

# Denkwürdigkeiten



Journal der  
Politisch-  
Militärischen  
Gesellschaft

Nr. 57  
Juli  
2009

Herausgegeben vom Vorstand  
der Politisch-Militärischen Gesell-  
schaft e.V. (pmg) in Berlin

ISSN 1436-3070

## LEADOFF

### Liebe Mitglieder,

das Nordatlantische Bündnis muss sich wahrlich nicht um einen Mangel an interessanten Aufgaben und Herausforderungen sorgen. "60 Jahre und ein bisschen weise" – so hatten wir zum Gespräch mit Ulrich Brandenburg eingeladen, dem deutschen Botschafter bei der NATO. Das Bündnis braucht tatsächlich alle Weisheit, die Mitgliedernationen auch künftig durch raue globale Strömungen in der Fahrspur von Prosperität und Sicherheit zu halten. Vortrag und Diskussion mit Botschafter Brandenburg haben diese Einsicht gefestigt. Auch die anderen Beitragsthemen dieser Denkwürdigkeiten sind längst feste Bestandteile der bündnispolitischen Tagesordnung.

*Ralph Thiele, Vorstandsvorsitzender*

## THEMEN

### 60 Jahre NATO – Die Allianz nach dem Gipfeltreffen

Vortrag vor der Politisch-Militärischen Gesellschaft am 23. Juni 2009, Berlin

Vielen Dank für die Einladung und Ihr Interesse an der NATO, die gerade 60 Jahre alt geworden ist. In dem Alter fragt man schon mal, was man erreicht hat und wie es weitergehen soll – zumal es ja gerade bei uns in Deutschland dieses Jahr nicht an Gedenktagen fehlt. 60 Jahre alt wird auch die Bundesrepublik Deutschland (seit 54 Jahren gehört sie der NATO an).

20 Jahre ist es her, dass die Mauer fiel und die politische Landschaft in Europa sich grundlegend umgestaltet hat. Die NATO, wie wir sie heute kennen, ist Teil dieser Umgestaltung, die an den Grenzen Europas nicht halt macht. Ich habe meinen Vortrag aufgeteilt in Probleme und Perspektiven – und den zweiten Teil gestützt auf einige der Hoffnungen und Chancen, die wir mit dem neuen amerikanischen Präsidenten verbinden.

## In dieser Ausgabe

### 1 60 Jahre NATO – Die Allianz nach dem Gipfeltreffen

Ulrich Brandenburg

### 5 The Afghan divide

Maxim Worcester

### 6 Energy Security Cooperation and the Global Financial Crisis

Dr. Heiko Borchert  
& Karina Forster

### 8 Kriege mit Atomwaffen?

Dr. Andreas Herberg-Rothe

Die NATO wird also 60. Sie hat ihre „midlife crisis“ nach dem Wegfall des Warschauer Pakts in den 90er Jahren erfolgreich überstanden. Sie hat ein paar Jahresringe zugelegt in Gestalt dreier Erweiterungsrounds und eines Systems von Partnerschaften mit der halben Welt. Sie hat Erfahrungen gesammelt und zusätzliche Verantwortung übernommen – auch das passt in das Bild einer rüstigen 60-Jährigen. Was nicht ganz passt, ist das Tempo, das sie in letzter Zeit vorgelegt hat. Mit ihrer Sitzungsfrequenz nähert sich die NATO der Europäischen Union an: mit Ministerräten jetzt fast jeden Monat und Gipfeltreffen fast jedes Jahr.

Ich erinnere mich noch sehr gut an den 50. Jahrestag, den Jubiläumsgipfel 1999 am Geburtsort der NATO in Washington. Schon damals blieb nicht viel Zeit für feierliche Reden. Der Gipfel fand statt auf dem Höhepunkt der Kosovo-Krise. Die Operation „Allied Force“ (in der die NATO ohne ein ausdrückliches Mandat des VN-Sicherheitsrats handeln musste, um eine humanitäre Katastrophe abzuwenden) war in vollem

Gang. Fast ging dabei unter, dass sich die NATO gerade um 3 neue Mitglieder erweitert hatte. Russland hatte seine Zusammenarbeit mit dem Bündnis soeben wegen der Kosovo-Operation auf Eis gelegt. Der 50. war also kein Jahrestag, der mit Feuerwerk und Champagner in Erinnerung bleiben wird, sondern ein Arbeitsgipfel (das noch geltende Strategische Konzept der NATO wurde 1999 in Washington verabschiedet) in einem Moment besonderer Anspannung für das Bündnis.

