Geir Hønneland

Kompromiss als Routine

Russisch-norwegische Konfliktlösung in der Barentssee

Russland und Norwegen haben im April 2010 überraschend ihre Grenzstreitigkeiten in der Barentssee beigelegt. Ausschlaggebend für die Unterzeichnung eines Abkommens über die zukünftige Seegrenze war die in den vierzig Jahren zuvor gewonnene Verhandlungsroutine. Die Zusammenarbeit in der Fischereiwirtschaft und seit den späten 1980er Jahren auch im Umweltschutz förderte das Vertrauen zwischen den beiden Staaten. Der Kompromiss wurde selbst dann zum Normalfall, wenn die Positionen zuvor weit auseinander gelegen hatten.

Im April 2010 verkündeten Russlands Präsident Dmitrij Medvedev und Norwegens Premierminister Jens Stoltenberg in Oslo überraschend, dass die beiden Staaten sich auf einen Grenzverlauf in der Barentssee geeinigt hätten. Zuvor hatten die beiden Länder vierzig Jahre über diese Grenze verhandelt, ohne dass es ein Anzeichen für eine Lösung gegeben hätte. Beide Staaten hatten auf ihrer ursprünglichen Position beharrt: Norwegen hatte gefordert, dass die Grenze von dem Punkt am Ausgang des Varangerfjords, an dem die Landgrenze an der Küste der Barentssee endet, als Äquidistanzlinie fortgesetzt wird. Die Sowjetunion und später Russland hatten darauf bestanden, dass die Seegrenze entlang der Sektorenlinie von der Küste zum Nordpol verlaufen soll.[1] Da das Seerecht grundsätzlich der Äquidistanzlinie den Vorrang gibt, jedoch Ausnahmen zulässt, hatte Russland eine Anzahl von besonderen Umständen geltend gemacht. Das Abkommen zwischen Norwegen und Russland, das in Murmansk im September 2010 unterzeichnet wurde, aber noch von beiden Seiten ratifiziert werden muss, stellt einen Kompromiss dar. Das zuvor umstrittene Gebiet mit einer Größe von ungefähr 175 000 Quadratkilometern wird nahezu gleichmäßig aufgeteilt.

Russlands neue Kompromissbereitschaft kann verschiedene Ursachen haben.[2] Erstens könnte eine Rolle gespielt haben, dass zunehmend deutlich geworden war, dass die Sektorenlinie keine Grundlage im modernen Seerecht hat. Auch hat der Internationale

---

Geir Hønneland (1966), Ph.D., Forschungsdirektor am Fridtjof Nansen Institute, Lysaker (Norway) und apl. Professor an der Universität Tromsø

Von Geir Hønneland erschien in OSTEUROPA: Kooperation an der Barentssee. Umweltschutz zwischen Russland und Norwegen, in: Grünbuch. Politische Ökologie im Osten Europas [= OSTEUROPA, 4–5/2008], S. 447–457.

1 Siehe die Karte 4 in Einschub I in diesem Band.

2 Zu den vier Thesen siehe Daniel Fjærtoft, Arild Moe: The Delimitation Agreement in the Barents Sea: Explanations and Implications. Lysaker 2010 [= Fridtjof Nansen Institute, RUSSCASP working paper].

OSTEUROPA, 61. Jg., 2–3/2011, S. 257–269

Gerichtshof die Fälle begrenzt, in denen besondere Umstände geltend gemacht werden können. Daher war ein Kompromiss mit Norwegen die beste Lösung, die Russland erreichen konnte. Zugleich hat Russlands grundsätzliches Interesse an einer Stärkung des Seerechts zugenommen, da die Arktis zunehmend ins Zentrum der internationalen Politik geraten ist. Zweitens könnten Lobbygruppen aus der Öl- und Gasindustrie auf eine Einigung gedrängt haben, da diese Voraussetzung für die Erschließung der vermuteten Vorkommen in dem umstrittenen Gebiet ist. Russland könnte auch bestrebt gewesen sein, Grenzstreitigkeiten zu klären, um als verlässlicher Kooperationspartner in der internationalen Politik zu erscheinen. Diese drei Argumente, von denen das erste sicher das gewichtigste ist, können jedoch alleine die neue Kompromissbereitschaft nicht erklären.

Besonders interessant ist daher eine vierte Erklärung: Die Bereitschaft zu einem Kompromiss in der Grenzfrage könnte dadurch gestiegen sein, dass Norwegen und Russland im Verlauf der vierzigjährigen Verhandlungen eine stabile Kooperation aufgebaut haben. Zu nennen sind insbesondere das gemeinsame Management der Fischbestände seit Mitte der 1970er Jahre und das in den späten 1980er Jahren entstandene Umweltschutzregime, das nicht zuletzt Regeln zum Schutz der marinen Ökosysteme in der Barentssee umfasst.[3]

Fließender Übergang: Grenze zwischen Norwegen und Russland an der Barentssee

[3] Auf die multilaterale Kooperation im Rahmen der Euroarktischen Barentsregion (BEAR), die auf norwegische Initiative 1993 entstand, wird hier nicht weiter eingegangen, da im Euroarktischen Barentsrat auch Schweden und Finnland sowie eine Reihe anderer Staaten vertreten sind. Auch stehen maritime Fragen nicht auf der Agenda des Rats. Zur BEAR und zur grenzüberschreitenden Kooperation in Umweltfragen siehe Geir Hønneland: Kooperation an der Barentssee. Umweltschutz zwischen Norwegen und Russland, in: Grünbuch. Politische Ökologie im Osten Europas [= OSTEUROPA, 4–5/2008], S. 447–457.

