

Geir Hønneland

Kooperation an der Barentssee

Umweltschutz zwischen Russland und Norwegen

In der Barentsregion gibt es Konflikte wegen ökologischer Fragen zwischen Norwegen und Russland. Da geht es um Fangquoten und die Ausrüstung der Fischerei, die Überfischung der Kabeljaubestände, die Sanierung der radioaktiven Altlasten der sowjetischen Nordflotte auf der Kola-Halbinsel bis zu CO₂-Emissionen und Nuklearsicherheit. Um diese Konflikte zu regeln, arbeiten die Staaten bilateral und in transnationalen Foren wie der *Euroarktischen Barentsregion* zusammen. Die Resultate des grenzüberschreitenden Umweltschutzes sind durchwachsen. Das erratische Agieren der russländischen Umweltbehörde und deren Zerschlagung unter Putin schränkt die Handlungsfähigkeit der umweltpolitischen Kräfte in Russland ein und schwächt die Kooperation.

Die Kola-Halbinsel im Nordwesten Russlands war in der Sowjetunion so hoch militarisiert wie kaum eine andere Weltregion. Ausländer durften das Gebiet nicht betreten. Die russländische Nordflotte ist nach wie vor auf der Halbinsel stationiert. Die Region hat sich jedoch der Außenwelt geöffnet und ist in mehrere internationale Netzwerke eingebunden. Sie ist zum Beispiel in der *Euroarktische Barentsregion (Barents-Euro-Arctic Region; BEAR)* vertreten. Das Netzwerk wurde 1993 von mehreren nordeuropäischen Staaten und Russland gegründet, um die Ost-West-Spaltung zu überwinden. Zudem regelt Russland verschiedene Fragen, welche die Kola-Halbinsel betreffen, mit den Nordischen Ländern bilateral.¹ Mit Norwegen stimmt das Land die Fischerei in der Barentssee ab und erhält Unterstützung beim Umweltschutz.²

Die *Euroarktische Barentsregion*

1992 schlug Norwegens Außenminister Thorvald Stoltenberg vor, die Länder rund um die Barentssee sollten stärker zusammenarbeiten. Ein Jahr später hoben Russland, Norwegen, Schweden und Finnland die BEAR mit der Erklärung von Kirkenes aus der Taufe.

Geir Hønneland (1966), Ph.D., Forschungsdirektor am Fridtjof Nansen Institute, Lysaker, Norwegen

¹ Zu den nordischen Ländern gehören Dänemark, Schweden, Norwegen, Finnland, Island, Estland sowie die autonomen Gebiete Färöer, Grönland (Dänemark) und Åland (Finnland).

² Der Artikel basiert auf Interviews mit Beamten und Wissenschaftlern aus Russland und Norwegen. Sie wurden im Rahmen verschiedener Forschungsprojekte in den letzten Jahren durchgeführt.

In der BEAR sind nicht nur Staaten, sondern auch Regionen vertreten: die nördlichsten Regionen Norwegens (Nordland, Troms und Finmark), Norbotten in Schweden, Lappland in Finnland, die Autonomen Gebiete Murmansk und Archangel'sk sowie die Republik Karelien in Russland. 1997 wurde der Autonome Kreis der Nencen, der im Autonomen Gebiet Archangel'sk liegt, eigenständiges Mitglied. Später schlossen sich Västerbotten (Schweden), Oulu und Kainuu (Finnland) und die Republik Komi (Russland) an.

Vertreter der Regionen bilden zusammen mit Repräsentanten der indigenen Völker den Regionalrat der BEAR. Die Minister der beteiligten Staaten treffen sich im *Euro-arktischen Barentsrat* (*Barents Euro-Arctic Council*, kurz: BEAC). Neben den vier Kernstaaten nehmen auch Vertreter von Dänemark, Island und der Europäischen Union teil. Kanada, Frankreich, Deutschland, Italien, Japan, die Niederlande, Polen, Großbritannien und die USA haben Beobachterstatus.

BEAR wurde ins Leben gerufen, um Stabilität und Wohlstand zu fördern und die Beziehungen zwischen den nordeuropäischen Staaten zu normalisieren und die Regionen zu stärken. Dazu beschäftigen sie sich gemeinsam mit Umweltschutz, der regionalen Infrastruktur, Wirtschaftsförderung, Wissenschaft und Technik, Kultur, Tourismus, Gesundheitsfürsorge und Belangen der indigenen Völker der Region, besonders der Samen, die in allen vier BEAR-Ländern leben.