Auch in diesem Jahr blieb – von dem symbolischen Moment an der Europabrücke abgesehen – nicht viel Zeit zum Feiern. Weltweit sind heute rund 70.000 NATO-Soldaten im Einsatz. Die bei weitem größte Herausforderung liegt in Afghanistan. Nicht nur bei uns in Deutschland gibt es Fragen und Zweifel, ob wir uns dort nicht inzwischen auf der Verliererstraße befinden. Auch anderswo bedarf es parlamentarischer Mehrheiten, die jedes Mal neu überzeugt werden müssen.

Inzwischen ist Allgemeingut, dass der Konflikt in Afghanistan nicht allein mit militärischen Mitteln gewonnen werden kann. Schon der NATO-Gipfel 2006 in Riga – und noch deutlicher der 2008 in Bukarest – waren daher Gipfel des „comprehensive approach“: dahinter verbirgt sich das Bemühen, die Afghanen selbst und die anderen Institutionen der Staatengemeinschaft mit in die Verantwortung für die Lösung eines Konflikts zu nehmen, der heute weithin mit der NATO identifiziert wird. Dafür ist das Gipfelformat geeignet: dort treffen sich die Inhaber der Richtlinienkompetenz, die alle Ressorts abdeckt. Und deswegen war es richtig, unserem Engagement in Afghanistan in Straßburg/Kehl besondere Aufmerksamkeit zu widmen: operativ das Thema Nummer eins.

Bei ihrem 50. Jahrestag 1999 hatte die NATO 19, wenige Wochen vorher noch 16 Mitgliedstaaten. Die erste Beitrittsrunde nach Ende des Kalten Krieges war gerade

vollzogen. Die Neuen waren froh, erst einmal „drin“ zu sein, und Kosovo stellte als Thema damals alles andere in den Schatten. Heute – nach dem Beitritt Albaniens und Kroatiens – sind wir 28. Lassen Sie mich ausdrücklich sagen: Wir freuen uns über jeden einzelnen von ihnen! Offensichtlich ist allerdings auch, dass die Homogenität des Bündnisses nachgelassen hat. Dazu beigetragen hat auch die vor einigen Jahren spürbare Tendenz, die europäischen Verbündeten in gute und böse (oder: neue und alte) zu spalten und dafür auch die NATO zu nutzen.

Das verlorene Vertrauen musste auf beiden Seiten erst einmal wieder aufgebaut werden, zumal es hier nicht nur um Nachwirkungen des Irak-Krieges ging und geht. Spätestens seit der Georgien-Krise im August (aber eigentlich schon seit mehreren Jahren) wird in der NATO auch deutlich, welche grundsätzlich anderen Erfahrungen jeder von uns im Umgang mit Russland gemacht hat. Unsere neuen Verbündeten sind jetzt einige Jahre dabei; einige von ihnen lassen ihr Misstrauen gegenüber dem „strategischen Partner“ Russland immer wieder deutlich werden (und die russische Politik gibt Anlässe).

Und wir haben spätestens seit der Georgien-Krise im August letzten Jahres ein neues altes Thema: die Bereitschaft und Fähigkeit des Bündnisses, unsere gemeinsame Verpflichtung zur kollektiven Verteidigung gegenüber einem konventionellen Angriff in Europa einzulösen. Hierzu kann und darf es im Bündnis keine Fraktionsbildung geben. Für uns Deutsche ist die Ernsthaftigkeit der Art. 5-Verpflichtung keine Frage: so beteiligen wir uns seit Jahren am „Air Policing“, um den Luftraum der baltischen Verbündeten zu schützen. Wir haben die Beteiligung – anders als mancher Verbündete, der nach außen gerne etwas lauter tönt – nie in Frage gestellt. Aber wir wollen uns auch nicht in eine militärische Konfrontation hineinreden lassen, zu der keine Veranlassung besteht.

Auch künftig wird die NATO mehrgleisig fahren müssen, um die Sicherheit ihrer Mitgliedstaaten zu schützen. Die Stärkung der Sicherheit ganz Europas, Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung bleiben ebenso wichtig wie die Aufrechterhaltung eines glaubhaften militärischen Potenzials, auch (nicht nur) zum Zweck der Abschreckung.

