

Internationales Recht und internationale Politik in der Nordwestpassage: Konsequenzen des Klimawandels

Michael Byers*

Die Erforschung der Nordwestpassage ist schon mit der Suche nach dem “arktischen Gral” verglichen worden.¹ Von Martin Frobisher 1576 bis John Franklin 1845 bekämpften Forscher die Elemente, um einen schiffbaren Weg um den Nordrand des amerikanischen Kontinents zu finden. Viele von ihnen – einschließlich Franklin – sind dabei umgekommen.



Quelle: Canadian Geographic Magazine <<http://www.canadiangeographic.ca/Magazine/ma06/indepth/place.asp>>

* Professor Dr. Michael Byers, Inhaber des “Canada Research Chair in Global Politics and International Law” an der University of British Columbia, Vancouver, Kanada.

¹ Pierre Berton, *The Arctic Grail: The Quest for the Northwest Passage and the North Pole, 1818-1909*, Toronto 1988.

Kanadas hohe Arktis ist ein riesiger Archipel von etwa 19.000 Inseln, unzähligen Felsen und Riffen.² Allein die Baffin-Insel ist größer als Großbritannien; die Inseln Ellesmere und Victoria sind beinahe ebenso groß. Dickes, hartes Eis hat seit jeher die Meerengen zwischen den Inseln blockiert, auch im Sommer. Dadurch waren diese Engen fast unpassierbar. Nur die beharrlichsten Forscher und, in neuester Zeit, die stärksten Eisbrecher kamen durch. Dem Norweger Roald A m u n d s e n gelang 1906 die erste Durchquerung der Nordwestpassage. Jedoch benötigte er dafür drei Jahre – inklusive zweier langer Winter, in denen sein Schiff vom Eis zugefroren war.³

Jetzt verursacht der Klimawandel ein großes Schmelzen des arktischen Eispanzers.

Das Arctic Climate Impact Assessment (ACIA) berichtete 2004, dass die durchschnittliche Ausdehnung des Eispanzers im Sommer während der letzten dreißig Jahre um 15-20% abgenommen hatte. Das verbleibende Eis war insgesamt um 10-15% dünner – im zentralen Arktischen Ozean nahm die Dicke sogar um 40% ab.⁴ Weil sich diese Trends vermutlich beschleunigen werden, wird es möglicherweise bis Ende des 21. Jahrhunderts auf dem arktischen Ozean im Spätsommer kein Meereis mehr geben.⁵ Jüngste Satellitenmessungen des US National Snow and Ice Data Center (NSIDC) zeigen, dass die tatsächliche Situation wohl noch schlimmer ist. Die Fläche, die im Winter von dem arktischen Eis bedeckt ist, hat im März 2006 einen historischen Niedrigstand erreicht. Die Fläche betrug ungefähr 300.000 km² weniger als im Vorjahr. Bei einer gleichmäßig fortschreitenden Abnahme der Fläche wird die Arktis ihren Eispanzer schon bis 2030 verloren haben.⁶

Die so genannte arktische Oszillation, ein Kreislauf von Luft- und Meeresströmungen, hat bereits die schrumpfenden Eismassen, die das Nordpolarmeer normalerweise versperren, von der Küste Russlands weggeschoben und diese Küste jahreszeitlich eisfrei gemacht.⁷ Russland fördert und propagiert diese Gewässer ausdrücklich als “nördlichen Seeweg” für Handelsschiffe zwischen Asien und Europa.⁸ An Durchfahrtsgebühren nimmt es bis zu US \$ 500.000 pro Schiff ein.

Auf der anderen Seite des Arktischen Ozeans bleibt die Eismasse hart gegen die Nordwestflanke des kanadischen Archipels gedrückt. Das mehrjährige Eis kann

² Donat P h a r a n d, *Canada's Arctic Waters in International Law*, Cambridge 1988, 160.

³ Allgemein zur historischen Entwicklung der Nordwestpassage: B e r t o n, *supra* Anm. 1 und James P. D e l g a d o, *Across the Top of the World*, Vancouver 1999.

⁴ Arctic Climate Impact Assessment, *Impacts of a Warming Arctic*, Cambridge 2004, 13.

⁵ *Ibid.*

⁶ Siehe David A d a m, *Meltdown Fear as Arctic Ice Cover Falls to Record Winter Low*, *The Guardian* (15. Mai 2006), verfügbar unter: <<http://www.guardian.co.uk/climatechange/story/0,,1774814,00.html>>.

⁷ Arctic Climate Impact Assessment, *supra* Anm. 4, 83.

⁸ Detailliert dargelegt in Arctic Climate Impact Assessment, “for trans-Arctic voyages, the NSR [Northern Sea Route] represents up to a 40% savings in distance from northern Europe to northeast Asia and the northwest coast of North America compared to southerly routes via the Suez or Panama Canals”, *supra* Anm. 4, synthesis report.

bis zu zehn Meter dick sein und ist wegen des fortschreitenden Auslaugens der Meeressalze beinahe so hart wie Beton. Dieses Eis wird in die M'Clure Strait am westlichen Ende der Nordwestpassage gedrückt.⁹ Aber die Südkante der Mehrjahreseismasse rückt unaufhaltsam, Jahr für Jahr, in Richtung Norden.¹⁰ Sobald sich die Eismasse bis jenseits des Nordrandes der M'Clure Strait zurückzieht, wird die Nordwestpassage wohl nur mit einer dünneren, weicheren "Einjahreseisschicht" bedeckt sein. Im Spätsommer kann diese Eisschicht aufbrechen und wird dann wenig Widerstand für Schiffe bieten, die gegen Eis gepanzert sind. Vor fünf Jahren prognostizierte ein für die US-Marine erstelltes Gutachten, dass die Nordwestpassage "in fünf bis zehn Jahren für mindestens einen Monat im Sommer auch für Schiffe zugänglich sein wird, die nicht gegen Eis gepanzert sind".¹¹