BEAR war mit großen Ambitionen angetreten. Doch schon kurz nach der Gründung stellte sich heraus, dass viele Vorhaben schwierig umzusetzen waren. Besonders der Versuch, Unternehmen aus Russland und den nordischen Ländern zur Zusammenarbeit zu bewegen, scheiterte. In manchen Fällen drängten russländische Betriebe ihre Partner einfach aus dem Geschäft, sobald es Gewinne zu verteilen gab.³ Der Schwerpunkt der BEAR verlagerte sich daher Ende der 1990er Jahre darauf, Begegnungen zwischen den Menschen in der Barentsregion zu fördern, etwa im Rahmen eines Schüleraustauschs oder gemeinsamer Kulturprojekte. 1999 begannen die BEAR-Partner im Bereich Gesundheit zusammenzuarbeiten und Krankheiten wie AIDS und Tuberkulose gemeinsam zu bekämpfen. Die Begegnungsprojekte und das Gesundheitsprogramm erwiesen sich als erfolgreicher als die Unternehmenskooperation; allerdings arbeiten inzwischen viele kleinere Betriebe zusammen.⁴

Der BEAR-Regionalrat gründete 1993 eine Arbeitsgruppe zum Thema Umwelt. Sie hatte die Aufgabe, einen Aktionsplan zur Lösung von Umweltproblemen zu entwickeln. Aus Kostengründen musste sie jedoch ebenso wie andere Arbeitsgruppen 1999 ihre Arbeit einstellen. Zwei Jahre später nahm sie ihre Arbeit mit finanzieller Unterstützung der EU wieder auf. Seitdem setzt sie sich für sauberes Trinkwasser und biologische Vielfalt im Nordwesten Russlands ein und nimmt am *Barents 2010* teil. Die Initiative wird aus dem EU-Programm INTERREG finanziert, das grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit fördert. *Barents 2010* wird von der schwedischen Region Västerbotten verwaltet und arbeitet eine Strategie für Kooperation in Industrie, Hochschulbildung, Umwelt und Kommunikation aus. Die Arbeitsgruppe versucht außerdem, Umweltschutz und Tourismus in der Barentsregion miteinander zu verbinden.

1994 gründete sich auch auf staatlicher Ebene der BEAR eine Umwelt-Arbeitsgruppe. Sie tritt ein- bis dreimal jährlich zusammen und berät den BEAC.⁵ Bisher beschäftigte sie sich vor allem damit, besonders gefährdete Gebiete auszumachen, umweltschonendere Technologien in nordrussländischen Fabriken einzuführen, die Biodiversität zu schützen, nachhaltige Forstwirtschaft zu betreiben und für sauberes Trinkwasser im russländischen Teil der Barentsregion zu sorgen.

Hatte die BEAR sich hohe Ziele im Umweltschutz gesetzt, war die Arbeit in den letzten Jahren doch eher pragmatisch. Das zeigt etwa die *Internationale Kontaktstelle für den Schutz von Lebensräumen in der Barentsregion*, eine Untergruppe der Arbeitsgruppe Umwelt. Gegründet 1999 trat die Kontaktstelle an, um Studien durchzuführen und Strategien für den Naturschutz zu entwickeln. Dabei legte sie den Schwerpunkt auf den Schutz von alten Waldbeständen mit Bäumen über 120 Jahre, Feuchtgebieten und maritimen Lebensräumen. Die Kontaktstelle stärkt Naturschutzorganisationen in Russland und fördert grenzüberschreitende Projekte. Allerdings gelang es nicht, multilaterale Projekte umzusetzen. Wie viele andere sind auch die meisten

³ Geir Hønneland: Barentsbrytninger: Norsk nordområdepolitikk etter den kalde krigen. Kristiansand 2005, S. 125–129.

⁴ Zu weiteren Erfolgen des BEAR: Geir Hønneland: Identity Formation in the Barents Euro-Arctic Region, in: Cooperation and Conflict, 3/1998, S. 277–299. – Ders.: Russia and the West: Environmental Cooperation and Conflict. London, New York 2003.

⁵ Olav Schram Stokke et al.: Pollution and Conservation, in: ders.: Geir Hønneland (Hg.): International Cooperation and Arctic Governance: Regime Effectiveness and Northern Region Building. London, New York 2007, S. 86–88.

Umweltprojekte eine bilaterale Angelegenheit zwischen Russland und einem der nordischen Staaten. Anstatt eigene Vorhaben zu umzusetzen, beschränkten sich die Umweltschutzgruppen der BEAR darauf, die Pläne anderer Akteure in der Region zu realisieren, die häufig aus den EU-Programmen *Tacis* oder INTERREG finanziert wurden. Möglicherweise schafft es das internationale *Barents*-Sekretariat, das Ende 2007 eingerichtet wurde, multilaterale Initiativen anzustoßen.

Zusammenarbeit in der Fischerei

Die Barentssee ist der Teil des Arktischen Ozeans, der zwischen dem Nordkap auf dem norwegischen Festland, dem Südkap von Spitzbergen im Svalbard-Archipel und den russländischen Inselgruppen Novaja Zemlja und Franz-Josef-Land liegt. Früher stellten die Fische und Meeressäuger der Barentssee die Lebensgrundlage der Menschen dar, die entlang der Küste siedelten, besonders im Norden Norwegens und in der Gegend um Archangel'sk. Seit der Oktoberrevolution 1917 sind die Kola-Halbinsel und besonders die Stadt Murmansk das Nervenzentrum der Fischindustrie in Russlands Nordwesten. In der Barentssee gibt es riesige Bestände verschiedener Fischarten. Wirtschaftlich gesehen kommt dem Nordostatlantischen Kabeljau, der in der Barentssee häufiger vorkommt als anderswo, die größte Bedeutung zu.