Nur der Vollständigkeit halber lassen Sie mich einige der „neuen“ Sicherheitsbedrohungen ansprechen. Man kann in der NATO über alles reden – das Bündnis ist ja nicht zuletzt ein Instrument der transatlantischen Konsultation – insbesondere natürlich über Fragen, die unsere Sicherheit tangieren. Gleichzeitig muss man sich immer wieder fragen, ob die NATO als Organisation auch Möglichkeiten bietet, diese Fragen zu lösen. Wo es um militärische Herausforderungen geht – eher ja, vor allem (Kernfunktion der Allianz) beim Schutz vor einem bewaffneten Angriff auf das Territorium eines unserer Mitgliedstaaten.

Veränderungen des Weltklimas, darauf zurückzuführende Migrationsbewegungen, Knappheit an Energieträgern, Wasser und sonstigen Ressourcen, die Risiken der Globalisierung, die zunehmende Vernetzung und die Empfindlichkeit unserer Informationssysteme – all dies kann auch Auswirkungen auf unsere gemeinsame Sicherheit haben. Mein Eindruck war in den letzten Jahren allerdings manchmal, dass Themen und Sitzungsfrequenz in dem Maße zunehmen, in dem der Konsens sich verflüchtigt. Wir gehören jedenfalls zu denen in der NATO, die immer wieder eine Konzentration auf die Kernkompetenzen des Bündnisses anmahnen. Dazu kann zum Beispiel auch der Schutz kritischer Infrastruktur gehören, der Schutz von Informationssystemen von besonderer Bedeutung für unsere Sicherheit, oder auch die Bekämpfung der Piraterie am Horn von Afrika. Das Thema Energiesicherheit ist mit der Gaskrise Anfang des Jahres wieder aktuell

geworden. Aber gerade dieses Beispiel macht deutlich, dass und wo die NATO keine Rolle spielen kann.

Was ich Ihnen bisher geschildert habe, beschreibt den Ist-Zustand der NATO heute, vor und nach dem Gipfel, insofern auch dort und in den veröffentlichten Dokumenten reflektiert. Einen anderen wesentlichen Aspekt des Gipfels habe ich ganz zu Anfang genannt: die neue amerikanische Administration. Die NATO lebt wie keine andere Organisation von glaubwürdiger amerikanischer Führung: Führung die integriert und nicht spaltet, die zuhört, überzeugt und auf multilaterales Zusammenwirken setzt.

Ort des transatlantischen Zusammenwirkens wird auch in Zukunft für viele Fragen das Bündnis sein, auch für die „gefühlte“ transatlantische Bindung jenseits militärischer Sicherheit. Mit dem neuen US-Präsidenten gibt es eine neue Chance auch für die NATO. Und damit komme ich zu den Perspektiven.

In welchen Bereichen besteht Bedarf für eine neue Art von amerikanischer Führung? Lassen Sie mich noch einmal mit ISAF in Afghanistan beginnen, dem ersten großen „out of area“-Einsatz der NATO. Die neue Administration hat deutlich gemacht, welche Bedeutung sie dem doppelten Problem Afghanistan und Pakistan beimisst. Sie ist dabei, ihr militärisches und ziviles Engagement erheblich zu verstärken. Wünsche und Erwartungen richten sich auch an die Europäer. Unsere Erfahrung ist bisher: wenn das Konzept stimmt – die richtige Verbindung von militärischen und politischen Instrumenten, von Sicherheit und Entwicklung – lassen sich auch skeptische Europäer durchaus überzeugen. Auch wir werden uns dem Wunsch nach einem noch größeren Engagement nicht entziehen können. Das wird nicht nur den militärischen Bereich (dort vor allem verstärkte Ausbildungsanstrengungen) betreffen. Letztlich sind es drei Faktoren, die über Erfolg oder Misserfolg entscheiden werden:

1. Der Ausbau afghanischer Eigenverantwortung, der zunächst aber einen größeren Einsatz der internationalen Gemeinschaft erfordert. Dies ist kein Widerspruch: unsere Anstrengungen müssen darauf gerichtet sein, so schnell wie möglich afghanische Fähigkeiten zu schaffen (Armee, Polizei, Justiz, Verwaltung) und Verantwortung an die Afghanen zu übergeben. Und: all das kostet Geld.
2. Der Erfolg des nationalen Versöhnungsprozesses in Afghanistan. Wir sind dort, weil von Afghanistan eine Bedrohung unserer eigenen Sicherheit ausgegangen ist. Wir sind nicht Partei in einem Bürgerkrieg.
3. Die Einbeziehung und Unterstützung Pakistans, das inzwischen die terroristische Bedrohung der eigenen Sicherheit erkannt hat und begonnen hat, dagegen vorzugehen. Tatsache ist, dass der Konflikt auf beiden Seiten der Grenze gelöst werden muss.

