

Schymik, Carsten

Research Report

Grönland in Selbstregierung: Die EU als Chance für den Weg in die staatliche Unabhängigkeit

SWP-Aktuell, No. 49/2009

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Schymik, Carsten (2009) : Grönland in Selbstregierung: Die EU als Chance für den Weg in die staatliche Unabhängigkeit, SWP-Aktuell, No. 49/2009, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254853>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Grönland in Selbstregierung

Die EU als Chance für den Weg in die staatliche Unabhängigkeit

Carsten Schymik

Am 21. Juni 2009 begann in Grönland ein neues politisches Zeitalter. Das Inkrafttreten des Selbstregierungsstatuts eröffnet der größten Insel der Welt die Aussicht auf eine endgültige Loslösung von Dänemark und volle staatliche Unabhängigkeit. Wie schnell der Unabhängigkeitsprozess vorankommen wird, ist jedoch ebenso offen wie die Frage, ob dieser am Ende wirklich in souveräne Staatlichkeit mündet. Grönland, das 1985 aus der EU austrat, steht vor großen Aufgaben, die es auf sich allein gestellt kaum bestehen kann. Die Europäische Union ist ihrerseits im Begriff, eine eigene Arktis-Politik zu entwickeln. Sie sollte sich daher der gewaltigen Herausforderungen, aber auch der Chancen bewusst werden, die mit der Selbstregierung Grönlands verbunden sind.

Vor über 4000 Jahren kamen die ersten »Menschen« auf die Insel – *Kalaallit*, wie sich die Ureinwohner Grönlands nennen. Vor 1000 Jahren folgten mit den Wikingern die ersten Europäer. 1721 begann die Kolonialherrschaft Dänemarks, die offiziell bis 1953 dauerte. Vor 30 Jahren wurde dann die Selbstverwaltung eingeführt, die nun zur Selbstregierung aufgewertet worden ist. Und in weiteren 30 Jahren wird Grönland ein selbständiger Staat sein?

Selbstregierung bedeutet nicht zwangsläufig Unabhängigkeit – weder jetzt noch in Zukunft. Das neue, erweiterte Autonomiestatut ist im Prinzip eine einzige Kann-Bestimmung. Grönland *kann* fortan immer mehr Angelegenheiten in die eigene Souveränität übernehmen. Ebenso *kann* das grönländische Volk selbständig über die staatliche Trennung von Dänemark entscheiden.

Doch weder die schrittweise Ausdehnung der Selbstregierung noch die endgültige Loslösung von Dänemark unterliegen irgendeinem vertraglichen oder politisch verabredeten Automatismus.

Selbstregierung bedeutet ebenso wenig unbeschränkte Autonomie. Bestimmte Angelegenheiten bleiben auch in Zukunft außerhalb grönländischer Kompetenz. Für Außenpolitik, Sicherheit und Verteidigung, Verfassung, Staatsbürgerschaft und Oberste Gerichtsbarkeit sowie für die Währungs- und Fiskalpolitik ist nach wie vor die Zentralregierung in Kopenhagen zuständig. Erst mit der vollständigen Trennung von Dänemark wäre auch dieser Kernbestand staatlicher Souveränität auf die Landesregierung in Nuuk zu übertragen.

Was Selbstregierung für Grönland bedeutet, ist vor allem völkerrechtliche Anerken-

nung: Anerkennung zum einen der knapp 57 000 Grönländer als Volk mit nationalem Selbstbestimmungsrecht und zum anderen des Grönländischen als Landessprache. Im Übrigen ist das Statut am besten als Wegweiser zu verstehen. Es benennt 28 Sachbereiche, die über die bestehende Autonomie hinaus in grönländische Selbstregierung übergehen können, und es beschreibt die damit verbundenen rechtlichen und finanziellen Verpflichtungen.