Eine schiffbare Nordwestpassage würde einen Weg zwischen Asien und der Ostküste der Vereinigten Staaten eröffnen, der 7.000 Kilometer kürzer ist als der jetzige Weg durch den Panama-Kanal. Das verheißt große Einsparungen an Zeit, Kraftstoff und Durchfahrtsgebühren. Eine schiffbare Nordwestpassage könnte auch Supertankern und Containerschiffen, die für den Kanal zu groß sind, einen Weg bieten. Zunächst würden vermutlich die Unsicherheiten, die aus den Eisbewegungen, dem schlechten Wetter und der entlegenen Lage resultieren, sowie die dazukommenden höheren Versicherungsprämien viele Reedereien von einer Nutzung der Nordwestpassage abhalten. Besonders die Reedereien, die vergleichsweise kapitalstark und gut etabliert sind, werden wahrscheinlich den mit dem neuen Seeweg verbundenen Risiken aus dem Wege gehen. Kapitalschwächere und weniger etablierte Firmen werden jedoch eher bereit sein, diese Risiken einzugehen. Daher muss realistischerweise die Entwicklung in Betracht gezogen werden, dass Trampschiffe und rostige Tanker durch eines der sensibelsten und zerbrechlichsten Ökosysteme der Welt fahren werden. Auch wenn dabei alles gut geht und keine Schiffe – insbesondere keine Öltanker – kentern, ist davon auszugehen, dass viele Schiffe Ballastwasser aus fremden Gewässern im Arktischen Ozean entleeren werden. Die ökologischen Folgen sind nur schwer absehbar.

Auch die vergleichsweise ruhigen Gewässer des Archipels können dabei von Interesse sein. 1999 wurde zum Beispiel ein riesiges russisches Trockendock im Schlepptau durch die Nordwestpassage zu den Bahamas gebracht, um es vor Unwettern auf Hoher See zu schützen.¹² Schon jetzt sind Kreuzfahrtschiffe in der Nordwestpassage häufig unterwegs. "Kapitän Khlebnikovi", ein umgewandelter Eisbrecher unter russischer Flagge, bietet Luxus-Seereisen für US \$ 14.000 an. Die

⁹ Zu den verschiedenen Arten von Meereis, siehe grundsätzlich: Arctic Climate Impact Assessment, *supra* Anm. 4, 24.

¹⁰ Siehe David Barber *et al.*, The Incredible Shrinking Sea Ice, Policy Options (December 2005 – January 2006), 66, 67.

¹¹ United States Arctic Research Commission, The Arctic Ocean and Climate Change: A Scenario for the US Navy, in: Final Report – Naval Operations in an Ice-Free Arctic Symposium, 17.-18. April 2001, 2, verfügbar unter: <<http://www.naticice.noaa.gov/icefree/FinalArcticReport.pdf>>.

¹² Alanna Mitchell, The Northwest Passage Thawed, Globe and Mail (Toronto), 5. Februar 2000, A14.

Canadian Coast Guard's "2005 Arctic Traffic Summary" hatte für die Saison 2005 (vom 26. Juni bis zum 15. November) weitere sechs Kreuzfahrtschiffe und acht Freizeitschiffe für Besucher der kanadischen Arktis im Angebot.¹³

Aber der Hauptanreiz für den künftigen Schiffsverkehr im Nordpolarmeer sind höchstwahrscheinlich die enormen Vorräte an Erdöl und Erdgas, die unter dem arktischen Meeresboden vermutet werden. Öl und Gas werden bekanntlich immer knapper und wertvoller. Durch das Wegschmelzen des arktischen Eispanzers werden diese Öl- und Gasvorräte immer leichter zugänglich. Die United States Geological Survey (USGS) schätzt, dass etwa 25% der weltweit bislang unentdeckten Öl- und Gasvorkommen unter dem arktischen Meeresboden liegen.¹⁴ Es gibt Anhaltspunkte für Vorbereitungen der weltgrößten Ölfirmen: Royal Dutch Shell, zum Beispiel, hat bereits eine Analyse der seit Jahren umstrittenen Rechtslage der Nordwestpassage in Auftrag gegeben.¹⁵

Die Hoheitsrechte über die Inseln des Archipels sind nicht umstritten. Großbritannien teilte sie 1880 Kanada zu,¹⁶ und die daraus resultierenden Rechtstitel wurden seitdem nie angefochten¹⁷. Die einzige Ausnahme ist die kleine Hans-Insel, die zwischen der Ellesmere-Insel und Grönland liegt; sie wird von Kanada und Dänemark gleichermaßen beansprucht.¹⁸

Bezüglich der Wasserstraßen zwischen den Inseln ist die Lage anders. Jahrzehntlang war die Rechtslage der Gewässer kein Thema, denn die praktisch undurchdringbare Eismasse, die alle Wasserwege verbarrikadierte, machte solche Fragen belanglos.¹⁹ Es gab nur einen indirekten, versteckten kanadischen Anspruch auf Besitz der Gewässer: In einer Erklärung der kanadischen Regierung heißt es, Kanada besitze alles innerhalb eines Dreiecks oder "Sektors", der sich vom nordamerikanischen Kontinentalrand bis zum geografischen Nordpol erstreckt.²⁰

¹³ Canadian Coast Guard, 2005 Canadian Arctic Traffic Summary (beim Autor verfügbar).

¹⁴ Clifford Krauss *et al.*, As Polar Ice Turns to Water, Dreams of Treasure Abound, New York Times, 10. Oktober 2005, A1.

¹⁵ Vertrauliches Interview des Autors mit einem Vertreter von Royal Dutch Shell.