Diese Diskussion führen wir in der NATO (unter maßgeblicher Mitwirkung der USA) nicht erst seit heute. Deswegen wäre es unfair, von Obama und seiner Mannschaft das Ei des Kolumbus zu erwarten. Oder – umgekehrt – die bisherigen amerikanischen Leistungen gering zu schätzen. Der entscheidende Unterschied wird darin liegen, dass eine neue Administration neuen Schwung und neue Glaubwürdigkeit mit sich bringt: militärisch würde man dies als „force multiplier“ bezeichnen.

Wir hoffen auf eine neue Form amerikanischer „leadership“ auch im Verhältnis zu Russland. Ich habe von den Besorgnissen und dem Misstrauen einiger unserer neuen Verbündeten gegenüber dem großen Nachbarn bereits gesprochen. Auch in Russland gibt es Besorgnisse, die nicht immer ausreichend ernst genommen werden. Zu einem vernünftigen Umgang gehört, dass man sich auch diese Besorgnisse anhört und versucht, darauf ein-

zugehen. Die jüngere Geschichte der NATO ist leider voller Beispiele für das Gegenteil. Das war aber nicht immer so: 1997 und 2002 war die NATO kreativ und initiativ genug, mit der NATO-Russland-Grundakte und dem neuen NATO-Russland-Rat parallel zu den beiden Erweiterungen Instrumente für eine stärkere Einbeziehung Russlands zu schaffen. Und der (bisher insgesamt erfolgreiche) Erweiterungsprozess sollte – so war unser Anspruch 1995 – so konzipiert und gesteuert werden, dass er die Sicherheit Gesamteuropas stärkt.

Ein besonders trauriges Beispiel politischer Fantasielosigkeit ist das Schicksal, das der angepasste (und 1999 von allen Vertragsstaaten unterzeichnete) Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (AKSE) in den Jahren seither genommen hat. Wie Sie wissen, hat Russland die Anwendung des geltenden KSE-Vertrags für sich seit 2007 suspendiert und uns damit noch tiefer in eine Sackgasse geführt, die sich schon seit Jahren abzeichnet. Russland hat außerdem mit der Anerkennung von Abchasien und Südossetien und seiner Truppenstationierung dort Bedingungen geschaffen, die sich mit der Systematik des angepassten Vertrages von 1999 kaum noch vereinbaren lassen. Allerdings hat in den Jahren vorher die NATO-Seite ihrerseits die Ratifizierung des AKSE mit Bedingungen versehen (Erfüllung der sog. „Istanbul Commitments“), die sie nicht einmal bereit war, im Detail zu erörtern.

Worum geht es beim KSE-Vertrag, wie wichtig ist er für unsere Sicherheit? Dass das Regime konventioneller Rüstungskontrolle in Europa notleidend geworden ist, bedroht unsere Sicherheit nicht unmittelbar: zu niedrig sind dafür die Bestände auf beiden Seiten, die weit unter den vereinbarten Obergrenzen liegen. Deswegen ist der Leidensdruck auch noch gering. Aber ein System von Obergrenzen, Informationsaustausch und Inspektionen schafft Vertrauen und schützt vor Über-

raschungen. Dies sollte keine Seite dauerhaft aufs Spiel setzen. Die Wiederbelebung des KSE-Regimes wird eine der drängenden Aufgaben sein, so wie auch andere Aspekte von Abrüstung und Rüstungskontrolle (konventionell wie nuklear) wieder weit nach oben auf die Agenda der NATO gehören – hoffentlich nicht nur als deutsches Steckenpferd, sondern mit Rückenwind aus Washington und neuer Gesprächsbereitschaft in Moskau. Auch in Sachen NATO-Russland arbeiten wir mit den Amerikanern inzwischen eng zusammen. Kommenden Samstag findet erstmals seit der Georgien-Krise wieder ein NATO-Russland-Rat auf Ministerebene statt. Es wird Zeit, die Blockade auf beiden Seiten zu überwinden.