Bis zur Verabschiedung des Seerechtsabkommens der Vereinten Nationen (*United Nations Convention on the Law of the Sea*; UNCLOS) 1982 handelten Fischereibehörden multilateral aus, wieviel Fisch gefangen werden durfte. Koordiniert wurden diese Gespräche von der Nordostatlantischen Fischereikommission (*Northeast Atlantic Fisheries Commission*, kurz: NEAFC). Seit 1982 treffen die Fischereien nun bilaterale Absprachen.

Die Zusammenarbeit von Russland bzw. der Sowjetunion und Norwegen im Fischfang reicht in die 1950er Jahre zurück. Damals trafen Wissenschaftler aus beiden Ländern erstmals zusammen, um die Fischressourcen der Barentssee zu beziffern. Heute tun sie das unter dem Dach des *Internationalen Rates für Meeresforschung* (International Council for the Exploration of the Sea; ICES). Mitte der 1970er Jahre handelten Norwegen und die Sowjetunion die ersten Fischereiabkommen aus. Seit 1976 tritt die *Norwegisch-Russländische* (früher: *Sowjetische*) *Fischereikommission* regelmäßig zusammen. Sie setzt sich aus Vertretern der Außenministerien, der nationalen Fischereibehörden, der Fischereiverbände und Meeresforschern zusammen. Sie legt fest, wieviel Fisch gefangen werden und welche Ausrüstung dazu verwendet werden darf. Zudem kontrolliert sie, ob die Fischer die Fangquoten einhalten.

Die 30 Jahre der gemeinsamen Fischereiverwaltung lassen sich in drei Phasen unterteilen: Anfangs hatte die Sowjetunion relativ wenig Interesse am Fisch in der Barentssee, so dass die Zusammenarbeit mit Norwegen in dieser Zeit trotz jährlicher Treffen eher sporadisch war. In den 1990er Jahren wurde die Kooperation enger, und erste Spannungen traten auf. Standen in den ersten beiden Phasen Diskussionen um Fangquoten und Fischereiausrüstung im Vordergrund, trat im Jahre 2000 die Frage an die erste Stelle, wie sich Überfischung verhindern lässt.

Fangquoten und Ausrüstung

Bis kurz nach dem Zerfall der Sowjetunion diskutierte die Fischereikommission in erster Linie, wieviel Kabeljau, Schellfisch und Kapelan (auch: Lodde) gefangen werden durften und wie groß die Maschen der Netze sein sollten. Wie erwähnt spielten für die Sowjetunion die Fischbestände der Barentssee keine große Rolle. Die sowjetische Fischereiflotte fischte vor allem vor den Küsten Westafrikas und Südamerikas. So stimmte die sowjetische Delegation meist dafür, den Empfehlungen des *Internationalen Rates für Meeresforschung* zu folgen und die Fangquote zu senken, während Norwegen versuchte, die Höchstgrenze heraufzusetzen. Den Vorschlag von Norwegen, die Maschen der Netze zu vergrößern, so dass nur größere Fische darin hängen blieben, lehnte die Sowjetunion ab, weil die Fische in den eigenen Hoheitsgewässern der Barentssee grundsätzlich kleiner sind als im norwegischen Teil und sie durch diese Regelung benachteiligt worden wäre.

In den 1990er Jahren wuchs Russlands Abhängigkeit von den wertvollen Kabeljaubeständen in der Barentssee, weil es das Fischen in anderen Weltregionen einstellen musste. In dieser Zeit führten die beiden Länder, vor allem auf norwegische Anregung hin, neue Fischereimethoden ein. Fortan machten die Fischereien die Fischströme über Satellit ausfindig und integrierten spezielle Gitter in Treibnetze, um zu verhindern, dass andere als die beabsichtigten Fische in den Netzen hängen blieben. Ende der 1990er Jahre klagte die russländische Delegation, diese Netze schadeten den russländischen Fischern. Sie brächten eine geringere Ausbeute an Fisch und seien an Bord schwer zu handhaben. Für Norwegen bedeuteten die Netze keinen Nachteil, da das Land 75 Prozent seiner Kabeljaulizenzen an Küstenfischer vergibt, die nicht mit Treibnetzen arbeiten, während die gesamte russländische Flotte auf hoher See, d.h. mit den neuen Treibnetzen fischte.