¹⁶ In einer Order-in-Council vom 31. Juli 1880, "... all the British possessions on the American continent, not hitherto annexed to any colony ..." wurden auf Kanada übertragen. Für einen historischen Überblick zur Entwicklung von Kanadas Souveränität in der Arktis, siehe Ivan L. Head, Canadian Claims to Territorial Sovereignty in the Arctic Regions, 9 McGill Law Journal (1963) 200.

¹⁷ Siehe N.C. Howson, Breaking the Ice: The Canadian-American Dispute Over the Arctic's Northwest Passage, 26 Columbia Journal of Transnational Law (1988) 337, 346 ("No nation, including the United States, challenges Canada's territorial sovereignty over the ice-covered islands of the Arctic archipelago.").

¹⁸ Siehe Clifford Krauss, Canada Reinforces Its Disputed Claims in the Arctic, New York Times, 10. Oktober 2005, 3.

¹⁹ 1963 schrieb Ivan Head vom Canadian Department of External Affairs: "It is highly unlikely that uninterrupted surface passage from the Labrador Sea to either the Arctic Ocean or the Beaufort Sea, or vice versa, will ever be a reality." *Supra* Anm. 16, 218.

²⁰ Siehe R.S. Reid, The Canadian Claim to Sovereignty Over the Waters of the Arctic, 12 Canadian Yearbook of International Law (1974) 111, 115.

1909 erstellte J.E. Bernier, Kapitän des kanadischen Regierungsschiffs "Arctic", eine Gedenktafel auf der Insel Melville, auf dem folgende Worte stehen:

"This Memorial is erected today to commemorate the taking possession for the DOMINION OF CANADA of the whole ARCTIC ARCHIPELAGO lying to the north of America from long. 60°W to 141°W up to latitude 90°N."²¹

Abgesehen von der Sowjetunion, welche später einen ähnlichen Anspruch zu erheben versuchte, stellten sich andere Länder der sogenannten "Sektor-Theorie" der kanadischen Regierung jedoch entgegen.²²

1969 sandte eine amerikanische Ölfirma einen gegen Packeis verstärkten Öltanker, die SS Manhattan, auf eine Testreise durch die Nordwestpassage.²³ Die US-Küstenwache schickte zwei Eisbrecher als Begleitung – und suchte vorher nicht um eine Erlaubnis der kanadischen Regierung nach. Kanada reagierte, indem es unaufgefordert die entsprechende Erlaubnis gab. Es schickte sogar einen seiner eigenen Eisbrecher zur Hilfe und argumentierte hinterher, dass die Erlaubnis und die Annahme der kanadischen Unterstützung zusammen genommen jedes Untergraben des kanadischen Anspruchs verhindert hätten. Durch die Inuit wurde der kanadische Hoheitsanspruch noch zusätzlich unterstützt: Als der Öltanker sich durch das Packeis pflügte, kreuzten zwei Jäger der Inuit mit ihren Hundeschlitten seinen Weg. Das Schiff kam zum Stillstand, bis die zwei kanadischen Staatsbürger sich endlich zurückzogen, nachdem sie die kanadische Hoheit über das Gebiet erfolgreich demonstriert hatten.²⁴

Im darauf folgenden Jahr erließ Kanadas Regierung ein Gesetz (Arctic Waters Pollution Prevention Act) mit genauen Umweltbestimmungen, das für den gesamten Schiffsverkehr innerhalb von 100 Seemeilen um seine arktische Küste Geltung beanspruchte.²⁵ Das Gesetz stand im Gegensatz zum damaligen Völkerrecht, das noch keine Rechte von Küstenstaaten außerhalb der Hoheitsgewässer anerkannte. Die kanadische Regierung gestand im Wesentlichen ein, dass dieser gesetzgeberische Akt ungültig war, da sie, kurz bevor sie das Gesetz annahm, die bindende Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs akzeptierte, Streitbeilegung über diese Angelegenheit auszuschließen.²⁶ Jedoch wurde das Gesetz später durch die UN-Seerechtskonvention von 1982 rechtlich legitimiert. Die UN-Seerechtskon-

²¹ "Diese Erinnerungstafel wurde heute erstellt, um der Inbesitznahme des gesamten Arktischen Archipels für das Dominion of Canada zu gedenken, nördlich Amerikas, von Längengrad 60°W bis 141°W liegend, bis zur Höhe des Breitengrades 90°N." – House of Commons Debates, Band I (1909-1910), 1730, abgedruckt in *Head*, *supra* Anm. 16, 211.

²² Nach *Reids* Aussage hat sogar die Sowjetunion diese Theorie nicht auf das Eis oder die Gewässer jenseits ihrer eigenen territorialen Gewässer angewandt. *Reid*, *supra* Anm. 20, 116.

²³ Siehe *B. Keating*, North For Oil – Manhattan Makes the Historic Northwest Passage, 137 *National Geographic* (1970) 374-391.

²⁴ Dieser Vorfall wurde von dem New York Times Korrespondenten *William D. Smith* an Bord der SS Manhattan gefilmt.

²⁵ Arctic Waters Pollution Prevention Act, Revised Statutes of Canada 1970 (1st Supplement), Chapter 2, amended Statutes of Canada 1977-1978, Chapter 41.

²⁶ International Court of Justice Yearbook (1969-1970) 55, abgedruckt in 9 *International Legal Materials* (1970) 598.

vention erlaubt es Küstenstaaten, nationale Gesetze gegen Meeresverschmutzung bis 200 Meilen vor der Küste geltend zu machen, wenn Packeis, das nahezu das ganze Jahr lang vorhanden ist, ungewöhnliche Schifffahrtsrisiken verursacht.²⁷

Jedoch ist sowohl unklar, ob diese Vorschriften – Artikel 234 und 235 der UN-Seerechtskonvention – auf internationale Meeresstraßen angewandt werden können, als auch ob sie weiterhin anwendbar sind, wenn das Meereis während der meisten Zeit des Jahres nicht mehr vorhanden ist.