Und schließlich (dies hat aber auch die vorige Administration in den letzten Jahren erkannt): es gibt keinen Widerspruch zwischen einer starken NATO und einer gestärkten, handlungsfähigeren ESVP. Beides gehört zusammen und muss sich in der Praxis ergänzen.

Damit bin ich bei Präsident Sarkozy. Seine Ankündigung schon kurz nach Amtsantritt, Frankreich werde in die integrierte Kommandostruktur der NATO zurückkehren, wurde beim Straßburger Gipfel formalisiert. Sarkozy hat mit der ihm eigenen Entschlussfreudigkeit die heilige Kuh der französischen Sonderrolle im Bündnis geschlachtet – in der Erkenntnis, dass Frankreich damit heute nichts mehr gewinnen kann. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird damit auch von Frankreich nicht mehr als Gegenmodell zur NATO definiert; Vorbehalte gegen eine Stärkung der ESVP und ihrer Strukturen sollten sich damit leichter ausräumen lassen.

Frankreich ist bereits jetzt einer der großen Truppensteller bei NATO-geführten Operationen und hat unter Sarkozy auch seine ursprüngliche Zurückhaltung gegenüber dem Afghanistan-Einsatz fallen gelassen.

Der letzte Gipfel war es für unseren jetzigen Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer, der zum 31. Juli sein Amt abgibt. Als sein „Vermächtnis“ für die Nachwelt wurde in Straßburg eine „Declaration on Alliance Security“ verabschiedet, eine Standortbestimmung des Bündnisses zum 60. Jahrestag und die Grundlage für ein neues Strategisches Konzept zur Verabschiedung beim nächsten Gipfeltreffen Ende 2010, oder Anfang 2011, also 11/12 Jahre nach dem jetzt gültigen von 1999. Das Strategische Konzept bildet die Spitze einer ganzen Hierarchie von Dokumenten, die sich am Ende im Dispositiv unserer Streitkräfte und in der gemeinsamen Verteidigungsplanung reflektiert. Es lässt sich daher nicht übers Knie brechen, und in den letzten Jahren hätten wir uns darüber wohl hoffnungslos zerstritten. Idealerweise soll es die Basis – unser gemeinsames Verständnis von Sicherheit – verbreitern, das Wesen des Bündnisses erhalten und es fit machen für neue Herausforderungen. Der Prozess seiner Erarbeitung wird stark von dem neuen Generalsekretär gesteuert werden. Eine „Eröffnungskonferenz“ (geleitet noch von seinem Vorgänger) ist für den 7. Juli in Brüssel geplant.

Die NATO hat seit dem Ende des Kalten Krieges eine gewaltige Wandlung durchgemacht, beginnend mit dem Londoner Gipfel von 1990, der bereits von einer „transformierten“ Allianz in einer veränderten Welt sprach. Den Anfang machten die neuen Partnerschaften mit den früheren Gegnern im Warschauer Pakt, es folgten die Operationen zur Friedensschaffung und Stabilisierung vom Balkan bis Afghanistan, die Erweiterung von damals 16 auf heute 28 Mitglieder. „Transformation“ ist bei der NATO gerade wieder zu einem Modebegriff geworden. Sie findet statt, politisch ebenso wie militärisch mit einer Umorientierung unserer Streitkräfte, der Entwicklung neuer, zum Teil bündnisgemeinsamer oder kollektiv beschaffter Fähigkeiten – die wir uns hoffentlich auch in Zukunft noch leisten können.

All dies bedarf – gerade im Zeichen der Finanz- und Wirtschaftskrise (von der bisher bei der NATO kaum gesprochen wird) und ihren möglichen Auswirkungen auf unsere Haushalte – immer wieder der Erklärung und Begründung, genau wie jeder Einsatz von Streitkräften immer wieder hinterfragt und begründet werden muss.