Außerdem regelt das neue Statut das Verfahren für Grönlands möglichen Austritt aus der dänischen »Reichsgemeinschaft« (*rigsfælleskap*). Voraussetzung dafür wäre zunächst ein Beschluss des grönländischen Volkes – vermutlich in Form einer Volksbefragung. Kopenhagen und Nuuk hätten daraufhin einen Vertrag über die praktische Durchführung der Unabhängigkeit auszuhandeln. Dieser wäre schließlich von den Parlamenten beider Länder sowie in einer weiteren Volksabstimmung auf Grönland zu ratifizieren.

Grönlands Staatswerdung steht weder kurz- noch mittelfristig bevor, ist aber auf lange Sicht nicht auszuschließen. Einerseits ist das Land mit enormen sozioökonomischen und politischen Problemen konfrontiert. Andererseits verfügt es über gewaltige Entwicklungspotentiale, die durchaus eine Basis für Eigenstaatlichkeit sein können. Für Europa ist Grönland aber in jedem Fall von strategischer Bedeutung, zumal die EU eine eigene Arktis-Politik anstrebt und eines ihrer Mitglieder, Dänemark, dem allmählichen Verlust seiner arktischen Souveränität entgegensieht.

Grönlands strategische Bedeutung für die EU

Wie wichtig Grönland für die EU ist, zeigt schon ein Blick auf die Landkarte. Die Arktis, also das Gebiet zwischen Polarkreis und Nordpol, liegt an der Schnittstelle dreier Weltregionen: Nordamerika, Russland und Europa. Obwohl Europa die relativ größte Anzahl arktischer Anrainerstaaten beheimatet, liegt die EU vom Nord-

pol aus betrachtet eher in der Peripherie. Teile Finnlands und Schwedens liegen zwar nördlich des Polarkreises, beide Länder haben aber keinen Zugang zum Arktischen Ozean. Norwegen mit Spitzbergen ist immerhin Anrainer des Polarmeeres, nicht aber Vollmitglied der EU. Island wiederum könnte der EU in absehbarer Zeit beitreten, ist aber lediglich ein subarktisches Land. Allein aufgrund Grönlands Zugehörigkeit zu Dänemark erstreckt sich die EU – noch – bis zum Arktischen Ozean.

Grönland ist Europas Tor in die Arktis. Von hier führt der Weg in die Nordwest-Passage, die bei fortgesetzter Eisschmelze zu einer wettbewerbsfähigen Handelsroute zwischen den europäischen und asiatischen Märkten werden könnte, aber auch zu einem attraktiven Ziel für den schon heute zunehmenden Kreuzfahrttourismus. Angesichts seiner strategischen Lage wäre Grönland der ideale Standort für den notwendigen Ausbau einer arktischen Verkehrsinfrastruktur in Form von Häfen, Meeresüberwachungs- und Seerettungsdiensten. Dies gilt erst recht, würde in Zukunft der Nordpol eisfrei werden und eine direkte Durchquerung des Arktischen Ozeans möglich sein. Näher als Grönland reicht kein anderes Land an den nördlichsten Punkt der Erde heran. Im völkerrechtlichen Wettbewerb um den Nordpol, der sich seit einigen Jahren anbahnt, werden Grönland daher neben Kanada und Russland die besten Chancen auf Anerkennung erweiterter Gebietsansprüche im Arktischen Ozean eingeräumt.

Strategisch bedeutsam ist auch Grönlands Potential an natürlichen Ressourcen wie Öl und Gas. Die Betonung liegt hier auf Potential, denn bislang ist der Rohstoffreichtum des Landes nur ansatzweise erkundet, geschweige denn erschlossen. Beispiel Öl: Bereits in den 1970er Jahren wurden vor Westgrönland Probebohrungen durchgeführt, die jedoch ergebnislos verliefen. Auch die gegenwärtige Suche entlang der Nordwest- und Nordostküste hat noch keine konkreten Nachweise erbracht. Nichtsdestotrotz nehmen Experten aufgrund der

geologischen Gegebenheiten an, dass vor der Ostküste mit hoher Wahrscheinlichkeit eine der größten Öl- und Gaslagerstätten der Arktis zu finden ist. Behalten sie Recht, könnte sich Grönland zu einem wichtigen Rohstofflieferanten entwickeln und damit einen bedeutenden Beitrag zur Energie-sicherheit der EU leisten.