Ein zweites Gesetz (Act to Amend the Territorial Sea and Fishing Zones Act) erweiterte Kanadas Küstenmeer von drei auf zwölf Meilen.²⁸ Dieser Schachzug war weniger umstritten, da 60 andere Länder ähnliche Ansprüche gemacht hatten.²⁹ Die Bedeutung bezüglich der Nordwestpassage liegt in der Tatsache, dass sie an ihrer schmalsten Verengung weniger als 24 Meilen breit ist. Der kanadischen Regierung zufolge würden sich dementsprechend Schiffe, die durch diese Zone von sich überlappenden Küstenmeeren fahren, völlig im kanadischen Hoheitsgebiet befinden und deshalb sämtlichen kanadischen Gesetzen unterstehen.³⁰

Zur gleichen Zeit erklärte Kanada, dass die Seestraßen zwischen den Inseln "historische Binnengewässer" seien, und zwar aufgrund der Tatsache, dass der größte Teil des Archipels von britischen Entdeckungsreisenden noch vor der Übertragung des Rechtstitels an Kanada kartografiert wurde. Außerdem sei es auch nur zu wenigen von der kanadischen Regierung nicht ausdrücklich gebilligten Schiffspassagen gekommen.³¹ Kanada unterstrich, dass die Inuit seit Jahrtausenden auf dem Packeis reisen und leben.³²

Das gleichzeitige Vorbringen der beiden Argumente – der Anspruch auf ein erweitertes Küstenmeer und der Anspruch auf historische Binnengewässer – rief Widerspruch hervor, da Binnengewässer definitionsgemäß nicht Teil des Küstenmeers sind. Demgegenüber ist der Standpunkt der USA immer klar gewesen: Die Nordwestpassage ist eine "internationale Seestraße". Meerengen sind schmäler als die

²⁷ Siehe Artikel 234 und 235 der United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) von 1982, abgedruckt in 21 International Legal Materials 1261.

²⁸ Act to Amend the Territorial Sea and Fishing Zones Act, Statutes of Canada 1969-1970, Chapter 68, Section 1243.

²⁹ Pierre E. Trudeau, Remarks to the Press Following the Introduction of Legislation on Arctic Pollution, Territorial Sea and Fishing Zones in the Canadian House of Commons on April 8, 1970, 9 International Legal Materials (1970) 600. Das Konzept der 12-Meilen-Zone wurde schließlich in Artikel 3 der UN-Seerechtskonvention verankert.

³⁰ 1970 erklärte der Rechtsberater des kanadischen Außenministeriums: "This [the enactment of a 12 mile limit] has implications for Barrow Strait, for example, where the 12-mile territorial sea has the effect of giving Canada sovereignty from shore to shore. To put it simply, we have undisputed control – undisputed in the legal sense – over two of the gateways to the Northwest Passage." Standing Committee on External Affairs and National Defence, Minutes of Proceedings and Evidence, No. 25, 18, zitiert in Pharaud, *supra* Anm. 2, 124.

³¹ Siehe Pharaud (Anm. 2), insbesondere Chapter 8 (Historic waters applied to the Canadian Arctic Archipelago).

³² Eine Landkarte, die 1976 von dem Canadian Hydrographic Service erstellt wurde – und in Pharaud, *supra* Anm. 2, 165 abgedruckt ist – zeigt den Bereich des Meereises, der von den Inuit genutzt wird.

Reichweite der zwei sich überlappenden territorialen Meere. Weil diese Meerengen zwei Gebiete der Hohen See miteinander verbinden und für die internationale Schifffahrt genutzt werden, stehen sie mit verhältnismäßig wenigen Beschränkungen für alle Schiffe offen.³³ Der Küstenstaat behält die Hoheit über diese Gewässer, aber fremde Schiffe haben ein Recht auf Durchfahrt, ähnlich wie Wanderer auf einem Wanderweg durch einen privaten britischen Landsitz ein Recht auf ungehinderten Durchgang genießen.³⁴

Während des Kalten Krieges war für die Weltmächte nicht nur der kommerzielle Schiffsverkehr von Interesse. Die Vereinigten Staaten versuchten weltweit, freien Zugang für ihre Marine und besonders ihre Unterseeboote zu so vielen Meerengen wie möglich zu sichern. Nach geltendem Seerecht können Unterseeboote in einer internationalen Seestraße verkehren, ohne aufzutauchen oder dem angrenzenden Küstenstaat (oder den Küstenstaaten) Bescheid geben zu müssen.³⁵ Das ist in Küstenmeeren oder Binnengewässern nicht möglich. Aus US-amerikanischer Perspektive würde daher der oben geschilderte kanadische Anspruch einen negativen Präzedenzfall schaffen.

Die Vereinigten Staaten gaben ihrer Position 1985 nochmals Nachdruck, indem sie den Eisbrecher "Polar Sea" durch die Nordwestpassage schickten, ohne um die Erlaubnis Kanadas zu ersuchen. Kanada wandte abermals die Taktik an, diese Erlaubnis ungefragt zu geben, und bat darum, einige kanadische "Beobachter" an Bord zu schicken. Washington gab dem Verlangen nach und versprach sogar, künftig die kanadische Regierung im Voraus über Schiffsdurchfahrten der US-Küstenwache zu benachrichtigen.³⁶ Trotzdem bestreiten die USA weiterhin öffentlich den kanadischen Anspruch.

Nach der Fahrt der "Polar Sea" änderte sich wieder die kanadische Rechtslage. Diesmal legte die kanadische Regierung gerade Basislinien (*straight baselines*) zwischen den äußeren Landzungen des Archipels fest.³⁷ Gerade Basislinien sind ein

³³ Internationale Seestraßen werden in Artikel 37 der UN-Seerechtskonvention folgendermaßen definiert: "This section applies to straits which are used for international navigation between one part of the high seas or an exclusive economic zone and another part of the high seas or exclusive economic zone."