Die These lautet, dass Norwegen und Russland im Laufe ihrer vierzigjährigen Kooperation eine Verhandlungsroutine etabliert haben, in der Kompromisse auch dann ein Normalfall sind, wenn die Positionen der beiden Seiten weit auseinanderliegen. Diese Annahme stützt sich auf institutionentheoretische Ansätze, die davon ausgehen, dass internationale Abkommen nicht, nachdem sie abgeschlossen worden sind, ein und für allemal eingehalten werden, sondern dass solche Abkommen einen stetigen Prozess des Nach- und Neuverhandelns konkreter Regeln und Verfahren etablieren, bei dem die eigene Sicht immer wieder dargelegt und die andere Seite mit Argumenten überzeugt werden muss.[4] Durch diese Verhandlungen gehen die beteiligten Staaten immer öfter davon aus, dass es langfristig zu einem Interessenausgleich kommen wird (diffuse Reziprozität). Eine große Rolle spielt bei dieser Form der Vertrauensbildung, dass bürokratische Abläufe zur Einhaltung etablierter Regeln tendieren, da die Kosten eines Abweichens von der Routine hoch sind. Die Vor- und Nachteile müssten immer wieder neu abgewogen werden und der Aufwand, sich Rückendeckung für den Bruch der Routine zu verschaffen, ist hoch. Dies wird nur in Fragen geschehen, die als äußerst wichtig betrachtet werden.[5]

Die Entstehung des Fischereiregimes und die Grenzverhandlungen

Die Barentssee ist ein Randmeer des Arktischen Ozeans. Im Norden wird sie vom Spitzbergen-Archipel begrenzt, im Osten von Novaja Zemlja. Dieses Meeresgebiet ist reich an Fisch in großer Artenvielfalt. Grund ist die hohe Planktonproduktion in diesen Gewässern. Dieses Plankton bietet Nahrung für große pelagische Fischbestände – das heißt für Fische, die in der offenen See nahe der Wasseroberfläche leben. Die pelagischen Fischbestände in der Barentssee, vor allem Kapelan (Lodde) und Hering, sind wiederum Beute für in tieferen Gewässern lebende Fische wie Kabeljau, Schellfisch und Seelachs. All diese Fische sind Nahrung für Seevögel und Meeressäuger. Kabeljau, Kapelan und Hering sind Schlüsselarten im Ökosystem der Barentssee. Die reichen Fischressourcen waren auch die Grundlage für menschliche Siedlungen entlang der Küste der Barentssee, sowohl in Nordnorwegen als auch im Nordosten Russlands auf der Halbinsel Kola. Zentrum der russländischen Fischfangflotte in der Barentssee ist die 1916 gegründete Stadt Murmansk.

Die ersten Ansätze zu einer internationalen Zusammenarbeit im Nordost-Atlantik gehen auf das Jahr 1902 zurück, als der *Internationale Rat für Meeresforschung* (ICES) gegründet wurde. Die Europäische Konvention gegen Überfischung von 1946 formuliert erstmals Vorschriften zur Mindestmaschenweite und zur Mindestlänge der an Land gebrachten Fische. 1959 gründeten 14 Staaten, darunter Norwegen und die Sowjetunion, die Nordost-Atlantische Fischereikommission (NEAFC). Sie empfiehlt technische Vorschriften, die mit einfacher Mehrheit angenommen werden können, sowie

---

[4] Christer Jönsson, Jonas Tallberg: Compliance and Post-Agreement Bargaining, in: European Journal of International Relations, 4/1998, S. 371–408. – Robert D Cooter, Stephen Marks: Bargaining in the Shadow of the Law: A Testable Model of Strategic Behavior, in: Journal of Legal Studies, 2/1982, S. 225–251.

[5] Abram Chayes, Antonia Handler Chayes: Compliance without Enforcement: State Behavior under Regulatory Treaties, in: Negotiation Journal, 3/1991, S. 311–330. – Dies.: The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements. Cambridge, MA/London 1995.

Fangquoten, die eine Zweidrittel-Mehrheit erfordern. Bis erstmals Fangquoten festgelegt werden konnten, dauerte es bis 1975. In die 1970er Jahre fällt auch die dritte UN-Seerechtskonferenz, die 1982 mit dem Abschluss des Seerechtsübereinkommens endete, das Ausschließliche Wirtschaftszonen (AWZ) der Küstenstaaten in einer 200-Seemeilen-Zone seewärts der Küste festlegt.

Ebenfalls in den 1970er Jahren eröffneten Norwegen und die Sowjetunion, die bereits viele Jahre informelle Gespräche über ein gemeinsames Fischereimanagement in der Barentssee geführt hatten, formelle Verhandlungen über ein bilaterales Fischregime in diesem Meeresgebiet. Als der sowjetische Fischereiminister Aleksandr Iškov im Dezember 1974 Oslo besuchte, einigten sich die beiden Länder darauf, gemeinsame Regeln für die Fischerei in der Barentssee festzulegen. Das Abkommen wurde in Moskau im April 1975 unterzeichnet und trat sofort in Kraft.[6] Es handelt sich um ein Rahmenabkommen, in dem die Parteien ihre Absicht erklären zusammenzuarbeiten, um „den Schutz und den vernünftigen Gebrauch der lebenden Meeresressourcen" im Nordostatlantik zu gewährleisten. Das Abkommen sah auch die Einrichtung der norwegisch-sowjetischen – heute norwegisch-russischen – Fischereikommission vor, die mindestens einmal im Jahr zusammenkommt.

Das Prinzip der Ausschließlichen Wirtschaftszonen übertrug das Nutzungsrecht, aber auch die Schutzpflicht für die Meeresressourcen in einer 200-Seemeilen-Zone an die Küstenstaaten. Sowohl Norwegen als auch die Sowjetunion machten ihre Wirtschaftszonen in den Jahren 1976–1977 geltend. Allerdings konnten sich die beiden Staaten nicht einigen, wie die seitliche Grenze zwischen ihren Zonen gezogen werden sollte. Moskau und Oslo verhandelten bereits seit den frühen 1970er Jahren über die Abgrenzung des Festlandsockels in der Barentssee. Im Rahmen dieser Verhandlungen wurde nun auch über die seitliche Abgrenzung der Wirtschaftszonen gesprochen.

