können. Legt man allerdings die Kriterien für die Aufnahme von Beobachtern an, dann wäre ein mangelnder Beitrag tatsächlich ein mögliches Ausschlusskriterium (Knecht 2016).

Hier ergibt sich also eine Nachfrage nach Wandel im Sinne der Klarstellung, was die genauen Rechte und Pflichten von Beobachtern im Rat sind. Eine Möglichkeit wäre die Überlegung, eine weitere Mitglieds-kategorie einzuführen, die sich zwar nach wie vor unterhalb der Mitgliedsstaaten und PPs bewegt, aber doch über die des Beobachters hinausgeht (Young 2016, 12).

Verstetigung

Ein weiteres Spannungsfeld tut sich auf zwischen den mannigfaltigen und langwierigen Aufgaben des Rates und der zeitlichen Struktur, in der die Arbeit des Rates eingebettet ist. Obwohl die Arbeitsgruppen dauerhaft angelegt sind, ist die Arbeit in Form von relativ kurzlebigen Projekten angelegt. Exemplarisch für die häufig beklagte Kurzfristigkeit des Rates steht der Turnus der zweijährigen Ratspräsidentschaft, nach der der vorsitzende Arktisstaat alle zwei Jahre wechselt. Die wenigsten Initiativen des Rates sind dementsprechend auf länger als zwei Jahre angelegt und jedes Land möchte „ihrer“ Präsidentschaft natürlich auch einen eigenen Stempel aufdrücken. Hieraus ergeben sich Ratsprä-

sidentschaften, die einen stärkeren Fokus auf die nationalen oder inner-arktischen regionalen Bedürfnisse legen. In diese Kategorie wird häufig die zweite kanadische Ratspräsidentschaft von 2013 bis 2015 eingeordnet, die „Entwicklung für die Menschen des Nordens“ als übergeordnetes Thema definierte, und was von vielen als einseitige Betonung der wirtschaftlichen Entwicklung kritisiert wurde. Andere Präsidentschaften, wie die nachfolgende amerikanische, nahmen globale Themen wie den Klimawandel wieder stärker in den Blick.

Eine stärkere Verstetigung der Arbeit des Rates wäre in vielerlei Hinsicht sicherlich hilfreich, um die vielschichtigen und langfristigen Probleme und Herausforderungen der Region (und darüber hinaus) auch entsprechend langfristig angehen zu können. Vorschläge in dieser Hinsicht umfassen die Verlängerung der Rotationszyklen sowie die Abschaffung des rotierenden Vorsitzes und die entsprechende Einführung eines längerfristigen Vorsitzes.

Finanzierung

Ein bereits in einer frühen Evaluierung von 2001 (Haavisto 2001) hervorgehobener Mangel des Rates ist die fehlende finanzielle Basis. Die Arbeitsgruppen, Projekte sowie jegliche anderen Aktivitäten des Rates werden durch freiwillige Beiträge der Mitgliedstaaten finanziert. Eine Ausnahme bildet das *Arctic Council Secretariat*, zu dessen Finanzierung die Arktisstaaten sich verpflichtet haben, wobei Norwegen als Sitz des Sekretariats fast die Hälfte des Budgets stemmt.

Die Staaten identifizieren Arbeitsgruppen und initiieren und kooperieren in Projekten, die sie unterstützen wollen. Daraus ergeben sich unterschiedliche Beiträge der einzelnen Staaten, denn nicht jeder Staat trägt finanziell zu allen Projekten des Rates bei. Zudem wird kritisiert, dass die freiwillige Finanzierungsbasis des Rates die Arbeitsgruppen und ihre Projekte abhängig macht von der politischen Stimmung in den Arktisstaaten, und außerdem zu geographischen Ungleichgewichten in den Aktivitäten des Rates führen kann. Zudem ist die finanzielle Unterstützung der Teilnahme der *Permanent Participants* an den Aktivitäten des Rates ein Dauerthema. Die wachsende Zahl an Treffen ist für die personell und materiell häufig dürftig ausgestatteten Organisationen der indigenen Bevölkerungen zunehmend schwer zu stemmen.