³⁴ Artikel 38(2) der UN-Seerechtskonvention sieht vor: "Transit passage means the exercise ... of the freedom of navigation and overflight solely for the purpose of continuous and expeditious transit of the strait between one part of the high seas or an exclusive economic zone and another part of the high seas or exclusive economic zone."

³⁵ Artikel 39(1)(c) der UN-Seerechtskonvention erfordert: "Ships and aircraft, while exercising the right of transit passage, shall: (c) refrain from any activities other than those incident to their normal modes of continuous and expeditious transit unless rendered necessary by force majeure or by distress." O'Connell betonte, "since submarines are by definition underwater vehicles, submerged passage is a 'normal mode' of operation for such craft." D.P. O'Connell, *International Law of the Sea*, Oxford 1982, Band 1, 333.

³⁶ Siehe Artikel 3(c) und 4 des Agreement on Arctic Cooperation, 11. Januar 1988, abgedruckt in 28 *International Legal Materials* (1988) 142.

³⁷ The Territorial Sea Geographical Coordinates (Area 7) Order, Statutory Orders and Regulations/85-872, entsprechend dem erlassenen Territorial Sea and Fishing Zones Act, Revised Statutes of Canada 1970, Chapter T-7, in der geänderten Fassung.

rechtlich akzeptiertes Mittel zur Bestimmung des Herrschaftsbereichs eines Küstenstaates entlang einer durch vorgelagerte Inseln und Buchten geprägten Küste. Dies legte eine IGH-Entscheidung von 1951 im Streit zwischen Großbritannien und Norwegen um Fischereirechte ausdrücklich fest.³⁸ Da Kanada die Basislinien auf der Grundlage dieser Entscheidung bestimmte, anstatt den Vorschriften über Basislinien der UN-Seerechtskonvention zu folgen, hat ihre Annahme oder Ablehnung nur geringe Bedeutung für die Interpretation der von Kanada erst 2003 ratifizierten UN-Seerechtskonvention.

Kanada berief sich zur Unterstützung der Basislinien auf sein früheres Argument der historischen Binnengewässer. Der kanadische Rechtstitel zu den Gewässern habe sich innerhalb der geraden Basislinien, d.h. zu den Binnengewässern gehörend, durch historische Nutzung konsolidiert. Dieses Argument wurde durch eine Vereinbarung zwischen dem Volk der Inuit und der kanadischen Regierung bezüglich der Landrechte der Inuit von 1993 noch gestärkt. Das "Nunavut Land Claims Agreement" schuf in Kanada ein neues politisches Territorium namens Nunavut, und erklärte, dass sich Kanadas Hoheit über die Gewässer des arktischen Archipels auch darin zeigt, dass die Inuit diese Gewässer nutzen.³⁹

Dieses Argument wird auch durch zwei Urteile internationaler Gerichtshöfe gestützt. 1975 entschied der IGH in einem Streit zwischen Spanien und Marokko, dass die historische Präsenz von nomadischen Völkern helfen kann, Staatshoheit zu begründen.⁴⁰ Schon 1933 entschied der Ständige Internationale Gerichtshof in einer Auseinandersetzung zwischen Norwegen und Dänemark über Ostgrönland, dass der Grad an menschlicher Besiedlung, der notwendig sei, um den Titel über ein Territorium in klimatisch extremen Regionen zu etablieren, niedriger sei als in den gemäßigten Klimaregionen der Welt.⁴¹

Die historische Nutzung und Bewohnung des Meereises durch die Inuit trägt zur Rechtfertigung nicht nur Kanadas geraden Basisliniensystems als Ganzem bei, sondern auch einzelner Basislinien, die etwas von den völkerrechtlich geltenden geographischen Kriterien abweichen.⁴² Artikel 7 (5) der UN-Seerechtskonvention

³⁸ *Fisheries Case (U.K. v. Norway)*, (1951) ICJ Reports 115. Der IGH entschied, dass gerade Basislinien nur in zwei geographischen Konstellationen erlaubt seien: "Where a coast is deeply indented and cut into, as is that of Eastern Finmark, or where it is bordered by an Archipelago, such as the skjaergaard." *Ibid.*, 128.

³⁹ Artikel 15.1.1(c) des "Agreement between the Inuit of the Nunavut Settlement Area and Her Majesty the Queen in right of Canada", verfügbar unter: <<http://www.tunnngavik.ca/publications/nlca-plain-language/nlca-en.pdf>>.

⁴⁰ *Advisory Opinion on the Western Sahara*, (1975) ICJ Reports 12, Rn. 80.

⁴¹ *Eastern Greenland Case*, (1933) PCIJ Reports, Series A/B, No. 53, 45-46.

⁴² Artikel 7(3) der UN-Seerechtskonvention, der die geographischen Kriterien wiedergibt, die vom IGH in dem *Fisheries Case* aufgestellt wurden, besagt: "The drawing of straight baselines must not depart to any appreciable extent from the general direction of the coast, and the sea areas lying within the lines must be sufficiently closely linked to the land domain to be subject to the regime of internal waters." Ph a r a n d vertritt den Standpunkt, dass alle kanadischen Basislinien mit diesen Kriterien übereinstimmen. Siehe Ph a r a n d, *supra* Anm. 2, 162-163. Zudem betont er, dass: "Neither the Fisheries Case nor the 1958 or 1982 Conventions fix any maximum length for straight baselines enclosing

sieht vor: "Where the method of straight baselines is applicable under paragraph 1, account may be taken, in determining particular baselines, of economic interests peculiar to the region concerned, the reality and the importance of which are clearly evidenced by long usage." Dieses ökonomische Kriterium wurde ursprünglich vom Internationalen Gerichtshof 1951 in dem *Anglo-Norwegian Fisheries*-Fall aufgestellt und so weit ausgelegt, dass es auch "*nutritional and cultural dependence*" umfasst. Insbesondere erklärte der IGH: "The survival of traditional rights reserved to the inhabitants of the Kingdom over fishing grounds ... founded on the vital needs of the population and attested by very ancient and peaceful usage, may legitimately be taken into account in drawing a line ..."⁴³

Jedenfalls kann eine bereits bestehende internationale Seestraße nicht durch Basislinien abgeriegelt werden. Kernpunkt der Debatte zwischen Kanada und den USA bleibt damit das Kriterium, dass Meerengen dadurch definiert sind, dass sie für die internationale Schifffahrt verwendet werden.