Norwegen und die Sowjetunion hatten sich darauf verständigt, die Konvention über den Festlandsockel von 1958 als Grundlage zu benutzen. Dieses Übereinkommen erlaubt, den Festlandsockel zwischen Staaten aufzuteilen. Dazu müssen sie sich einigen. Können sie keine Übereinkunft erzielen, so soll die Äquidistanzlinie den Grenzverlauf festlegen. Diese wird von der Stelle, an dem die Festlandgrenze an der Küste endet, so gezogen, dass jeder Punkt auf der Linie sich in gleichem Abstand zu den Küsten beider Staaten befindet. Allerdings erlauben besondere Umstände auch einen anderen Grenzverlauf. In der Barentssee hielt Norwegen am Prinzip der Äquidistanzlinie fest, während die Sowjetunion auf der Sektorenlinie bestand, die von der Stelle, an dem die Festlandgrenze an der Küste endet, als gerade Verbindung zum Nordpol gezogen wird. Die Sowjetunion hatte bereits 1926 das Prinzip der Sektorenlinien für die Arktis geltend gemacht. Auf dieses Prinzip berief sie sich auch in den 1970er Jahren. Zudem vertrat Moskau die Auffassung, dass in der Barentssee besondere Umstände geltend zu machen seien. Insbesondere die ungleiche Bevölkerungsverteilung – die Kola-Halbinsel ist wesentlich dichter besiedelt als der Norden Norwegens – und die strategische Bedeutung des Gebiets für die Sowjetunion würden es rechtfertigen, vom Prinzip der Äquidistanzlinie abzuweichen.

Besonders intensiv verhandelten Oslo und Moskau in den letzten Jahren der sowjetischen Herrschaft. Es war die intensivste Verhandlungsphase während der letzten Jahre der sowjetischen Herrschaft. Als der sowjetische Präsident Michail Gorbačev 1991

———

[6] Avtale mellom Regjeringen i Unionen av Sovjetiske Sosialistiske Republikker og Regjeringen i Kongeriket Norge om samarbeid innen fiskerinæringen, in: Overenskomster med fremmede stater. Oslo 1975, S. 546–549.

in Oslo den Nobelpreis entgegen nahm, verkündete er, dass die beiden Staaten sich über 75 Prozent des verhandelten Gebiets einig seien.[7] Russlands erster Präsident Boris El'cin war angeblich auch zunächst bestrebt, eine Einigung mit Norwegen zu erzielen, stieß jedoch auf den starken Widerstand russischer Nationalisten. Zwar wurden die Verhandlungen in den vergangenen 20 Jahren fortgesetzt. Abgesehen von den regelmäßigen offiziellen Bekenntnissen beider Seiten, dass sie eine Einigung anstrebten, gab es jedoch keinerlei Anzeichen für eine rasche Lösung.

Um unreguliertes Fischen in dem umstrittenen Gebiet zu verhindern, errichteten Norwegen und die Sowjetunion 1978 eine Graue Zone, die die wichtigsten Fischgründe des Gebiets abdeckte. Dieses Abkommen sah vor, dass Norwegen und die Sowjetunion ihre eigenen Fangflotten sowie Schiffe aus Drittstaaten, denen sie Fanglizenzen erteilen, Regeln unterwerfen und deren Einhaltung kontrollieren. Zudem sollten beide Seiten davon absehen, Schiffe der anderen Seite oder von dieser mit einer Fischfanglizenz ausgestattete Schiffe in dieser Zone zu behelligen. Das Abkommen war explizit als vorläufige Übereinkunft gestaltet und musste jährlich erneuert werden. Dies geschah auch und das Fischereimanagement in der Grauen Zone funktionierte so gut, dass das Grenzabkommen von 2010 keine signifikanten Veränderungen der Regeln für den Fischfang vorsieht.[8] Lediglich die Gebiete, in denen die beiden Staaten souveräne Hoheitsrechte genießen, haben sich geändert.

Verhandlungen statt Konfrontation: Das Fischereimanagement 1976–1989

Die Norwegisch-Sowjetische Fischereikommission trat zum ersten Mal im Januar 1976 zusammen. Zu diesem Zeitpunkt hatten sich beide Parteien darauf verständigt, die Bestände der beiden wichtigsten Bodenfische in der Barentssee, des Kabeljaus und des Schellfischs, gleichmäßig aufzuteilen. Norwegen hatte zunächst eine Quote von 70:30 zu Norwegens Gunsten vorgeschlagen, die sich an dem Aufenthalt der Fischschwärme und der Fangverteilung der vorhergehenden Jahre orientierte. Moskau hatte argumentiert, dass die Sowjetunion in den vorhergehenden Jahren bewusst ihre Fangmengen in der Barentssee reduziert und in küstenferneren Gewässern gefischt hätte, um die Bestände in der Barentssee zu schonen. Es könne nicht angehen, dass dies bestraft würde. Oslo war eine Einigung mit Moskau wichtig, so dass Norwegen einer Quote von 50:50 zustimmte.

In den ersten Jahren nach ihrer Errichtung war die Arbeit der Norwegisch-Sowjetischen Fischereikommission von seerechtlichen Fragen beherrscht: der Etablierung der Wirtschaftszonen, der Spitzbergen-Frage[9] und vor allem den Verhandlungen um die Grenz-

---

[7] Ingrid Kvalvik: Assessing the Delimitation Negotiations between Norway and the Soviet Union/Russia, in: Acta Borealia, 1/2004, S. 55–78.

[8] Da die Regeln für Mindestmaschenweiten von Schleppnetzen sowie für die Mindestgröße von Fischen leicht abweichen, legt das Grenzabkommen eine Übergangszeit von zwei Jahren fest, in der die Regeln beider Seiten in den zuvor umstrittenen Gebieten weiter gelten.