Mit Sicherheit reich ist Grönland an mineralischen Bodenschätzen. Im Unterschied zu Öl und Gas sind viele Lagerstätten bereits nachgewiesen und einige mithin ausgebeutet. Das älteste Beispiel ist die bis zum Zweiten Weltkrieg äußerst profitable Kryolith-Förderung in Ivittuut (1854–1987), aber auch Marmor, Zink, Blei, Gold und Silber sind bereits gewinnbringend abgebaut worden. Aktuell in Betrieb sind zwei Minen im Südwesten, wo Gold und Olivin gewonnen werden. Die Standorte weiterer fünf Minen zur Förderung von Zink, Blei, Rubinen, Saphiren, Diamanten sowie Eudialyt und Molybdän befinden sich im Stadium der Entwicklung. Obwohl die Wirtschaftlichkeit von Explorationsvorhaben auch in Zukunft unter dem Vorbehalt schwieriger klimatischer Bedingungen steht und die grönländische Ressourcenproduktion daher besonders anfällig für kurzfristige Preisschwankungen an den globalen Rohstoffmärkten ist, öffnet sich mit dem Abbau von Mineralien und Metallen ein vergleichsweise realistisches und vielversprechendes Wachstumspotential für Grönlands wirtschaftliche Entwicklung.

Kritischer stellt sich die ökonomische Situation dagegen in Bezug auf die Fischerei dar, den Hauptsektor der grönländischen Volkswirtschaft. Grönland erzielt rund 95 Prozent seiner Exporterlöse aus der Ausfuhr von Fisch und Fischereiprodukten. Empfänger sind zu über 90 Prozent Dänemark und andere Länder der EU. Hinzu kommen der Verkauf von Fischereilizenzen und die Gewährung von Fangrechten an die EU. Die Fischerei bildet damit praktisch die einzige selbständig erwirtschaftete Einnahmequelle des grönländischen Staates. Es ist jedoch fraglich, ob die grönländische Fischerei noch Entwicklungspotential

besitzt. Einerseits nimmt sich die Gesamtfangmenge aus grönländischen Gewässern mit rund 110 000 Tonnen pro Jahr relativ bescheiden aus, zumindest im Vergleich zu den großen nordischen Fischereinationen Island (1,3 Mio. t) und Norwegen (3,4 Mio. t). Abgesehen von Shrimps und anderen Schalentieren, bei denen Grönland zu den Hauptimporteuren der EU gehört, spielt das Land bei Europas Versorgung mit Meeresprodukten eine relativ geringe Rolle. Andererseits scheint es wenig wahrscheinlich, dass die Insel ihre Erträge steigern kann, denn auch Grönland leidet unter der chronischen Überfischung der nördlichen Gewässer, wie etwa der dramatische Rückgang der Kabeljaubestände belegt. Auch die EU hat ihre Fangquoten in den letzten Jahren nicht ausschöpfen können, und für die nächsten Jahre sind weitere Quotensenkungen zu erwarten. Insofern wäre schon eine Stabilisierung des grönländischen Fischereisektors auf dem gegenwärtigen Niveau ein Erfolg.