Kanada argumentiert, dass einige wenige Durchfahrten, die ohne Konsens geschehen sind, keine ausreichende Grundlage liefern, die Nordwestpassage zu einer internationalen Seestraße zu erklären.⁴⁴ Demgegenüber konzentrieren sich die USA auf das geographische Kriterium – zwei große Meere werden durch diese Gewässer verbunden. Zudem verweisen sie auf die Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs im berühmten *Corfu Channel* Fall von 1949, in dem der Gerichtshof zu klären hatte, ob der North Corfu Channel eine internationale Seestraße war, durch die die Durchfahrt in Friedenszeiten nicht verboten werden konnte. Der IGH erwog, "whether the test is to be found in the volume of traffic passing through the Strait or in its greater or lesser importance for international navigation" und schlussfolgerte: "the decisive criterion is rather its geographical situation as connecting two parts of the high seas and the fact of its being used for international navigation."⁴⁵ Entscheidend war nach Auffassung des IGH die Qualität des North Corfu Channel als "a useful route for international maritime traffic".⁴⁶

coastal Archipelagos. The coastal State can best appraise the local conditions dictating the precise position of baselines." *Ibid.*, 145.

⁴³ (1951) ICJ Reports 116, 142.

⁴⁴ 1987 schreibt Phara nd, dass "the condition relating to minimum use for international navigation has never been fulfilled in relation to the Northwest Passage, since over a period of some eighty years only forty-five full transits have taken place ... Of these forty-five transits, twenty-nine were by Canadian ships, eleven American, one Norwegian, one Dutch, one Japanese, one Bahamian, and one Liberian. All of the fifteen foreign transits took place with Canada's expressed or implied consent and did not cause any major problem, except for the transit by the Polar Sea in 1985." Donat Phara nd, *Canada's Sovereignty Over the Newly Enclosed Arctic Waters*, 25 *Canadian Yearbook of International Law* (1987) 325, 337 (mit der vollständigen Liste von Durchfahrten, 338-341).

⁴⁵ (1949) ICJ Reports 1, 28.

⁴⁶ *Ibid.* Jedoch, wie schon Phara nd erklärt hat, bedeutet das Wort "useful" in dem Kontext des Corfu Channel, dass Schifffahrt in einem erheblichen Umfang statt fand: "The evidence showed that it had been a very useful route for the flags of 7 States: Greece, Italy, Romania, Yugoslavia, France, Albania, and the United Kingdom. The 2.884 crossings covered only the ships which had put into port and had been visited by customs. It did not include the large number of vessels which had gone through the strait without calling at the Port of Corfu. In other words, the actual use of the North

Die Position der USA fand Unterstützung seitens der Europäischen Kommission, die sich 1985 mit dem US State Department in einem Protest gegen Kanadas gerade Basislinien verbündete. Auch im Schrifttum fand diese Auffassung Unterstützung.⁴⁷

Für Kanada ist es von großer Bedeutung, dass keine weiteren nicht genehmigten Schiffsdurchfahrten stattfinden, denn diese könnten Kanadas Hoheitsanspruch auf die Nordwestpassage gefährden. Aber Kanada ist schlecht ausgerüstet, um solche Durchfahrten zu verhindern. Die kanadische Küstenwache verfügt nur über eine kleine Flotte von Eisbrechern, die dazu benutzt werden, im Sommer nördliche Gemeinden mit Fracht zu beliefern. Diese Flotte ist nicht dazu geeignet, im arktischen Winter eingesetzt zu werden, und wird dementsprechend jedes Jahr im Herbst zum Sankt-Lorenz-Golf verlegt.⁴⁸

Im Jahr 1985, nach der Fahrt der "Polar Sea", kündigte die kanadische Regierung an, dass sie einen Eisbrecher bauen werde, der zu allen Jahreszeiten in der Arktis funktionsfähig sein würde. Vier Jahre später kündigte sie den Bauvertrag wieder und führte als Grund die Notwendigkeit finanzieller Einsparungen an.⁴⁹ Obwohl Kanada heute das einzige Land in der G 8 ist, das einen öffentlichen Haushaltsüberschuss vorweisen kann, gibt es immer noch keinen kanadischen Polareisbrecher, der das ganze Jahr über in der Arktis funktionsfähig wäre. Dabei hat Kanada die längste Meeresküste der Welt, deren Großteil mehrere Monate im Jahr mit Eis bedeckt ist.

Kanadas militärische Präsenz in der hohen Arktis beruht zum großen Teil auf den Canadian Rangers, 1.500 Teilzeitfreiwilligen, darunter viele Inuit, die in 59 Dörfern leben, die von der Baffin-Insel bis zur Grenze Alaskas verstreut sind.⁵⁰ Diese Rangers kennen das Land und das Eis und stellen eine nützliche Such- und Rettungskapazität dar. Jedoch sind sie angesichts der riesigen Ausdehnung des Landes, der Küstenlandschaft und des arktischen Meeres überfordert. Sie sind auch für den Zweck, gewaltsam ein Schiff zu entern, weder ausgebildet noch ausgerüstet.