[9] Norwegen machte 1977 eine Fischereizone um Spitzbergen geltend. Der Spitzbergen-Archipel war bis in die 1920er Jahre Niemandsland. 1925 trat der Spitzbergen-Vertrag in Kraft, der die Inselgruppe Norwegen zuspricht. Alle Signatarstaaten des Vertrags haben aber das Recht, Rohstoffe abzubauen. Als sich in den 1970er Jahren die Ausschließlichen Wirtschaftszonen im Seerecht durchzusetzen begannen, wurde schnell klar, dass die anderen Vertragsparteien des Spitzbergen-Vertrags – zumindest jene, die Fischerei in diesem Seegebiet

linie zwischen der norwegischen und der sowjetischen AWZ sowie der Einführung der Grauen Zone. Die Arbeit der Kommission war somit in den späten 1970er Jahren von politischen Grundsatzfragen überschattet. Die Kommission kam zwei- bis dreimal im Jahr zusammen, meist nur für einen Tag und oft im Anschluss an Ministertreffen, bei denen über Seerechtsfragen gesprochen wurde. Abgesehen von der Festsetzung von Höchstfangmengen für Kabeljau und Schellfisch war nicht klar, welche Aufgaben die Kommission haben würde. Bei der ersten Sitzung im Januar 1976 stand die wissenschaftliche Zusammenarbeit im Vordergrund. Höchstfangmengen für Kabeljau und Schellfisch wurden erstmals bei der zweiten Sitzung der Kommission im Dezember 1976 festgelegt. Die Parteien einigten sich zudem darauf, dass Norwegen, wenn die ihm zugeteilten Quoten erreicht sind, nur den Fischfang mit Schleppnetzen einstellen muss, die passive Fischerei aber fortsetzen darf. Nach intensiven Verhandlungen – Norwegen hatte 75 Prozent gefordert, die Sowjetunion eine Aufteilung 50:50 – verständigte sich die Kommission im November 1978 darauf, die Gesamtfangmenge für Kapelan im Verhältnis 60:40 aufzuteilen.

In den frühen 1980er Jahren intensivierten sich die Fischereibeziehungen zwischen Norwegen und der Sowjetunion. Die beiden Staaten verständigten sich darauf, für welche Bestände die Befischung gemeinsam geregelt werden soll und wie diese aufgeteilt werden. Zudem einigten sie sich darauf, dass Russland einen Teil der ihm zugeteilten Fangmenge bei Kabeljau Norwegen überlässt und dafür Zugang zu Beständen erhält, die ausschließlich Norwegen zugewiesen sind. Wissenschaftliche Zusammenarbeit wurde ein integraler Bestandteil der Arbeit der Kommission: Norwegische und sowjetische Fischereiexperten fanden in ihr zusätzlich zum ICES ein neues internationales Kooperationsforum.

Die Arbeit der Kommission war in den 1980er Jahren von einer konstanten Konfliktlinie geprägt: Norwegen wollte strengere Richtlinien für das Fischen von Kabeljau und Schellfisch einführen, vor allem eine größere Mindestmaschenweite für die verwendeten Fangnetze sowie eine größere Mindestlänge für angelandeten Fisch. Die Sowjetunion hingegen wollte niedrigere Höchstfangmengen und schärfere Regelungen für den Fang von laichendem Kabeljau, den Norwegen traditionell vor den Lofoten betreibt. Schon in den späten 1970er Jahren hatte Norwegen vorgeschlagen, die Mindestmaschenweite von 120 Millimetern – was den damaligen Vorgaben der NEAFC entsprach – auf 135 Millimeter zu erhöhen. Die Sowjetunion meinte, dass es für einen solchen Schritt keine wissenschaftliche Grundlage gebe. Da der Fisch in den östlichen Teilen der Barentssee generell kleiner sei, würde dies zudem die sowjetische Fischfangflotte viel stärker betreffen als die norwegische. 1982 erhöhte Norwegen die Mindestmaschenweite in seiner AWZ für alle Fangflotten auf 135 Millimeter – was die sowjetischen Vertreter in den folgenden Jahren bei zahlreichen Gelegenheiten als „unilaterales“ Vorgehen kritisierten. 1980 willigte die Sowjetunion ein, die Mindest-

———

betrieben, unter Berufung auf die Nichtdiskriminierungsklausel des Vertrags Norwegens Recht auf die Geltendmachung einer AWZ um Spitzbergen nicht anerkennen würden. Norwegen entschloss sich daher, nur eine Fischereizone zu etablieren. Einen Überblick über die Debatten zur sogenannten Spitzbergen-Box bieten Torbjørn Pedersen: The Svalbard Continental Shelf Controversy: Legal Disputes and Political Rivalries, in: Ocean Development and International Law, 3-4/ 2006, S. 339–358. – Ders.: The Constrained Politics of the Svalbard Offshore Area, in: Marine Policy, 6/2008, S. 913–919. – Geir Ulfstein: The Svalbard Treaty: From Terra Nullius to Norwegian Sovereignty. Oslo 1995.

maschenweite auf 125 Millimeter zu erhöhen. Beide Parteien einigten sich darauf, die Mindestlänge von angelandetem Fisch bei 39 Zentimetern für Kabeljau und 35 Zentimetern für Schellfisch festzulegen[10] und die Unterschreitung dieser Fischlänge bei höchstens 15 Prozent eines angelandeten Fangs zuzulassen.

Norwegen überschritt in den 1980er Jahren regelmäßig seine Kabeljau-Quote, schaffte es aber, dies genehmigt zu bekommen, solange passiver Fischfang für die Überschreitung sorgte. Im Verlaufe der 1980er Jahre etablierten die beiden Seiten einen Mechanismus zum flexiblen Austausch von Quoten. Norwegen erhielt Anteile an den sowjetischen Kabeljau- und Schellfisch-Quoten, die Sowjetunion Quoten zum Fang verschiedener Bestände, die sich in ausschließlich norwegischen Gewässern aufhalten, mit deren Befischung Norwegen jedoch keine großen Gewinne erzielen konnte.