Herausforderungen für Grönlands Selbstregierung

Dabei ist die Fischerei nicht einmal die größte Herausforderung für Grönlands Selbstregierung. Im Spannungsfeld zwischen Tradition und Moderne leidet die grönländische Gesellschaft unter gravierenden sozialen und politischen Missständen. Alkoholismus und häusliche Gewalt sind im europäischen Vergleich überdurchschnittlich weit verbreitete Erscheinungen. Eine traurige Spitzenposition nimmt das Land zudem in der Selbstmordstatistik ein. Politisch spiegelt sich die soziale Misere in erheblichen Defiziten der Regierungsführung wider. Die naturgemäß sehr kleine politische Klasse des Landes ist durch Korruption und Klientelwirtschaft nachhaltig in Misskredit geraten. Wie tief der Vertrauensverlust in der Bevölkerung ist, zeigte sich bei den letzten Parlamentswahlen im Juni. Die Regierungskoalition unter Führung der sozialdemokratischen Partei *Siumut* (»Vorwärts«) erlebte eine dramatische

Niederlage und wurde zum ersten Mal seit Einführung der Selbstverwaltung 1979 in die Opposition gezwungen. Neuer Regierungschef wurde Kuupik Kleist von der sozialistischen Partei *Inuit Atqatigiit* (»Gemeinschaft der Inuit«), die eine Koalition mit den sozialliberalen *Demokraatit* (»Demokraten«) und dem konservativen *Kattusseqatigiit* (»Kandidatenverbund«) eingegangen ist.

Der Regierungswechsel signalisiert einen politischen Generationenwandel, den Grönland angesichts der anstehenden Aufgaben gut gebrauchen kann. Denn die angestrebte Selbstregierung bezieht sich vor allem auf jene Bereiche, die im Lichte der sozialen und politischen Problemlagen besonders sensibel sind. Dazu zählt zum Beispiel der Aufbau eines nationalen Polizei- und Justizwesens einschließlich eines grönländischen Straf-, Zivil-, Familien- und Wirtschaftsrechts.

In ihrer derzeitigen Verfassung kann die grönländische Gesellschaft diese Aufbauleistung nicht erfüllen. Zum einen fehlen qualifizierte Fachkräfte und die dafür erforderlichen Ausbildungskapazitäten. Zum anderen fehlt Geld. Das Selbstregierungsstatut stipuliert einen wichtigen finanziellen Vorbehalt für Grönlands Unabhängigkeitsstreben: Im Gegensatz zur alten Selbstverwaltung kann Grönland im Zuge der Übernahme neuer Aufgaben keine zusätzlichen Finanztransfers aus Kopenhagen mehr erwarten. Vielmehr wird der jährliche Haushaltszuschuss auf der bisherigen Höhe von 463 Millionen Euro pro Jahr eingefroren und künftig nur noch an die Inflations- und Einkommensentwicklung angepasst. Jede Erweiterung der Autonomie bedarf also auch einer Erweiterung der Einnahmequellen des grönländischen Staates.

Welche Mehrkosten auf Nuuk zukommen, lässt sich nur abschätzen. Die Finanzhilfe aus Kopenhagen entspricht über 40 Prozent des grönländischen Staatshaushalts oder 6700 Euro pro Kopf der Bevölkerung. Experten gehen von einer Größenordnung von 41 Millionen Euro aus, die Grönland selber erwirtschaften müsste, um

die Selbstregierung in den 28 Sachbereichen zu finanzieren. Dabei handelt es sich allerdings um eine konservative Schätzung, die bislang kostenlose Dienstleistungen dänischer Behörden etwa bei der Seeverkehrsüberwachung ebenso unberücksichtigt lässt wie die Aufwendungen für den Bau und Unterhalt neuer Justizvollzugsanstalten und anderer Infrastruktureinrichtungen.

Die beste Aussicht auf finanzielle Eigenständigkeit verspricht der Rohstoffsektor. Doch hier greift eine weitere Grundregel der Selbstregierung: Mögliche Mehreinnahmen aus Rohstoffen sind zum Abbau der Finanztransfers aus Dänemark zu verwenden. Lediglich die ersten 75 Millionen Euro stehen ausschließlich Grönland zu. Alle darüber hinausgehenden Beträge werden aufgeteilt und zur Hälfte mit dem jährlichen Globalzuschuss verrechnet, bis dieser auf Null zurückgefahren ist. Erst dann hat Grönland finanzielle Eigenständigkeit erreicht und kann mit Kopenhagen eine neue Vereinbarung über die Verteilung der Einnahmen aus dem Rohstoffsektor verhandeln.