Anfang der 1990er Jahre einigten sich die Parteien darauf, dass Kabeljau und Schellfische, die den Fischern ins Netz gehen, im Verhältnis 50:50 zwischen Russland und Norwegen aufgeteilt werden, während vom Kapelan-Ertrag 60 Prozent an Norwegen und 40 Prozent an Russland gehen. Damals gab es noch so viel Kabeljau in der Barentssee, dass die Quote relativ hoch angesetzt werden konnte, ohne über die Empfehlungen des ICES hinauszugehen. Probleme traten auf, als der Kabeljaubestand um die Jahrtausendwende rapide abnahm. Zur gleichen Zeit setzte sich weltweit die Praxis durch, so lange zu fischen, bis Wissenschaftler eindeutig nachweisen konnten, dass dies der Umwelt erheblich schadete. Der ICES und die *Norwegisch-Russländische Fischereikommission* übernahmen dieses Credo 1997. Obwohl die Meeresforscher zwei Jahre später rieten, die Fangquoten für Kabeljau drastisch zu senken, hob die Kommission sie auf russländischen Druck hin weiter an.⁶ Die norwegische Fischindustrie war in der Frage zwar gespalten, die norwegische Delegation sprach sich jedoch dafür aus, die Empfehlungen der Wissenschaftler zu berücksichtigen. Die russländische Partei widersetzte sich einer möglichen Senkung der Quoten und stellte die Neutralität von ICES in Frage.⁷ Während die Norweger inhaltlich über die Forschungsergebnisse diskutiert hatten, sah die Delegation aus Russland die Verhandlung als Kampf zwischen den beiden Staaten

⁶ Geir Hønneland: Bor'ba za kvoty i solidarnost' pribrežnych gosudarstv: 30-letnjaja istorija rossijsko-norvežskogo sotrudničestva v oblasti upravljenja rybolovstvom. Murmansk 2006, S. 94–96.

⁷ Hønneland, Barentsbrytninger [Fn. 3], S. 155–159.

oder sogar zwischen Russland und dem Westen. Nicht nur die Delegation, auch die russländischen Medien warfen Norwegen vor, mit dem Plädoyer für niedrige Fangquoten versteckte Ziele zu verfolgen, etwa den Preis für Kabeljau auf hohem Niveau zu halten, obwohl das Land riesige Mengen des begehrten Fisches züchtete.⁸ Norwegen gab schließlich nach, um einen russländischen Alleingang zu verhindern.

Für 2001 einigten sich die Parteien zum ersten Mal auf eine Fangquote, die drei Jahre lang gültig war, um sich gegen kurzfristige Krisen abzusichern. Zwei Jahre später arbeitete die Kommission ein neues Regelwerk zur Verwaltung der nordostarktischen Kabeljauressourcen aus. Es sollte den Fortbestand der Fischart gewährleisten und dafür sorgen, dass die von der Fischerei abhängigen Gemeinden in Norwegen und Russland langfristiger planen können. Das Dokument legt unter anderem fest, dass die Drei-Jahr-Fangquoten unterhalb der wissenschaftlich ermittelten Höchstgrenze bleiben müssen und dass die Fangquoten sich nicht mehr als zehn Prozent von denen im Vorjahr unterscheiden dürfen.

Überfischung

In den ersten Jahren nach dem Zerfall der Sowjetunion kamen mehrere Fälle ans Licht, in denen russländische Fischereien die Fangquote überschritten hatten. 1993 begannen Norwegen und Russland, Daten über Fänge und Anlegestellen der Fischkutter auszutauschen, um die Überfischung zu unterbinden. Bis Ende der 1990er Jahre luden russländische Fischkutter ihren Fang meist in norwegischen Häfen ab, weil sie näher an den Fischgründen liegen als russländische und die AbgabeprozEDUREN hier weniger kompliziert sind. So ließ sich relativ genau überprüfen, wieviel Fisch die Schiffe an Bord hatten. Um das Jahr 2000 änderte sich diese Praxis jedoch: Anstatt den Fisch in norwegische Häfen zu bringen, verluden viele russländische Fischkutter ihren Fang auf See auf Transportschiffe, die den Fisch direkt nach Dänemark, Großbritannien, Portugal, Spanien oder in die Niederlande lieferten. Beobachter vermuten, dass dieser Transfer auf See dazu diente, zu verschleiern, wieviel Fisch den Fischern tatsächlich ins Netz gegangen war.

Auf der Grundlage von Erkenntnissen der norwegischen Behörden schätzte das ICES die nicht gemeldeten Fänge auf 90 000 Tonnen im Jahre 2002, 115 000 t im Jahre 2003, 117 000 t im Jahre 2004 und 116 000 t im Jahre 2005.⁹ Wenn die Angaben stimmen, wurden 25 bis 40 Prozent mehr Fisch gefangen als von der Kommission festgelegt. Laut ICES hat Russland damit den Anteil an Nordarktischen Kabeljau, der ihm zusteht (etwa 50 Prozent der Fangquote), um 50 bis 80 Prozent überschritten. Die russländischen Fischereibehörden räumten 2006 ein, sie wüssten nicht, wieviel Fisch auf See verladen und in Drittländer transportiert werde, und veranschlagten die Überfischung durch eigene Fischer auf 20 000 bis 30 000 Tonnen jährlich.¹⁰ Russland kündigte an, gegen Überfischung in den eigenen Reihen vorzugehen. Aus Sicht der Norweger unternahmen die russländischen Partner jedoch zu wenig, was Zweifel an deren Entschlossenheit weckte.

⁸ Geir Hønneland: Fish Discourse: Norway, Russia and the Northeast Arctic Cod, in: Human Organization, 1/2004, S. 68–77, hier S. 72.

⁹ Hønneland, Borba za kvoty [Fn. 6], S. 94–96.

¹⁰ Det norske overfisket større en russernes, in: Finnmarken, 21.3.2006; <http://www.finnmarken.no/lokale_nyheter/article2007795.ece>.