Schließlich wurde in den 1980er Jahren ein Arbeitsverfahren etabliert, das bis heute beibehalten wurde: Die Kommission trifft sich im späten Herbst für eine Arbeitswoche, nachdem der ICES ihre wissenschaftlichen Empfehlungen für das kommende Jahr präsentiert hat.[11] Die Sitzungen finden abwechselnd in Norwegen und Russland statt, die Delegationen sind im Laufe der Jahre größer geworden. Entsendeten anfangs beide Seiten kaum eine Handvoll Vertreter, so hat jede Delegation heute 15 bis 20 Mitglieder, die aus den Fischereibehörden, den Außenministerien sowie von Forschungsinstituten und aus der Fischereiindustrie kommen.

Goldene Jahre: Die Fischerei-Kooperation in den 1990er Jahren

Ende der 1980er Jahre begann für die Kommission eine neue Ära. Die Kabeljau- und Schellfisch-Bestände waren auf ein sehr kritisches Niveau gesunken. Im Jahr 1990 setzte die Kommission die Höchstfangmenge auf 160 000 Tonnen fest – weniger als je zuvor. In den 1970er Jahren lagen die vereinbarten Höchstfangmengen noch bei 700 000–850 000 Tonnen für diesen Fisch. Norwegen verzichtete nun auf sein Recht, mit passiver Fischerei seine Quoten zu überschreiten. Das norwegische Meeresforschungsinstitut gab an, dass die Laichbestände von Kabeljau auf dem tiefsten Stand seit 120 Jahren seien, das in Murmansk angesiedelte Meeresforschungsinstitut PINRO empfahl ein zehnjähriges Verbot des Kabeljaufangs in der Barentssee. Ob als Folge der reduzierten Höchstfangmengen oder nicht: Die Krise war relativ schnell vorüber, und in den 1990er Jahren waren die Fangmengen anhaltend hoch, mit einem Spitzenwert von 850 000 Tonnen im Jahr 1997. Aufgrund der guten Bestandssituation konnte das Problem, das mit der Einführung der Marktwirtschaft in Russland entstanden war, rasch gelöst werden.

In dem Maße, in dem die russische Fischereiindustrie begann, Fisch auf dem Weltmarkt abzusetzen, verlor sie das Interesse an jenen kommerziell unergiebigen Beständen, die sie zuvor im Austausch gegen Kabeljau- und Schellfischquoten in norwegischen Gewässern hatte fischen dürfen. Nun war es nicht mehr Norwegen, sondern Russland, das in der Kommission für eine Erhöhung der Höchstfangmengen plädierte. Russische Fischer hatten nun erstmals einen wirklichen Anreiz, Quoten zu überzie-

---

[10] 1982 auf 42 bzw. 39 Zentimeter erhöht.

[11] Hinzu kommen gelegentliche kürzere Sitzungen im Sommer, die als Teil der Sitzung des vorhergehenden Herbsts gelten.

hen. Tatsächlich deckte Norwegen in den Jahren 1992 und 1993 eine beträchtliche Quotenüberschreitung durch Russland auf.

Russland wies die norwegischen Vorwürfe nicht zurück. Vielmehr vereinbarten die beiden Länder eine gemeinsame Überwachung der vereinbarten Quoten. Dies ebnete den Weg für eine bemerkenswerte Entwicklung während der 1990er Jahre: Die Zuständigkeiten der Kommission wurden erheblich ausgeweitet. Bis in die frühen 1990er Jahre war die Kommission vor allem mit der Festlegung von Höchstfangmengen, Mindestmaschenweiten und Fischlängen sowie mit Quotentausch beschäftigt gewesen. Nun vereinbarten Russland und Norwegen in der Kommission eine Vielzahl neuer technischer Regularien – etwa den obligatorischen Gebrauch von Sortiergittern in Schleppnetzen. Zudem begannen die beiden Staaten, viele bestehende Regulierungsmaßnahmen zu koordinieren, etwa ihre jeweiligen Verfahren zum Sperren und Öffnen von Fischgründen.

Einen Großteil dieser Arbeit leistete das Ständige Komitee der Kommission, das ursprünglich 1993 errichtet wurde, um die gemeinsame Überwachung der vereinbarten Regeln zu koordinieren, im Laufe dieses Jahres aber zu einem ständigen Unterkomitee der Kommission wurde. Dem Ständigen Komitee gehören Vertreter der Fischereibehörden und der Strafverfolgungsbehörden beider Länder sowie Wissenschaftler an. Geleitet wird das Komitee vom norwegischen Fischerei-Direktorium sowie auf russischer Seite meistens von der regionalen Fischereiaufsichtsbehörde in Murmansk. Das Ständige Komitee trifft sich zwei- bis dreimal zwischen den Sitzungen der Kommission. Die Kontakte zwischen beiden Parteien verbesserten sich weiter mit der Einführung elektronischer Kommunikationsmittel und der Entsendung eines für Fischereifragen zuständigen Botschaftsrats an die norwegische Botschaft in Moskau im Jahr 1997.[12] Besonders bemerkenswert war, dass zwischen den norwegischen und russischen Fischereiaufsichtsbehörden ein direkter Kontakt hergestellt wurde. Bald schon tauschten sich die Behörden täglich aus. Bereits seit 1994 treffen sich norwegische und russische Inspektoren jährlich zu gemeinsamen Seminaren.