Grönland und die EU

Völkerrechtlich ändert das neue Selbstregierungsstatut nichts an dem bisherigen Arrangement. Das heißt, Grönland besitzt zwar keine außenpolitische Kompetenz, wohl aber diplomatischen Handlungsspielraum und zudem das Recht, in eigener Regie Verträge auszuhandeln, soweit diese rein grönländische Angelegenheiten betreffen. Auf dieser Basis hat Grönland international bereits Kontur gewinnen können, insbesondere als Gründungsmitglied des *Inuit Circumpolar Council* (ICC), eine internationale Interessenvertretung der Inuit, und als assoziiertes Mitglied des Nordischen Rates und Nordischen Ministerrats. Außerdem bildet Grönland gemeinsam mit Island, den Färöern und West- und Nordnorwegen ein eigenständiges Forum der westnordischen Zusammenarbeit – die Nordische Atlantikzusammenarbeit (NORA). Seit 1992 unterhält Grönland eine eigene

Vertretung bei der Europäischen Kommission in Brüssel. Und bei den Vereinten Nationen ist es unter anderem im Ständigen Forum für Indigene Angelegenheiten repräsentiert.

Obwohl Grönland geologisch zu Nordamerika gehört, ist das Land aufgrund seiner historischen Prägung durch Dänemark kulturell und politisch nach Europa orientiert. Daran hat auch der Austritt aus der EG 1985 – ein bis heute einmaliger Vorgang – nichts geändert. Im Gegenteil, die grönländische Gesellschaft ist seither EU-freundlicher geworden. Dies ist zum Teil mit der positiven Entwicklung der bilateralen Beziehungen zu erklären. Auf Grundlage des sogenannten Grönland-Vertrags wurde die Vollmitgliedschaft 1985 in einen Assoziiertenstatus nach dem Vorbild anderer überseeischer Länder und Gebiete der Gemeinschaft umgewandelt. Als vorteilhaft für Grönland erwies sich dabei, dass mit dem Austritt keine finanziellen Einbußen verbunden waren. Wie vor 1985 belief sich der Finanztransfer aus Brüssel auf einen Gesamtbetrag von 42,8 Millionen Euro pro Jahr. Dieser Betrag entsprach im Jahr 2007 über sechs Prozent des grönländischen Staatshaushalts. Im selben Jahr wurde die Zusammenarbeit, die bis dahin weitgehend auf den Fischereisektor beschränkt war, auf die Bereiche Aus- und Weiterbildung ausgedehnt. Seither fließt die finanzielle Unterstützung der EU zu rund 60 Prozent (25 Mio. Euro) in den Bildungssektor, während die übrigen 40 Prozent (17,8 Mio. Euro) als Gegenleistung für die EU-Fangrechte in grönländischen Gewässern gezahlt werden. Darüber hinaus kann Grönland an verschiedenen Förderprogrammen der EU partizipieren, so zum Beispiel am Forschungsrahmenprogramm oder am Programm für die nördliche Peripherie (ehemals INTERREG), für die im Zeitraum 2007–2013 insgesamt zehn Millionen Euro für Drittländer zur Verfügung stehen.

Die größere Aufgeschlossenheit gegenüber der EU ist aber auch mit einem dialektischen Effekt zu erklären, der sich seit dem Verlassen der Gemeinschaft eingestellt hat.

Wurde der erzwungene Eintritt in die EG 1973 als Fortsetzung jener kolonialen Fremdherrschaft wahrgenommen, die man mit der Selbstverwaltung eigentlich zu überwinden trachtete, ist die EU seither zu einem Vehikel internationaler Anerkennung geworden, die es Grönland erlaubt, selbständige Außenbeziehungen zu entwickeln und sich auf diese Weise weiter von Dänemark zu emanzipieren. Inzwischen erheben sich sogar wieder Stimmen in der innenpolitischen Diskussion Grönlands, die für einen Wiedereintritt in die EU plädieren.