Kurze Zeit später schlug das Russländische Forschungsinstitut für Fischerei und Ozeanographie (*Vserossijskij naučno-issledovatel'skij institut rybnogo chozjajstva i okeanografii*; VNIRO) vor, die Fischreserven in der Barentssee nicht wie bisher üblich anhand gelegentlicher Stichproben zu ermitteln, sondern die Menge des gefangenen Fisches als Ausgangspunkt der Berechnungen zu nehmen. Mit der neuen Methode kamen die Mitarbeiter des VNIRO zu dem Ergebnis, dass die Kabeljaubestände zwei bis dreimal höher seien als vom ICES angenommen.¹¹ Der internationale Meeresforschungsrat erklärte sich bereit, das Modell einige Jahre lang zu testen, lehnte jedoch bis heute ab, es zu übernehmen.

Die russländischen Vorbehalte gegenüber dem ICES nehmen zu. Einflussreiche Kräfte in der Fischereiverwaltung raten Russland, sich aus der multilateralen Forschungsinstitution zurückzuziehen. Im Dezember sagte ein Mitglied der VNIRO-Leitung: „Es ist furchtbar, was im Augenblick in der Barentssee vor sich geht“.¹² In Norwegen hätte sich die Aussage auf die Überfischung bezogen, die laut ICES stattfindet. Der VNIRO-Vertreter aber kommentierte damit eine angebliche „Unterfischung“ des Nordostatlantischen Kabeljaus: Würde die Kommission das Modell anwenden, das er mit seinen Kollegen entwickelt hatte, würde sie die Fangquoten deutlich heraufsetzen. Im VNIRO herrscht die Ansicht, der ICES stehe unter dem Einfluss der westlichen Geheimdienste und wolle der russländischen Wirtschaft schaden.¹³ Mitglieder der russländischen Delegation in der Norwegisch-Russländischen Fischereikommission schlugen schon mehrmals vor, die beiden Staaten sollten sich besser bilateral um die Fischerei in der Barentssee kümmern, als eine multilaterale Organisation wie den *Internationalen Rat für Meeresforschung* damit zu betrauen.

Bei allen Krisen ist die norwegisch-russländische Kooperation doch als erfolgreich zu bewerten. In der langjährigen Zusammenarbeit lernten beide Seiten aufeinander zuzugehen und pragmatisch nach Lösungen zu suchen, selbst wenn unvereinbare Ideologien und unterschiedliche wirtschaftliche Interessen aufeinanderprallen. Kein Fischbestand im Nordatlantik wird so gut reguliert wie der Nordostatlantische Kabeljau.

Zusammenarbeit im Umweltschutz

Die Kola-Halbinsel ist bis weit nach Norwegen hinein hochgradig verschmutzt. Giftstoffe aus der Nickelschmelze von *Pečenganikel'* verschmutzen seit Jahren Wasser, Luft und Boden. Es besteht die Gefahr, dass ausrangierte Atom-U-Boote die Umwelt verstrahlen.

Am 1. Oktober 1987 hielt der sowjetische Staatschef Michail Gorbachev seine berühmte „Murmansker Rede“, in der er zu einer „Zivilisierung“ des militarisierten Hohen Nordens und zu internationaler Zusammenarbeit im Umweltschutz aufrief. Ein Jahr später wurde die Norwegisch-Sowjetische Kommission für Umweltschutz ins Leben gerufen. Mitglieder der Kommission sind Wissenschaftler und Beamte aus beiden Ländern. In den ersten Jahren war die Arbeit der Kommission vor allem darauf gerichtet, das *Pečenganikel'*-Kombinat zu modernisieren und den Schwefeldioxid-Ausstoß des Werkes zu verringern. Hierbei waren die Fortschritte jedoch gering. Ob-

¹¹ Hønneland, *Borba za kvoty* [Fn. 6], S. 93.

¹² Interview des Autors im VNIRO, 5.12.2007.

¹³ Aus einem Interview im VNIRO, 5.12.2007.

wohl Norwegen angekündigt hatte, 300 Millionen Norwegische Kronen (damals etwa 50 Millionen US-Dollar) zur Verfügung zu stellen, wurde das Vorhaben 1997 aufgegeben. Erst 2001 gelang es dem norwegischen Umweltminister und dem Wirtschaftsminister Russlands, das Projekt wiederzubeleben. Sie verständigten sich in einem Abkommen darauf, das Kombinat zu modernisieren und damit den Ausstoß von Schwefeldioxid und Schwermetallen um 90 Prozent zu verringern. Der Umbau des Werkes lässt aber bis heute auf sich warten.