Die Kommission selbst kam in den 1990er Jahren weiter zu einer – auf zwei Termine verteilten – Sitzung pro Jahr zusammen. Die Delegationen aber wuchsen stetig. Allein die russische Seite entsandte 1999 50 Vertreter zu der jährlichen Sitzung der Kommission. Vor allem war die Fischereiindustrie nun stark vertreten, aber auch Vertreter der regionalen Behörden nahmen nun erstmals an den Sitzungen teil. In dem Maße, in dem die Kommission wuchs, änderte sich ihre Arbeitsweise. Immer mehr Aufgaben wurden an Arbeitsgruppen delegiert – etwa für wissenschaftliche Forschung, für die Kontrolle der Einhaltung vereinbarter Regeln sowie für Fischereistatistik. Die Kommission trifft sich am ersten Tag ihrer Zusammenkunft zu Plenarsitzungen, bei denen alle Punkte auf der Agenda – einschließlich der Positionen beider Seiten – kurz präsentiert werden. Die entscheidenden Diskussionen finden dann meist in den Arbeitsgruppen statt. Ein interner Zirkel, bestehend aus einer Handvoll Spitzenvertreter beider Seiten, befasst sich mit den wichtigsten Fragen – namentlich der Festsetzung der Höchstfangquoten – und stellt somit eine eigene Art von Arbeitsgruppe dar. Wenn Verhandlungen sich als besonders schwer erweisen, treffen sich die beiden Delegationsleiter unter vier Augen.

---

[12] Moskau hatte bereits zu sowjetischen Zeiten einen für Fischereifragen zuständigen Botschaftsrat an die Botschaft in Oslo entsandt.

Schwierige Vertrauensbildung: Das Fischereimanagement 2000–2010

Die zweite Hälfte der 1990er Jahre waren goldene Jahre für die Norwegisch-Sowjetische Fischereikommission. Die Kabeljaubestände waren so hoch wie nie zuvor, und die Beziehungen zwischen den beiden Parteien vorbildlich. Norwegen schlug eine Reihe neuer Regeln vor, die Russland akzeptierte. Dies änderte sich schlagartig auf der Sitzung in Murmansk im November 1999. Der ICES hatte eine einschneidende Reduzierung der Höchstfangmengen für Kabeljau empfohlen – von 480 000 Tonnen für 1999 auf 111 000 Tonnen für 2000. Norwegen war bereit, diese drastische Senkung zu akzeptieren. Die russische Seite aber erklärte, dass sie „nicht auf einen einzigen Fisch verzichten kann".[13] Schlimmer noch: Russland beschuldigte Norwegen, den ICES „instruiert" zu haben, eine solch niedrige Quote zu empfehlen, um Russlands Fischereiindustrie zu schaden.[14] Zum ersten Mal in der Geschichte der Kommission wurden Verhandlungen abgebrochen. Erst kurz bevor die norwegische Delegation Murmansk verlassen wollte, wurde die Arbeit wiederaufgenommen. Den Delegationsleitern, die vermutlich politische Anweisungen erhalten hatten – insbesondere Oslo war sehr viel an einer Einigung gelegen –, gelang es, sich auf eine Höchstfangmenge von 390 000 Tonnen für das Jahr 2000 zu einigen.

Wieder erholten sich die Bestände schneller als von den Wissenschaftlern vorhergesagt. Die Fangquoten für Kabeljau wurden im vergangenen Jahrzehnt auf ca. 600 000 Tonnen pro Jahr erhöht. Zudem wurden für den Zeitraum 2001–2003 eine Dreijahresquote für Kabeljau und Schellfisch festgelegt und 2002 neue Verfahrensregeln für die Festsetzung der Fangquoten für diese beiden Fischarten vereinbart. Dies änderte die Arbeitsweise der Kommission signifikant und erleichterte Kompromisse.[15] Zuvor hatten die beiden Verhandlungsleiter während der Kommissionssitzungen die meiste Zeit damit verbracht, sich auf die Höchstfangquoten zu einigen. Seit 2002 sind die Quoten eher ein technisches Problem, das am ersten oder zweiten Tag der Sitzung gelöst wird.

Allerdings bestimmte nun ein anderes Problem die Tagesordnung der Kommission: die Einhaltung der vereinbarten Quoten. Norwegen warf Russland immer wieder vor, mehr Fisch zu fangen als vereinbart. Die Arbeitsatmosphäre war deutlich schlechter als in den 1990er Jahren. Gleichwohl konnte die Kommission Lösungen finden: Der Überfischung ist heute ein Ende bereitet.[16] Auch einigte sich die Kommission im Jahr 2009 in zwei Fragen, die lange umstritten gewesen waren. Grönländischer Heilbutt, der zuvor als ausschließlich norwegischer Bestand gegolten hatte, ist nun als gemeinsamer Bestand definiert. Norwegen erhielt 51 Prozent der Fangquote für diesen Fisch, Russland 45 Prozent, vier Prozent werden als Lizenz an andere Fangflotten vergeben. Darüber hinaus wurde auch eine Lösung für einen Konflikt gefunden, der in den

---

[13] Rybnaja stolica, 15.11.1999, S. 1.

[14] Geir Hønneland: Fish Discourse: Norway, Russia and the Northeast Arctic Cod, in: Human Organization, 1/2004, S: 68–77. – Geir Hønneland: Kvotekamp og kyststatssamarbeid: Norsk-russisk fiskeriforvaltning gjennom 30 år. Bergen 2006.

[15] Im wesentlichen geht es darum, dass die Quoten von einem Jahr zum nächsten nur noch um zehn Prozent bei Kabeljau und 20 Prozent bei Schellfisch geändert werden sollen. Im Dreijahresdurchschnitt sollen sie die vom ICES festgelegten sogenannten „präventiven Referenzpunkte" (precautionary reference points) nicht überschreiten.

[16] Hønneland, Fish Discourse [Fn. 14].

1980er Jahren die Debatten bestimmt hatte. Russland und Norwegen einigten sich auf eine Mindestmaschenweite von 130 Millimetern für die gesamte Barentssee – ein Kompromiss zwischen den zuvor in Russland geltenden 125 Millimetern und den norwegischen 135 Millimetern.