Streit um Robben

Zuvor müsste allerdings eine Streitfrage geklärt werden, die die EU-Grönland-Beziehungen gegenwärtig schwer belastet: der Handel mit Robben. Ende Juli verabschiedete der Ministerrat endgültig die seit Jahren diskutierte Verordnung über das Verbot der Einfuhr und des Verkaufs von Robbenprodukten, die vornehmlich als Fell oder Leder in Kleidungsstücken oder als Öl (Omega-3-Fettsäuren) in Medikamenten oder Kosmetikartikeln auf den europäischen Markt kommen. Der Beschluss der EU hat in den betroffenen Ländern lautstarke Kritik hervorgerufen, allen voran in Kanada, das den mit Abstand größten kommerziellen Robbenfang betreibt. Die kanadische Regierung beabsichtigt, ein Klageverfahren gegen die EU bei der Welt handelsorganisation WTO anzustrengen, ein Vorstoß, der auch von Norwegen und Grönland erwogen worden ist und in der Sache von beiden Ländern unterstützt wird.

Das Thema Robbenfang weckt starke Gefühle, bei Gegnern ebenso wie bei Befürwortern. Die EU begründet ihr Importverbot in erster Linie mit ethischen Erwägungen, indem sie die kommerzielle Jagd auf Robben als »grundsätzlich inhuman« qualifiziert. Sie weiß sich damit im Einklang mit der öffentlichen Meinung in Europa, wo die Robbenjagd weithin als grausam und unmoralisch wahrgenommen wird. Der Vorwurf, »vollständig unmoralisch« zu han-

deln, wird aber auch von der Gegenseite erhoben. Vertreter Grönlands und der Inuit befürchten ernsthafte Einkommensverluste für die einheimischen Robbenjäger und werten das Importverbot der EU deshalb als direkten Angriff auf die Lebensgrundlagen und die Kultur der arktischen Urbevölkerungen.

Die emotionalisierte Auseinandersetzung verstellt indes den Blick auf die Realitäten. Zunächst sollte man sich einmal die eigentlich bescheidene Größenordnung des grönländischen Robbenhandels mit der EU vor Augen führen. Nach Angaben der Regierung in Nuuk wurden im Zeitraum 2000–2005 durchschnittlich etwa 165 000 Robben pro Jahr erlegt. Knapp die Hälfte davon gelangt gar nicht erst in den offiziellen Wirtschaftskreislauf, sondern direkt auf lokale Märkte oder in den privaten Konsum. Die andere Hälfte der Robben wird von *Great Greenland*, einem grönländischen Staatsunternehmen, zu Festpreisen aufgekauft und in der Regel weiterverarbeitet, zum Teil aber auch mangels Nachfrage schlichtweg entsorgt. Der in den Export geleitete Anteil macht Schätzungen zufolge weniger als ein Drittel der jährlichen Fangmenge aus. 2005 hatte er einen Gegenwert von 4,4 Millionen Euro und entsprach 1,3 Prozent aller Ausfuhren Grönlands, wobei in diese Rechnung neben Robben- auch Wal- und Haiprodukte einfließen. Außerdem liegen die Hauptabsatzmärkte für grönländische Robben nicht in Europa, sondern in China, Russland und Korea. Das EU-Importverbot wird also schon deshalb äußerst begrenzte Auswirkungen haben, weil es über 90 Prozent des grönländischen Robbenmarkts gar nicht betrifft.

Des Weiteren ist zu bedenken, dass von einer kommerziellen Robbenjagd in Grönland kaum die Rede sein kann. Zwar sind landesweit circa 2500 Robbenjäger registriert, doch die tatsächliche Zahl hauptberuflich tätiger Robbenjäger und Fischer wird von der Berufsvereinigung KNAPK auf weniger als 1000 geschätzt, wobei sich das Jahreseinkommen dieses Personenkreises zu 90 Prozent aus der Fischerei und lediglich zu zehn Prozent aus der Robbenjagd

zusammensetzt. Wahrscheinlich ist also nur ein Bruchteil der grönländischen Erwerbstätigen in der Lage, ihren Lebensunterhalt überwiegend oder ausschließlich mit der Robbenjagd zu bestreiten.