1995 stellte Norwegen einen „Aktionsplan für nukleare Sicherheit in Nordwestrussland“ auf, drei Jahre später wurde eine norwegisch-russländische Kommission für Nuklearsicherheit eingerichtet.¹⁴ Im folgenden Jahrzehnt gab Norwegen rund 150 Millionen US-Dollar für nukleare Sicherheit auf der Kola-Halbinsel aus.¹⁵

Ziel des „Aktionsplans für nukleare Sicherheit“ war es, Mensch und Umwelt vor radioaktiver Kontamination und Verschmutzung durch chemische Waffen zu schützen. Dazu sollten die Schutzmaßnahmen im Atomkraftwerk auf der Kola-Halbinsel erhöht, Aufbereitungsanlagen und Lagerstätten für radioaktive Abfälle gebaut und Informationen über die Verschmutzung im Nordatlantik gesammelt werden.¹⁶ Die Renovierung des Atomkraftwerks war im Großen und Ganzen erfolgreich. Atomendlager wurden jedoch nicht gebaut. In den frühen 1990er Jahren drangen Nachrichten von der Verklappung radioaktiver Abfälle in der Barents- und der Karasee an die Öffentlichkeit. Offensichtlich war Russland nicht in der Lage, die ständig wachsende Anzahl verbrauchter Brennstäbe und den Atommüll auf der Kola-Halbinsel sicher zu entsorgen.¹⁷ Die Kommission richtete daher ein spezielles Forum ein, in dem sich Experten für Nuklearsicherheit und Vertreter der russländischen und norwegischen Behörden über Umweltschutz in der Barentssee austauschen konnten.

Im Jahr 2002 gelang es Norwegen, weitere westliche Staaten zu einer Partnerschaft für nukleare Sicherheit mit Russland zu bewegen. Die G 8-Staaten kündigten an, bis zu 20 Milliarden US-Dollar für eine weltweite Partnerschaft gegen die Verbreitung von Waffen und Material zur Massenvernichtung zur Verfügung zu stellen.¹⁸ Die G 8 hatte ein besonderes Interesse daran, die ausrangierten Atom-U-Boote auf der Kola-Halbinsel sicher abzubauen und zu entsorgen.

Ein Jahr später unterzeichneten die USA, Russland, die Europäische Kommission und neun europäische Staaten ein Rahmenabkommen für ein Multilaterales Atomares Umweltprogramm für die Russländische Föderation (*Multilateral Nuclear Environmental*

¹⁴ Lars Rowe, Geir Hønneland: *Fra svarte skyer til helleristninger: Norsk-russisk miljøvernsmararbeid gjennom 20 år*. Trondheim 2008.

¹⁵ Hønneland, Barentsbrytninger [Fn. 3], S. 61–65.

¹⁶ Geir Hønneland, Arild Moe: *Evaluation of the Norwegian Plan of Action for Nuclear Safety: Priorities, Organisation, Implementation*. Evaluation Report 7/2000. Oslo 2000.

¹⁷ Olav Schram Stokke: *Nuclear Dumping in Arctic Seas: Russian Implementation of the London Convention*, in: David G. Victor et al. (Hg.): *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments. Theory and Practice*. Cambridge, London 1998, S. 475–478. – Ders.: *Radioactive Waste in the Barents and Kara Seas: Russian Implementation of the Global Dumping Regime*, in: Davor Vidas (Hg.): *Protecting the Polar Marine Environment. Law and Policy for Pollution Prevention*. Cambridge 2000, S. 201–203, 207–218.

¹⁸ G 8: *Global partnership against the spread of weapons and materials of mass destruction – A G 8 Action Plan*. 2003;

<http://www.g8.fr/evian/english/navigation/2003_g8_summit/summit_documents/global_partnership_against_the_spread_of_weapons_and_materials_of_mass_destruction_-_a_g8_action_plan.html>.

Programme for the Russian Federation, MNEPR). Ausrangierte Atom-U-Boote sicher stillzulegen, war auch das Ziel der Arktischen Militärischen Umweltkooperation (*Arctic Military Environmental Co-operation; AMEC*) zwischen Norwegen, Russland, Großbritannien und den USA, die 1996 von Norwegen initiiert worden war.

Da der Schutz vor radioaktiver Strahlung auf der Agenda wichtiger internationaler Akteure nun ganz nach oben gerückt war und viel Geld dafür bereitgestellt wurde, wandte sich die norwegisch-russländische Kommission neuen Aufgaben zu. Nun ging es nicht mehr allein darum, Umweltprobleme gemeinsam zu lösen. Fortan halfen Experten aus Norwegen Behörden und Unternehmen in Russland, Umweltschutz in die alltägliche Arbeit zu integrieren. Unter dem Motto „Sauberer produzieren“ zeigten die Norweger russländischen Ingenieuren, wie sie in ihren Betrieben ressourcenschonend produzieren und Abfall vermeiden konnten.

Die Zusammenarbeit von Norwegen und Russland im Umweltschutz hat Fortschritte, aber auch Rückschläge zu verzeichnen. Erfolgreich waren vor allem die Projekte zur Bewahrung der biologischen Vielfalt und des kulturellen Erbes. Die Bilanz der großen Bauvorhaben fällt weniger positiv aus: Die Modernisierung von *Pečenganikel'* liegt auf Eis. Die im norwegischen Aktionsplan angestrebten Maßnahmen zur nuklearen Sicherheit im Nordwesten Russlands kommen nur langsam voran.