Die bemerkenswerteste institutionelle Veränderung der vergangenen Dekade war jedoch, dass Polizei, Justiz, Zoll und Steuerbehörden beider Länder in die Kommission einbezogen wurden. Dies zeigt, wie wichtig die Frage der Überwachung vereinbarter Fangquoten geworden war. Mit bis zu 30 Delegationsmitgliedern auf jeder Seite sowie einer beträchtlichen Zahl von Beobachtern und Assistenten aus jenem Land, in dem das jeweilige Treffen abgehalten wurde, glichen die Plenarsitzungen der Kommission eher großen internationalen Konferenzen als bilateralen Verhandlungen.

Umweltkooperation in der Barentssee-Region

Neben der Kooperation im Bereich des Fischereimanagements trug in den letzten zwei Jahrzehnten auch die Zusammenarbeit zwischen Norwegen und Russland in Fragen des Umweltschutzes dazu bei, dass die Suche nach Kompromisslösungen zur Routine wurde. Die Wurzeln der Umweltkooperation liegen in der Zeit der Perestrojka. 1987 warb der Generalsekretär der KPdSU Michail Gorbačev in Murmansk dafür, dass Entspannung in der militarisierten europäischen Arktis unerlässlich sei und sprach sich insbesondere für eine Zusammenarbeit in Umweltfragen aus.[17] Bereits ein Jahr später wurde die Norwegisch-Sowjetische Umweltschutzkommission ins Leben gerufen.[18]

Ganz oben auf ihrer Prioritätenliste stand zunächst die Modernisierung der sowjetischen Nickelhütte in der Stadt Nikel', die nur wenige Kilometer von der norwegischen Grenze entfernt liegt. Der Schadstoffausstoß des *Pečenganikel'*-Werks hatte zu verheerenden Umweltschäden auf der Kola-Halbinsel und auch auf der norwegischen Seite geführt.[19]

Das Ziel, die Schwefeldioxid-Emissionen des Werks zu reduzieren, erreichte die Kommission allerdings nicht. Obwohl Norwegen 1990 300 Millionen Kronen – damals ungefähr 50 Millionen Dollar – für die Modernisierung des Werks bereitgestellt hatte, wurde dieses Projekt nach Jahren der Planung 1997 aufgegeben. Auch eine finnische Initiative verlief im Sande. Im Jahr 2001 startete Oslo einen neuen Anlauf. Der norwegische Umweltminister unterzeichnete gemeinsam mit dem russischen Wirtschaftsminister ein Abkommen, das eine Modernisierung der Anlage und eine Reduzierung der Emissionen von Schwefeldioxid und Schwermetallen um 90 Prozent bis Ende 2006 vorsah. Passiert ist jedoch nichts. Das *Pečenganikel'*-Werk ist privatisiert und gehört zum Bergbau- und Metallurgiegiganten *Noril'sk Nikel'*. Dessen Leitung

---

[17] Glavnoe teper' praktičeskoe osuščestvlenie zadač perestrojki. Rede von Michail Gorbačev in Murmansk, 1.10.1987; abgedruckt in: M.S. Gorbačev: Izbrannye reči i stat'i. Tom 5, Moskva 1988, S. 310–338.

[18] Kristian Åtland: Mikhail Gorbachev, the Murmansk Initiative, and the Desecuritization of Interstate Relations in the Arctic, in: Cooperation and Conflict, 3/2008, S. 289–311.

[19] Siehe den Beitrag von Elena Nikitina in diesem Band, S. 195–207.

hat wenig Interesse, Geld in die Emissionsreduktion zu investieren, und Russlands Umweltbehörden sind zu schwach, um sie dazu zu zwingen.[20]

In anderen Bereichen hat die Norwegisch-Russische Kommission jedoch sehr viel erreicht. Schon in den frühen 1990er Jahren war das Thema Atommüll in den Vordergrund ihrer Arbeit gerückt. Zu diesem Zeitpunkt hatte die Öffentlichkeit bereits erfahren, dass die Sowjetunion radioaktiven Abfall in der Barents- und Karasee versenkt hatte, weil sie nicht gewusst hatte, wie sie der immer größer werdenden Menge an Atomabfall auf der Kola-Halbinsel Herr werden soll.[21] Auch wuchs die Sorge um die Sicherheit des Atomkraftwerks in Poljarnye Zori im Süden der Halbinsel Kola. 1995 initiierte Norwegen einen Aktionsplan zur atomaren Sicherheit im Nordwesten Russlands, drei Jahre später wurde eine Norwegisch-Russische Kommission für Atomare Sicherheit einberufen. Norwegen gab in den Jahren 1995–2005 ungefähr 150 Millionen Dollar für Projekte zur atomaren Sicherheit auf der Halbinsel Kola aus. Oberste Priorität war es, das AKW Kola sicher zu machen, die radioaktive Kontamination im Nordpolarmeer zu dokumentieren sowie den Bau von Deponien und Anlagen zur Behandlung von radioaktivem Abfall und gebrauchten Brennstoffen voranzutreiben. Ende der 1990er Jahre begannen dann die Vorbereitungen für die Beseitigung des atomaren Abfalls von der alten Halde der sowjetischen Nordmeerflotte in der Andreeva-Bucht. Außerdem wurden die alten Radioisotopengeneratoren in Navigationsbojen durch Solarzellen ersetzt. Auch half Norwegen Russland bei der Demontage von Atom-U-Booten auf der Marine-Werft der Kola-Halbinsel.[22]

Polarstrahlen: Das AKW in Poljarnye Zori

---

[20] Die in der späten Sowjetunion geschaffenen Umweltbehörden wurden bereits in den 1990er Jahren weitgehend entmachtet. Ein erster Schlag kam 1996, als der Bereich Umweltschutz aus dem Ministerium für Ökologie und Natürliche Ressourcen ausgegliedert und auf der Ebene eines Staatskomitees organisiert wurde. Der zweite Schlag folgte im Jahr 2000, als auch dieses Staatskomitee aufgelöst und in das Ministerium für Natürliche Ressourcen inkorporiert wurde.

[21] Siehe die Karte auf S. 65 in diesem Band.