Corfu Channel had been quite considerable." – Donat Pharand, *The Northwest Passage: Arctic Straits*, Dordrecht 1984, 93.

⁴⁷ Siehe z.B. Tommy T.B. Koh, *The Territorial Sea, Contiguous Zone, Straits and Archipelagoes under the 1982 Convention on the Law of the Sea*, 29 *Malaya L. Rev.* (1987) 163, 178 (er vertritt die Auffassung, dass der Umfang der Nutzung nicht erheblich ist, während die UN-Seerechtskonvention den Nachweis verlangt, dass eine internationale Seestraße befahren wird); und Donald R. Rothwell, *The Canadian-U.S. Northwest Passage Dispute: A Reassessment*, 26 *Cornell Int'l L.J.* (1993) 331, 357 (er vertritt die Auffassung, dass die polaren Wetterbedingungen und das Meereis sowie die daraus folgenden Schwierigkeiten für die Schifffahrt das Aufkommen des Schiffsverkehrs eigentlich unter das Maß reduzieren sollten, das für die Schaffung einer internationalen Wasserstraße erforderlich ist).

⁴⁸ Für Informationen zum Canadian Coast Guard's Eisbrecherprogramm, siehe <http://www.ccg-gcc.gc.ca/ice-gla/main_e.htm>.

⁴⁹ Mitchell, *supra* Anm. 12, A15.

⁵⁰ Für Informationen zu den Canadian Rangers, siehe <http://www.ccg-gcc.gc.ca/ice-gla/main_e.htm>.

Durchfahrten von mit Atomkraft getriebenen Unterseebooten, welche nicht davon abhängig sind, dass eine Seestraße eisfrei ist, stellen ein besonderes Problem für Kanada dar. Es ist weithin bekannt, obgleich es selten offiziell bestätigt wird, dass Unterseeboote aus mehreren Ländern regelmäßig die Nordwestpassage unter dem Eispanzer durchqueren. Im Jahr 1985 verkündete die kanadische Regierung, dass sie 12 atomkraftgetriebene Unterseeboote von Frankreich erwerben wolle. Aufgrund des Drucks der USA wurde dieser Plan später wieder aufgegeben.⁵¹ Es liegt wohl im Interesse Kanadas, dass fremde Unterseeboote ihre Anwesenheit nicht offen bekannt machen. Im Völkerrecht wird von einem Staat im Allgemeinen erwartet, dass irgendeine rechtliche Verpflichtung oder ein rechtlicher Anspruch bekundet wird, bevor seine Handlungen zum Gestalten einer neuen Regel beitragen können.⁵² Gleichzeitig erscheint es als wahrscheinlich, dass Kanada, ein NATO-Verbündeter Großbritanniens, Frankreichs und der USA, insgeheim von einigen Unterseebootsfahrten durch die Nordwestpassage gewusst hat und diese Tatsache einfach nicht offiziell zur Kenntnis nahm.

Die Kanadier werden allmählich der möglichen Konsequenzen des schmelzenden Polareismeres gewahr. Eine internationale Schifffahrtsroute entlang Kanadas nördlicher Küste könnte auch eine neue Route für das Eindringen von Drogen, Waffen, illegalen Immigranten und möglicherweise von Terroristen nach Nordamerika werden. Es könnte sogar ein Schmuggelweg für den internationalen Handel von Raketen oder Massenvernichtungswaffen werden. Jede Schiffsreise birgt zudem die Möglichkeit von Unfällen in sich, die besonders gravierende Konsequenzen in abgelegenen, eiskalten Gewässern haben können: So hätte etwa ein Ölleck katastrophale Folgen für arktische Ökosysteme und ein Kreuzfahrtschiff in ernsthafter Notlage würde einen teuren und gefährlichen Rettungseinsatz erfordern.

Im Idealfall würden diese und andere Herausforderungen dadurch angegangen, dass man Kanadas nationales Recht inklusive der Umweltbestimmungen sowie des Zuwanderungs-, Zoll- und Strafrechts in vollem Umfang anwendet. Für Kanada ist die Hoheit über die Nordwestpassage nicht nur eine nationale Frage, sondern es geht auch darum, Bürger und Umwelt vor ernsthaftem Schaden zu schützen. Im November 2004 erklärte der damalige Premier-Minister Paul Martin, Vorsitzender der Liberalen Partei, dass die Hoheitsfrage in der Arktis eine Frage sei, die wegen des Klimawandels, der Öffnung der Nordwestpassage für den Schiffsverkehr und auch wegen der Umweltprobleme, die daraus resultieren könnten, immer wichtiger werde.⁵³ Aber Martins Regierung beschloss, sich fast ausschließlich auf die Überwachung zu konzentrieren, und zwar in der Form der Nachrüstung alternder Patrouillen-Flugzeuge mit Infrarot-Sensoren, von Experimenten mit unbemannten Flugkörpern und Investitionen in Satelliten, die vom Weltraum aus den

⁵¹ Siehe Paul Lewis, *Military Buildup in Canada Falls Victim to Budget Cuts*, New York Times, 30. Juni 1989 (mit einer Richtigstellung am 4. Juli 1989), A7.

⁵² *North Sea Continental Shelf Cases*, (1969) ICJ Reports 3, 44.

⁵³ Siehe Graham Fraser, *Devolution "Under Way"*, Toronto Star, 23. November 2004, A1.