Innenpolitischer Wandel in Russland

Der Erfolg internationaler Zusammenarbeit im Umweltschutz ist selbstverständlich von innenpolitischen Entwicklungen abhängig. In Russland waren diese äußerst ungünstig. Das große Interesse an Umweltpolitik, das die Bevölkerung Russlands in den späten 1980er Jahren gezeigt hatte, ging schnell verloren. Die Umweltbehörden, die in den 1980er Jahren aufgebaut worden waren, wurden knapp zehn Jahre später zunächst herabgestuft und im zweiten Schritt in neue Einheiten gespalten.

Der erste Schlag erfolgte 1996, als das *Ministerium für Ökologie und natürliche Ressourcen* zu einem *Staatskomitee für Umweltschutz* degradiert wurde. Gleichzeitig wurde aus dem *Staatskomitee für Mineralien* und dem *Staatskomitee für Wasser* ein neues *Ministerium für Ökologie und natürliche Ressourcen* geschaffen. Das *Staatskomitee für Mineralien* war das einflussreichere gewesen und war aus dem *Ministerium für Geologie* hervorgegangen.

Dem *Ministerium für Ökologie und natürliche Ressourcen* wurden Umweltschutzaufgaben im Bereich Mineralien und Wasser übertragen. Das Ministerium wurde von ehemaligen Mitarbeitern des *Staatskomitees für Mineralien*, „den Geologen“ dominiert.¹⁹ Deren Augenmerk war eher darauf gerichtet, so viele Ressourcen wie möglich auszubeuhen, als die Umwelt zu schützen.

Der zweite Schlag kam 2000, als das *Staatskomitee für Umweltschutz* und das *Staatskomitee für Forstwirtschaft* aufgelöst und einzelne Abteilungen in das *Ministerium für Ökologie und natürliche Ressourcen* integriert wurden. Da die Ausbeutung natürlicher Ressourcen die Ursache vieler Umweltprobleme ist, ergab sich zwangsläufig ein Interessenskonflikt zwischen Ressourcennutzung und Umweltschutz. Im innerinstitutionellen Machtkampf setzten sich die „Geologen“ gegen die „Ökologen“ durch. Wenig über-

¹⁹ Zum Selbstverständnis und zur Bedeutung dieser Berufsgruppe siehe den Beitrag von Alla Bolotova in diesem Band, S. 57–67.

raschend war, dass die Herabstufung der Umweltbehörde mit der Streichung von Stellen einher ging. Während sich im norwegischen Umweltministerium zwei Personen ausschließlich um die Kooperation mit Russland kümmern, ist der Referent im russländischen *Ministerium für Ökologie und natürliche Ressourcen* für die Kooperation mit Norwegen und mit zwei Dutzend weiterer Staaten zuständig.

2004 führte Putin einen dreiteiligen Verwaltungsaufbau ein, der auch die Umweltbehörde neu strukturierte, sie fragmentierte und damit schwächte.²⁰ Das *Ministerium für Ökologie und natürliche Ressourcen* ist fortan nur noch für politische Entscheidungen zuständig. Drei Dienste sind dafür verantwortlich, die Umsetzung von umweltpolitischen Maßnahmen zu überwachen: der Föderale Dienst für Überwachung der Nutzung von Natur und Ressourcen (*Rosprirodnadzor*), der Föderale Dienst für ökologische, technologische und nukleare Überwachung (*Rostekhnadzor*) und der Föderale Dienst für Hydrometeorologie und Umweltkontrolle (*Rosgidromet*). *Rosprirodnadzor* ist für Naturschutz, etwa in Naturschutzgebieten und Nationalparks und für die Überwachung von Produktionsstandards verantwortlich, *Rostekhnadzor* dagegen kontrolliert den Grad von Verschmutzung. Diese Aufgaben überschneiden sich teilweise, und es ist nicht eindeutig geregelt, welcher Dienst wofür zuständig ist. Während *Rosprirodnadzor* dem *Ministerium für Ökologie und natürliche Ressourcen* unterstellt ist, unterstehen *Rostekhnadzor* und *Rosgidromet* der Regierung direkt.

Die Umstrukturierung unterbrach die Routine, die Norwegen und Russland in ihrer Umweltkooperation entwickelt hatten. 2000 und 2004 etwa trat die *Norwegisch-Russländische Kommission für Umweltschutz* nicht zusammen, und die norwegische Delegation hatte zeitweise keine festen Ansprechpartner auf russländischer Seite. Seit 2004 aber erwies sich das russländische *Ministerium für Ökologie und natürliche Ressourcen* als verlässlicher Kooperationspartner. Die russländische Delegation unterstützte gemeinsame Projekte auch finanziell sehr viel stärker als in den 1990er Jahren.