Auch dafür brauchen wir im Bündnis wieder einen stärkeren Grundkonsens, der auch Offenheit für neue Vorschläge wie Medwedjews Idee eines Sicherheitsvertrages und für die Kooperation mit Russland und anderen Partnern einschließt. Nichts davon wird die NATO überflüssig machen. Sie bleibt, wie es in den 80er Jahren mal hieß, „unsere Versicherung für den Frieden“ – allerdings in einem völlig gewandelten Umfeld mit neuen politischen und militärischen Herausforderungen. Deswegen muss sie selbst wandlungsfähig bleiben, vor allem jedoch wieder konsensfähig. Die NATO hat in der Vergangenheit wiederholt bewiesen, dass sie sich neu erfinden kann. Der 60. Geburtstag ist immer ein guter Anlass, sich neu zu erfinden. Und bei diesem Vergleich möchte ich es heute belassen.

*Botschafter Ulrich Brandenburg,  
Brüssel*

Botschaft Ulrich Brandenburg ist der Ständige Vertreter bei der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der NATO in Brüssel.

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

## THEMEN

## The Afghan divide

The British Army fighting the Taliban in Southern Afghanistan last week lost 8 soldiers in one day. In the last 10 days 15 soldiers have been killed in action and over 60 were treated for wounds. All in all British forces have suffered 184 casualties since operations commenced in 2001, more than British Forces lost in the Iraq War.

In spite of these casualties and a vigorous debate on the Government's ability to manage the war, there has been no immediate backlash in public opinion. A recent survey conducted by ICM Research after the loss of the 8 soldiers in one incident, shows that support for the war is substantially greater than three years ago and opposition to the war is lower. This might surprise some. In Germany opposition to the war has reached a peak, according to polls three quarters of the German population are in favour of withdrawal from Afghanistan.

Simply comparing these two results would however be missing the point. A closer look at the survey conducted in Britain shows quite clearly that the majority of the population would like the British troops to leave Afghanistan by the end of the year and a hefty 42% would like them to come home now. Only 36% think they should stay until there is no need for them. The British government can therefore draw comfort from the fact that opposition to the war is not greater; it should however not overestimate the scale of public support. Opinion on the war is split pretty much equally – 47% support the war and 46% oppose it. These results, however, are not conclusive. A poll published on the same day, 13<sup>th</sup> July, by Populus ITN, stated that 59% of the British voters would like British troops to withdraw whilst 36% would like them to remain.

What this poll suggests is that the British people support their Armed Forces, even in an unpopular war. There is a groundswell of opinion amongst the population that Prime Minister

Gordon Brown and the Ministry of Defence have mismanaged the war and that they have not given the troops sufficient support. It was much the same during the Falklands Conflict, whilst the reasons to send a Task Force to the South Atlantic to regain a group of islands, most could not even find on a map, split the country, public support for the Armed Forces remained unshaken and unaffected. This level of support for the German Armed Forces amongst the population would not seem to be as pronounced and as differentiated.

By and large the British and German population remain relatively unconvinced by the arguments seeking to explain why NATO is in Afghanistan. In Britain only 6% of those questioned in the ICM survey profess to not knowing why the British Forces are in Afghanistan. 80% say that the conflict is part of the international fight against al-Qaida. Almost as many, 78%, think British troops are in Afghanistan to help its government against the Taliban and 58% believe that Britain is there to fight the illegal drugs trade. It is also interesting to note that all figures are higher than when ICM asked the same questions in 2006.

The British government has not done a good job in running this war. The Populus poll found that 75% of the population believe that the troops are inadequately supplied and equipped for the war. Too few helicopters, not enough troops, a lack of mine resistant vehicles and a succession of Ministers who have not had or earned the respect of the Armed Forces all add up to a sorry state of affairs. Whilst the Ministry of Defence will not confirm the numbers, it would seem that British forces in Afghanistan only have 20 helicopters available to them, thus resupply and deployment of troops often has to be conducted by road thus risking attacks by IEDs. The public sees this and has reacted, as has now, rather belatedly, the Government. Orders for helicopters and vehicles are now in the pipeline and more

troops will be deployed. Public opinion does count.

The German government has taken its role in Northern Afghanistan very seriously and has without question made a significant difference by accelerating the rebuilding of the country. It also plays a key role in providing logistical support for all troops in theatre. Her allies, however, are demanding more from Germany as the situation in Afghanistan deteriorates. As long as German Forces in the North remain reluctant to take the fight to the Taliban, they will continue to be seen as second class allies and will not be involved in the important discussions which are currently taking place. German influence in Afghanistan is not as it could or should be. The problem here is not with the troops, it is with Berlin.