In Wirklichkeit ist die Robbenjagd im modernen Grönland zu einer gesellschaftlichen Freizeitbeschäftigung geworden, vergleichbar mit der Rotwildjagd auf dem europäischen Kontinent. Grönlands Regierung stellt fast drei Mal mehr Fanglizenzen an Sportjäger aus als an professionelle Robbenfänger, und schätzungsweise werden drei von vier getöteten Robben zum Opfer privater Freizeitaktivität. Dass der grönländische Staat jedes Jahr rund vier Millionen Euro aufwendet, um den Aufkauf von Robben zu garantierten Festpreisen durch *Great Greenland* zu subventionieren, macht die Robbenjagd zugleich zu einer kostspieligen Angelegenheit, die ironischerweise letztlich vom dänischen Steuerzahler finanziert wird. Die grönländische Robbenjagd ist mit anderen Worten keine Wirtschaftsbranche, sondern ein Stück wohlfahrtsstaatlicher Politik mit identitätsstiftenden Nebeneffekten.

Das Importverbot der EU stellt also für den grönländischen Robbenfang in seiner heutigen Ausprägung keine Bedrohung dar. Im Gegenteil, es könnte Grönland sogar einen komparativen Vorteil durch privilegierten Marktzugang verschaffen. Grundlage dafür ist die sogenannte »Inuit-Klausel«, der zufolge die Vermarktung von Robbenprodukten, die aus der traditionellen Jagd arktischer Urbevölkerungen stammen und zu deren Selbsterhaltung beitragen, ausdrücklich vom Importverbot ausgenommen ist. Obwohl sich darüber streiten lässt, ob die heute in Grönland vorherrschenden Fangmethoden noch als »traditionell« charakterisiert werden können, besteht doch im Gegensatz zu Kanada und Norwegen kein Zweifel, dass der grönländische Robbenfang nahezu ausschließlich von Angehörigen der Urbevölkerung betrieben wird. Die EU-Verordnung lässt folglich die gegenwärtigen Handelsbeziehungen nicht nur unberührt, vielmehr bietet sie die

Möglichkeit, diesen Handel in Zukunft noch auszubauen und die Wertschöpfung aus der Ressource Robbe zu erhöhen. Dies könnte beispielsweise durch Verbindung mit touristischen Angeboten geschehen, wie sie schon in Norwegen praktiziert werden, sei es als Robbenbeobachtung nach dem Vorbild des »whale watching« oder als Angebot für Sportjäger, denen zugleich ein Stück traditioneller Jagdkultur der Grönländer vermittelt werden kann.

Ausblick

Im Grunde verhält es sich mit Grönland in Selbstregierung ähnlich wie mit dem Klimawandel. Viele Symptome des Wandels sind schon heute zu erkennen, und er scheint sich schneller und dynamischer zu vollziehen als bislang angenommen. Nichtsdestotrotz weiß man wie beim Klimawandel noch nicht, welches der denkbaren Zukunftsszenarien sich letztlich bewahrheiten wird. Tatsächlich bedingen sich die künftige Entwicklung des Klimas und Grönlands sogar. Während steigende Meeresspiegel weltweit Küstenlandschaften, ja ganze Inselwelten und Staaten buchstäblich mit Untergang bedrohen, schafft derselbe Prozess erst die Voraussetzungen für Grönlands mögliche Staatswerdung. Grönland erscheint daher wie ein Paradoxon im Zeitalter des Klimawandels.