Schiffsverkehr beobachten sollen. Im Dezember 2005, in der Hitze des damaligen Wahlkampfes, versprach der konservative Parteiführer Stephen Harper drei polare Eisbrecher, einen Tiefwasserhafen auf der Insel Baffin, Unterwasser-Sensoren und speziell ausgebildete Fallschirmjäger für die Arktis.⁵⁴ Da in dem ersten Haushaltsplan von Harpers Regierung diese Projekte jedoch nicht genannt werden, zweifeln die meisten Bürger erheblich an der Umsetzung dieser Wahlkampfversprechen. Der Mangel an politischem Willen ist umso bedauerlicher, als sich die Interessen der USA hinsichtlich der Nordwestpassage derzeit ändern. Die USA machen sich heute weniger Sorgen wegen russischer U-Boote als über Terroristen, die vielleicht in der Lage wären, in der Arktis eine Hintertür zu Nordamerika zu finden, oder Schurkenstaaten, die die Meere benutzen könnten, um Raketen und Massenvernichtungswaffen zu transportieren. In der Arktis müsste diesen neuen Bedrohungen am besten durch eine verstärkte kanadische Militärpräsenz und eine verstärkte Küstenwache begegnet werden, sowie durch Staatsorgane, die fähig wären, kanadische Gesetze durchzusetzen. Es ist nicht im Interesse der USA – und auch nicht in dem der meisten anderen Länder –, dass fremde Schiffe von Kontrollen, Untersuchungen und der Anwendung angemessener Vorschriften und Bestimmungen abgeschirmt bleiben. Dies wäre jedoch der Fall, wenn die Nordwestpassage als internationale Seestraße behandelt würde.

Die Frage des Zugangs zur Nordwestpassage ist eigentlich kein Streitthema, da Kanada keinem seiner Verbündeten und auch keiner achtbaren Reederei den Zugang zu dieser Passage verweigern würde.⁵⁵ Kanada und die USA sind zudem enge Partner bei der gemeinsamen Verteidigung Nordamerikas auf den Gebieten der Grenzsicherung, der NATO und dem North American Aerospace Defense Command (NORAD), dessen Aufgabenspektrum jüngst auf die maritime Überwachung einschließlich der Nordwestpassage ausgedehnt worden ist.⁵⁶

Auch die Besorgnis, einen Präzedenzfall zu schaffen, ist unbegründet: Durch das vieljährige Packeis und das daraus resultierende Ausbleiben internationaler Schifffahrt unterscheidet sich die Nordwestpassage bis heute von allen anderen Wasserstraßen, die die Vereinigten Staaten als "internationale Seestraßen" qualifizieren. Die Einzigartigkeit dieser Konstellation macht es verständlich, warum der damalige Botschafter der USA, Paul Cellucci, im November 2004 zugab, dass der Staatssicherheit der Vereinigten Staaten vielleicht besser gedient wäre, wenn die

⁵⁴ Siehe Jane T a b e r, Harper Breaks Ice on Arctic Sovereignty," *Globe and Mail* (Toronto), 23. Dezember 2005, A8.

⁵⁵ 1969 erklärte der damalige Premierminister Pierre T r u d e a u "to close off those waters and to deny passage to all foreign vessels in the name of Canadian sovereignty ... would be as senseless as placing barriers across the entrances of Halifax and Vancouver harbours." *House of Commons Debates*, 24. Oktober 1969, 39.

⁵⁶ Siehe North American Aerospace Defense Command (NORAD) Backgrounder unter: <http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_e.asp?id=1922>; und die Erklärung von Verteidigungsminister Gordon O' C o n n o r im House of Commons am 8. Mai 2006, 15:00 Uhr, berichtet in *Hansard*, verfügbar unter <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/chambus/house/debates/018_2006-05-08/HAN018-E.htm>.

USA den Anspruch Kanadas anerkennen würde. "Wir betrachten alles durch das Prisma des Terrorismus", sagte er. "Unsere höchste Priorität ist, die Terroristen zu stoppen. Möglicherweise werden wir die Sache überdenken müssen, wenn diese Frage wieder zum Tagesthema wird."⁵⁷ Botschafter Cellucci zufolge will das U.S. State Department nun in der Tat "[take] a serious look at our longstanding policy".⁵⁸

Die Aussicht auf eine zwischen Kanada und den Vereinigten Staaten auszuhandelnde Vereinbarung dürfte auch den Europäern gefallen, weil sie die Interessen ihrer nordamerikanischen Verbündeten bezüglich des Umweltschutzes, des globalen Terrorismus und der Massenvernichtungswaffen teilen. Die Idee der Nordwestpassage regt unsere Phantasie bezüglich einer faszinierenden Wildnis an, auch der Romantik und großer Entdeckungsreisen. In Wirklichkeit ist diese Region aber einfach eine große, unkontrollierte Region der Erdoberfläche. In unserer gefährlichen Zeit, in der alles in zunehmendem Maße zusammenhängt, wäre es unverantwortlich, die Nordwestpassage außerhalb des Anwendungsbereichs durchsetzbarer Gesetze zu belassen.

Summary⁵⁹

International Law and International Politics in the Northwest Passage: Consequences of Climate Change

This article reviews the impact of climate change on Arctic sea-ice and, consequently, the Northwest Passage – especially in terms of the security and environmental risks that will result from international shipping in that waterway. It analyzes the differing positions of Canada and the United States with regard to the legal status of the Passage and considers how those positions might facilitate or hinder efforts to deal with new security and environmental concerns. It argues that climate change, the end of the Cold War and the rise of global terrorism have altered the situation in such a way that the Canadian position – that the Passage constitutes Canadian internal waters subject to the full force of Canadian domestic law – actually coincides with the interests of the United States and most other countries. As a result, Canadians and Americans have a unique opportunity, not just to resolve a longstanding legal dispute, but cooperatively to improve North American and global security while, concurrently, protecting the environment of the continent on which they live.

⁵⁷ Siehe Greg Younger-Lewis, U.S. Might Be Safer if It Left Northwest Passage to Canada: U.S. Ambassador, Canadian Press NewsWire, 7. Oktober, 2004, File no. 714532531.

⁵⁸ Paul Cellucci, online dialogue, United States of America Embassy website: <<http://www.canadanorth.usvpp.gov/yukon/chat.asp>>.

⁵⁹ Summary by the author.