The danger of this policy is clear. As the least aggressive of the Allied troops active in Afghanistan German troops are suggesting to the Taliban that they are the easiest target. The enemy also knows that German troops lack organic air power and long range artillery and are dependant upon American weapon support. Nobody questions the ability of German troops to look after themselves, but given the lack of suitable equipment they could very quickly become dependant upon help from others. This, together with the restraints placed upon the troops by policy considerations, is an obvious weakness.

Should the Taliban target German forces in Afghanistan during the run up to the Federal elections in September and inflict significant losses, the debate in Germany as to the sense of remaining in Afghanistan will reach a new dimension. Support for the troops will not be to give them the tools and numbers they need to counter the threat but to call for their withdrawal. The Taliban would then have succeeded in dividing the nation and weakening Germany's position in NATO. The effects of a German withdrawal from Afghanistan would result in political bankruptcy for the Gov-

ernment and untold suffering of those Afghan helpers left behind to be dealt with by vengeful Taliban fighters.

It would seem that the British voter is aware of the consequences of a withdrawal from Afghanistan. They might not like the war nor do they agree with the way the Government is running the war. But they do seem to understand that to duck and run poses a greater danger than to stand and fight. The German voter, it would seem, does not understand that a withdrawal from Afghanistan would have serious political, strategic, security and moral implications. These need to be spelt out clearly and quickly.

*Maxim Worcester, Berlin*

Maxim Worcester is Senior Manager, Advisory Forensic, KPMG International. Opinions expressed in this contribution are those of the author.

## THEMEN

# Energy Security Cooperation and the Global Financial Crisis

At first sight the current crisis is about financial and economic failures. But much more is at stake. The transatlantic community has based its international leadership role on the belief that self-regulation with substantial discretionary power for private actors yields superior economic benefits and thus makes transatlantic democracies prosper. The current crisis has undermined this assumption. Therefore the current economic crisis is also a political crisis, which translates into a global leadership gap. This creates opportunities for other countries to seize the momentum to their own benefits. Structural instability will be the main outcome of this power wrangling. Nowhere is this more obvious than in the energy domain.

The world's dependence on energy supply continues to grow. This makes energy security a strategic priority. The current

economic crisis may have driven down prices and slowed economic growth. But this is nothing more than a pause. Even in the current economic situation there are indications that resources-rich countries continue to use their assets to advance their own interests, broaden their areas of influence and create alliances with like-minded partners. In a similar way, energy-transit and energy-import depending countries are attempting to leverage their position as well. These forces are about to change the nature of international affairs.

So far, the transatlantic community has not found convincing answers to these challenges. This is problematic, because the current crisis is very likely to strengthen countries outside the transatlantic community. In this regard we see the following likely impacts of the financial crisis on the energy sector:

- *Mixed impact on energy suppliers*  
Russia, Iran and Venezuela all seem to have been hit hard by the current crisis. Some observers believe that "energy nationalism" could have been tempered. Others, by contrast, argue that concessions that such countries might be willing to accept, are only of short-term and tactical nature. In addition, several analyses point out to the growing number of migrant workers that become unemployed as a result of investment cut-backs, in particular in the energy sector. This could become a source for social unrest in Central Asia and even more for certain Gulf states. A recent analysis by Stratfor suggests that foreigners make up for around 69% of the whole population of Kuwait (share of world oil reserve: 8%) and for about 80% in Qatar (share of world gas reserve: 14%). Saudi Arabia, by contrast, seems less affected as foreigners account for only 25% of the population. Furthermore, Riyadh also seems to benefit from the Saudi Arabia Monetary Agency, which invested more

cautiously than other sovereign wealth funds from Gulf States, thus providing the country with additional funds.