Würde Grönland schon heute unabhängig, wäre es der erste und einzige souveräne Staat mit einer arktischen Urbevölkerung. Als 193. Mitglied der Vereinten Nationen käme er nach der Fläche auf Rang 13, nach der Bevölkerungsgröße aber nur auf Rang 185. Folglich wäre es der mit Abstand am dünnsten besiedelte Staat der Erde. Selbst in der West-Sahara leben fünfzig Mal mehr Menschen auf einem Quadratkilometer als in Grönland. Zugleich hat die moderne grönländische Gesellschaft inzwischen nur noch wenig gemein mit der althergebrachten Vorstellung eines unberührten Naturvolks im ewigen Eis. Trotz aller Probleme haben 30 Jahre Selbstverwaltung eine erstaunliche Entwicklung gezeitigt. Das

verfügbare Pro-Kopf-Einkommen entspricht etwa 60 Prozent des sehr hohen dänischen Niveaus. Im Vergleich der EU-27 käme Grönland damit schon heute auf Rang 15, noch vor Ländern wie Slowenien und Portugal. Freilich ist einschränkend hinzuzufügen, dass die Rechnung ohne die Finanztransfers aus Kopenhagen deutlich ungünstiger ausfallen würde, zumal knapp 45 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung im öffentlichen Sektor beschäftigt ist.

Das neue Selbstregierungsstatut bringt zum Ausdruck, dass Grönland im Prozess der Nationsbildung weit vorangeschritten ist. Was dem Land zur Unabhängigkeit noch fehlt, ist die volle Ausbildung staatlicher Institutionen und politischer Handlungsfähigkeit sowohl nach innen wie nach außen. Ohne Hilfe und Unterstützung von außen wird Grönland seine Staatsbildung aber nicht vollenden können. Dänemark kommt hier aus naheliegenden Gründen eine Schlüsselrolle zu, doch auch die Europäische Union könnte für ein nach Unabhängigkeit strebendes Grönland ein wichtiger Partner sein.

Der Boden dafür ist durchaus bereitet. Grönland wird von der EU als »privilegierter Nachbar« betrachtet. Die bilateralen Beziehungen wurden bereits 2007 auf eine neue vertragliche Grundlage gestellt, wonach die Zusammenarbeit über den Fischerei- und Bildungssektor hinaus jederzeit auf die Bereiche Umwelt und nachhaltige Entwicklung, Mineralien und Energie, Tourismus und Kultur sowie Lebensmittelsicherheit ausgedehnt werden kann. Zudem existiert mit dem sogenannten »arktischen Fenster« der Nördlichen Dimension der EU ein Forum für den politischen Dialog. Das Potential für eine Intensivierung der EU-Grönland-Beziehungen ist also gegeben. Es müsste nur stärker ausgeschöpft werden als bisher.

Der EU bieten sich hier zwei Ansatzpunkte. Zum einen muss sie ohnehin bis Juni 2010 eine Halbzeitbewertung der bis Ende 2013 laufenden Vereinbarungen mit Grönland vornehmen. Zum anderen will sie im Rahmen ihrer integrierten Meeres-

politik eine eigene Arktis-Politik formulieren. Beide Vorhaben sollten in synergetischer Absicht miteinander verbunden und auf jene veränderten Rahmenbedingungen abgestimmt werden, die sich mit Grönlands Selbstregierung ergeben. Dazu gehört die Suche nach konstruktiven Auswegen aus dem eskalierenden Robbenstreit im Sinne der angedeuteten Lösungsansätze. Darüber hinaus sollte jede neue Investition der EU im arktischen Raum – sei es im Klima- und Umweltschutz, zur Förderung nachhaltiger Ressourcenbewirtschaftung oder zum Ausbau einer arktischen Infrastruktur – Grönland als »privilegierten Nachbarn« miteinbeziehen und das legitime Streben des Landes nach Unabhängigkeit dabei nicht nur respektieren, sondern aktiv unterstützen. Denn für Grönland ist Europa eine Chance im weiteren Prozess der eigenen Staats- und Nationsbildung. Für die EU jedoch ist Grönland noch weit mehr, nämlich der einzige strategische Aktivposten Europas im hohen Norden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364