[22] Siehe dazu den Beitrag von Kristian Åtland in diesem Band, S. 243–256, hier S. 249.

Ein Großteil des auf der Basis des bilateralen Abkommens zwischen Norwegen und Russland für den Umweltschutz vorgesehenen Geldes wurde für Projekte ausgegeben, die die Freisetzung von Radioaktivität verhindern sollten. Doch förderte die Norwegisch-Russische Umweltschutzkommission auch die Kooperation in Bereichen wie der Emissionskontrolle, Erhaltung der Artenvielfalt und Schutz des Kulturerbes. Seit Mitte der 1990er zeichnet sich die Arbeit der Kommission vor allem dadurch aus, dass sie auf eine Institutionalisierung der Zusammenarbeit setzt. Die Kommission sucht nicht nur Lösungen für dringende Umweltprobleme, sondern versuchte auch, eine auf Dauer angelegte Umweltkooperation zwischen beiden Staaten aufzubauen. Ziel ist es, die Umweltbehörden in Russland durch den Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse zu stärken. Das größte Einzelprojekt seit Gründung der Kommission war das Programm „Sauberere Produktion", bei dem Ingenieure russischer Unternehmen in den Bereichen Ressourcensparen und Abfallvermeidung geschult wurden. Seit Ende 2002 steht der Schutz der Ökosysteme der Barentssee im Vordergrund der Arbeit der Kommission.

Kompromiss als Routine

Die Einigung zwischen Norwegen und Russland über den Grenzverlauf in der Barentssee hat sicher viel mit der Entwicklung des Seerechts in den letzten Jahren sowie einer gewissen Neuorientierung der russischen Außenpolitik zu tun. Doch ein wichtiger „Hintergrundfaktor"[23], ohne den der Kompromiss nach Jahrzehnten des Dissenses nicht zu verstehen ist, sind die langfristigen guten Beziehungen zwischen Norwegen und Russland, insbesondere die konstruktive Zusammenarbeit in der Fischereiwirtschaft. Mit der 1976 gegründeten Norwegisch-Sowjetischen Fischereikommission sowie der seit 1988 arbeitenden Norwegisch-Russischen Umweltschutzkommission ist ein engmaschiges Kooperationsnetz entstanden.

Im Fischereimanagement sah das Regime zunächst nur eine Zusammenarbeit der Fischereibehörden, der Fischereiindustrie und der Meeresforschungsinstitute vor, in den 1990ern kamen die Küstenwache und der Grenzschutz dazu und schließlich in den letzten zehn Jahren Polizei, Justiz, Zoll und Steuerbehörden. Heute sind Beamte der russischen und der norwegischen Behörden in einer Vielzahl von Bereichen mit Bezug zum Fischereimanagement im täglichen Kontakt.

Aufgrund der engen Zusammenarbeit sind beide Parteien mit den Grundpositionen der anderen Seite vertraut. So ist die Fischereikommission ein Ort, an dem Kompromisse eingeübt werden. Mitte der 1970er Jahre sah Norwegen nach Jahren informeller Gespräche ein, dass es besser ist, den Anspruch der Sowjetunion auf einen Teil der wichtigsten Fischbestände zu akzeptieren, als auf dem mit meereskundlichen Argumenten gestützten Alleinanspruch auf die Kabeljau- und Schellfisch-Bestände zu beharren.

In den 1980er Jahren tauschten die beiden Staaten zum wechselseitigen Wohle Rechte zur Befischung bestimmter Arten aus, in den 1990er Jahren entwickelten sie eine intensive Zusammenarbeit bei der Festlegung von Fischereiregeln. Auch als es wegen zurückgegangener Bestände Konflikte über Fangquoten gab, konnten die beiden Staaten Kompromisse finden und neue Regeln erarbeiten. Der Konflikt um die Über-

[23] Fjærtoft, Moe, The Delimitation Agreement [Fn. 2], S. 6.

schreitung von Quoten konnte durch eine Kooperation der Kontrollbehörden gelöst werden. Im Jahr 2009 einigten sich die beiden Seiten nach mehr als dreißig Jahren auf einen Kompromiss in der Frage der Mindestmaschenweite.

Die Kooperation im Umweltschutz und der Sicherheit von Nuklearanlagen ist anderer Natur. Bei ihr geht es vor allem um wissenschaftlichen Austausch und gemeinsame Projekte aus so verschiedenen Bereichen wie politisch-ökologische Bildung und technischer Anlagenbau. Mehrere Großprojekte, an denen Unternehmen aus Norwegen und Russland beteiligt waren, sind gescheitert, besonders die Modernisierung der Pečenga-Nickelhütte. Viele kleinere Projekte waren hingegen erfolgreich. Das Entscheidende aber ist, dass die Kommissionen für Umweltschutz und Atomare Sicherheit eine neue institutionelle Basis für eine Kooperation zwischen Russland und Norwegen im Hohen Norden geschaffen haben.

So verwundert es nicht, dass den Delegationen, die über den Grenzverlauf in der Barentssee verhandelten, teilweise die selben Behörden und Personen angehörten, die sich auch in den verschiedenen gemeinsamen Kommissionen treffen. Die Außenministerien beider Länder, die die Federführung bei den Grenzverhandlungen hatten, sind zentrale Akteure in der Fischerei-, der Umweltschutz- und Atomsicherheitskommission. Ebenso waren an den Grenzverhandlungen verschiedene Fachministerien beteiligt, die eine wichtige Rolle in den etablierten Kooperationsforen spielen. Das lässt den Schluss zu, dass es einen Spill-over-Effekt gegeben hat, dass die Routine der Kompromissfindung aus der langjährigen Arbeit in den verschiedenen Kommissionen auf die Verhandlungen über den Grenzverlauf übertragen wurde.

Aus dem Englischen von Thekla Dannenberg, Berlin

Hier bitte ganzseitig Abb. OSTEUROPA, 10/2009
Bildunterschrift wie bei Sellier vorliegend