Einige Versuche, an der klammen und volatilen finanziellen Situation des Rates etwas zu ändern sind zum Beispiel das *Arctic Council Project Support Instrument*, welches von der *Nordic Environment Finance Corporation* (NEFCO) verwaltet wird. Einzahlungen in diesen Fonds erfolgen auf freiwilliger Basis. Zudem ist der Fonds auf die Finanzierung von Ratsprojekten zur Verringerung von Verschmutzungen beschränkt.

Dieses Jahr wurde ein neues Finanzierungsinstrument vorgestellt, der sogenannte *Álgu fund*, welcher von den Organisationen der indigenen Bevölkerungen des Arktischen Rates aufgesetzt wurde, um die Arbeit der *Permanent Participants* im Rat dauerhaft finanziell zu unterstützen.

Dies sind sicherlich lobenswerte Bemühungen, kratzen aber eher an der Oberfläche des Problems zwischen wachsender Aufgaben des Rates und begrenzter und unvorhersehbarer Mittel. An dieser Stelle also ein klares Bekenntnis zu Mut zum Wandel, die Arbeit des Rates auf eine solide finanzielle Basis zu stellen.

Zusammenfassung und Ausblick

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich der Rat trotz der Geschwindigkeit der arktischen Veränderungen und der stetig gestiegenen Aufmerksamkeit und Erwartungshaltung dem Gremium gegenüber institutionell bislang sehr wenig gewandelt hat. Rechtspersönlichkeit, Mandat, Mitgliederstatus, das Organigramm der institutionellen Teile des Rates sowie die Finanzierungsstruktur sind nach wie vor in der Form von 1996.

Diese Reformvorsichtigkeit mag einerseits hemmend wirken und angesichts der rapiden Veränderungen und Anforderungen nicht angebracht erscheinen. Die obigen Ausführungen und doch häufigen Plädoyers zur Kontinuität des Rates in vielen seiner Aspekte haben aber hoffentlich deutlich gemacht, dass „Reform“ nicht unbedingt immer Veränderung zum Besseren bedeuten muss und die

Architekten und Restaurateure des Rates gut beraten sind, die zum Teil hart erkämpften und über Jahre bewahrten Erfolgsgaranten des Rates nicht wegzureformieren. Anpassung an veränderte Verhältnisse ist sicherlich notwendig und Baustellen gibt es, wie erwähnt, genug. Unabdinglich ist allerdings eine sorgfältige Planung, Analyse und vor allem auch eine Bewusstmachung von dem, was gut funktioniert und nicht nur davon, was nicht funktioniert, damit klar ist, was wir erhalten und bewahren sollten.

Bibliographie

- Haavisto, Pekka. 2001. "Review of the Arctic Council Structures." : 1–55. <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/324-6-ac-structure?download=1144:ac-structure-final>.
- Knecht, Sebastian. 2016. "The Politics of Arctic International Cooperation: Introducing a Dataset on Stakeholder Participation in Arctic Council Meetings, 1998-2015." *Cooperation and Conflict*: 1–21.
- Soltvedt, Ida Folkestad. 2017. "Soft Law, Solid Implementation? The Influence of Precision, Monitoring and Stakeholder Involvement on Norwegian Implementation of Arctic Council Recommendations." *Arctic Review on Law and Politics* 8: 73–94.
- Young, Oran R. 2016. "The Shifting Landscape of Arctic Politics: Implications for International Cooperation." *The Polar Journal*: 1–15.

Über die Verfasserin:

Dr. Kathrin Stephen (geb. Keil) ist Wissenschaftliche Projektleiterin am Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) in Potsdam. Dort leitet sie das Arktis-Forschungsprojekt [GloCAST](#) (Global Change and Arctic Sustainable Transformations). Sie erlangte 2013 ihren Doktor in Politikwissenschaft von der Freien Universität Berlin. Außerdem ist sie Senior Fellow der Denkfabrik „[The Arctic Institute](#) – Center for Circumpolar Security Studies“ sowie Mitglied der deutschen Beobachterdelegation zur Arbeitsgruppe Nachhaltige Entwicklung des Arktischen Rates.

Mail: kathrin.stephen@iass-potsdam.de

Web: www.iass-potsdam.de