Bei der Gründung der Russländischen Föderation wurde das Sowjetische Fischereiministerium zu einem *Staatlichen Fischereikomitee* herabgestuft. In den 1990er Jahren musste sich das Komitee gegen Einflussnahme des *Ministeriums für wirtschaftliche Entwicklung und Handel*, des *Ministeriums für Ökologie und natürliche Ressourcen* und des *Ministeriums für Landwirtschaft* zur Wehr setzen. Auch der Föderale Grenzschutz, der 2003 in den Geheimdienst FSB (*Federal'naja Sluzhba Bezopasnosti*) integriert wurde, versuchte, dem Komitee Kompetenzen streitig zu machen, und ist seit 1998 für Kontrollen auf See verantwortlich.²¹ Dem Landwirtschaftsministerium gelang es in den 1990er Jahren zweimal für kurze Zeit, die Verantwortung für die Fischerei an sich zu reißen. Das *Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Handel* führte im Jahre 2000 ein System zur Versteigerung von Fischfangquoten ein.²² Das *Staatliche Fischereikomitee* wurde bei der Bürokratiereform 2004 aufgelöst und die Fischereipolitik ging in die Zuständigkeit des Landwirtschaftsministeriums über. Zur Umsetzung der Maßnahmen, die das Ministerium beschloss ist seither eine spezielle Agentur zuständig.

²⁰ Jonathan D. Oldfield: *Russian Nature: Exploring the Environmental Consequences of Societal Change*. Aldershot, Burlington 2005. – Zur Umstrukturierung der Umweltbehörden in Russland: Geir Hønneland, Jørgen H. Jørgensen: *Federal Environmental Governance and the Russian North*, in: *Polar Geography*, 1/2005, S. 27–42.

²¹ Geir Hønneland: *Russian Fisheries Management: The Precautionary Approach in Theory and Practice*. Leiden, Boston 2004, S. 60.

²² Ebd., S. 61.

In der Zeit des innenpolitischen Wandels Russlands funktionierte die Zusammenarbeit mit Norwegen reibungsloser, weil die russländischen Delegationen sich in einer relativ schwachen Position befanden und die Reorganisation des Staates viel Aufmerksamkeit absorbierte. Einige Vertreter Russlands behaupteten allerdings später, Norwegen habe versucht, die politischen Wirren, die Umstrukturierung der Verwaltung und die finanziellen Probleme Russlands auszunutzen.²³ So war die Zusammenarbeit hier nach 2000 konfliktreicher als in den 1990er Jahren und während des Ost-West-Konflikts.

Fazit

Die Zusammenarbeit Norwegens, Russlands und anderer nordeuropäischer Länder im Rahmen der *Euroarktischen Barentsregion* umfasste ursprünglich neben Umweltschutz noch eine weite Bandbreite an Maßnahmen, konzentrierte sich in den letzten Jahren aber vor allem auf gesellschaftlichen Austausch und Gesundheitsförderung. Die *Euroarktische Barentsregion* war für die russländische Regierung nur von geringer Bedeutung. Moskau unterstützte die Initiative zwar, überließ die Kooperation aber weitgehend den regionalen Behörden. Finanziell wurden die Projekte meist von den skandinavischen Partnern getragen.

Im Gegensatz dazu besaß die Zusammenarbeit in der *Norwegisch-Russländischen Fischereikommission* hohe Priorität für Russland und war relativ intensiv. Da in der Fischereiindustrie viel Geld steckt, versuchten hier viele Akteure Einfluss zu nehmen, angefangen von Schiffseignern bis zu verschiedenen staatlichen Institutionen auf regionaler und föderaler Ebene. Die Skepsis Russlands gegenüber dem *Internationalen Rat für Meeresforschung* wächst. Es wird sich zeigen, ob Russland den Empfehlungen des internationalen Meeresforschungsrates in Zukunft folgen oder Norwegen zu bilateralen Erforschung der Fischbestände drängen wird.

Von allen drei Kooperationsmustern war die Zusammenarbeit in Umweltschutz und Nuklearsicherheit am stärksten von den innenpolitischen Entwicklungen in Russland betroffen. Das Interesse am Umweltschutz, das in den letzten Jahren der Sowjetunion in Politik und Gesellschaft gewachsen war, nahm ab. Die Zerschlagung der Umweltbehörde schränkte die Handlungsfähigkeit von umweltpolitischen Kräften ein und zeigte, dass die Regierung dem Thema wenig Bedeutung beimaß.

Die Dreiteilung der Verwaltung, die 2004 eingeführt wurde, stärkte paradoxerweise die Rolle der Regionen im Umweltschutz. Seit das Ministerium für natürliche Ressourcen auf regionaler Ebene nicht mehr repräsentiert ist, setzen die Regionen eigene Akzente im Umweltschutz.²⁴ Zum Beispiel richtete das Gebiet Murmansk 2005 ein Amt für Umweltschutz ein. Es sollte die Kontrollen der verschiedenen Dienste koordinieren und so die entstandene Lücke füllen.²⁵ Auch neue Gesetze, die 2004 und 2005 verabschiedet wurden, stärkten die Position der föderalen Subjekte im Umweltschutz.²⁶

Aus dem Englischen von Katrin Bergholz, Berlin

²³ Hønneland, Barentsbrytninger [Fn. 3], S. 114–117, 142–143, 155–159.

²⁴ Hønneland, Jørgensen, Federal Environmental Governance [Fn. 20], S. 37–41.

²⁵ Interview mit Nikolaj Bichuk, Leiter des Umweltamtes des Gebiets Murmansk, 27.4.2007.

²⁶ Ebd.