- *Mixed consequences for energy companies*  
Consequences of the economic crisis for energy companies seem uneven. On the one hand, increasing capital costs make investments more difficult. This is very problematic for the renewable energy industry because investment costs – in particular for power generation – make up a significantly higher portion of production costs than in other energy sectors. Higher capital costs are also a problem for transmission and pipeline companies, which need long-term financing for infrastructures, and oilfield services companies. In addition, the shortage of funds is also likely to have a negative impact on exploration. On the other hand, news reports indicate that key energy supply countries become more open towards multinational companies than in the past as they need partners to shoulder the high costs of energy projects. This could open new opportunities for cooperation.
- *Cash creates political leeway*  
Some energy producers and economic heavy weights from the developing world have piled up significant amounts of foreign exchange reserves. These reserves can be used to expand political leeway. In what could be seen as a harbinger of new times, US Secretary of State Hillary Rodham Clinton assured China in February 2009 that Chinese holdings of US treasury securities, which officially amounted to \$740 billion at the end of January 2009, remained a valuable investment. In addition, cash reserves are used in return for energy supply. This enables energy projects that would otherwise remain unfunded. Currently cash-strapped energy companies seem to be more willing to compromise on conditions

they would not have accepted in the past. It is said, for example, that with the deal struck in February 2009, China managed to purchase crude oil from Russian Rosneft at about one-third of the common market price that the company would normally get.

■ *Climate change policy under pressure*

Whether the current momentum for climate change policies will last remains open. For strategic and for environmental reasons it is important to reduce dependence on fossil fuel. But the lack of investments could make it more difficult to advance renewable energy technologies. In addition, it can be assumed that there will be growing economic pressure to lower CO<sub>2</sub> abatement goals as the required investments are hard to finance. If current CO<sub>2</sub> abatement goals remain in place, CO<sub>2</sub>-intensive production processes could be transferred to regions with lower standards thereby improving the CO<sub>2</sub> balance of one region at the expense of another region. This could spark diplomatic tensions. Finally, subsidies for renewable energies could come under pressure, as they have already led to trade disputes for example between the United States and the European Union (EU). However, in the current situation, transatlantic partners would only loose from entering into long-term trade disputes over ecological issues.

■ *Growing role of the state*

It is very likely that the role of the state grows as a direct outcome of the current financial crisis. Governments will play a more important role as financiers of energy infrastructure investments. As such they might get more involved in fixing project details. This could mean that the drive to create competitive energy markets slows down. In addition, one could also assume that governments will re-enter the energy sector as active players –

either via state-owned companies or through projects. Governments could build and maintain supply infrastructures for which a business case does not exist, for example when too many different countries are involved. Also, for economic reasons, it seems feasible that companies could turn to governments to build new energy infrastructures such as CO<sub>2</sub> storages and pipelines. Furthermore, direct government involvement in large-scale international energy infrastructure projects could facilitate negotiations with energy suppliers.

■ *Changing regulatory paradigm*

The changing role of the state in the energy sector will also influence regulatory regimes. First of all, self-regulation based on discretionary standards seems to have failed in the financial domain, and will limit political readiness to emulate it in other areas. This has major consequences for multinational energy companies that prefer non-interference from governments when it comes to define the general regulatory environment as well as safety and security standards. Second, government support will very likely come with different strings. This could help advance energy efficiency. Whether governments continue to guarantee preferential regulatory treatment of renewable energies will be essential for the respective companies and investments. This, however, is ambivalent as the dependence of renewable energies on government support will be reinforced even more. Finally, Michael Levi of the Council on Foreign Relations recently observed, that “tax credits have suddenly become all but useless as struggling companies find themselves with little if any tax burden to write off.” As a consequence there could be a shift from incentive-based regulation to more traditional regulation and government spending.

**What to do?**

All of these consequences will affect the transatlantic community. In general, it will become more difficult to assure energy security. In addition, recent events made it amply clear that energy security has the potential to drive a wedge between EU member states and between them and the United States.

Transatlantic partners should thus do their utmost to avoid a division over energy issues. Joint action should be driven by the strategic goal to lower incentives for energy-related cooperation by third countries that is detrimental to transatlantic interests. This requires a transatlantic outreach program to engage key energy consumers such as China and India, and leading energy producers such as the Gulf states, Iran, Iraq, Russia, and Brazil. The program could include policies aimed at creating strategic “lock-ins” that are mutually beneficial:

■ The current economic crises creates *opportunities for cooperation with energy producers*. The sharp drop in prices for oil limits energy producers’ leeway to continue subsidizing low prices for national energy and food consumption. As a result Western energy consumers could step up agricultural exports while at the same time advancing cooperation to expand self-sustaining agricultural industries in energy producing countries. In addition, science and technology cooperation could boost energy efficiency to advance climate protection and the sustainable use of energy resources in energy producing regions. However, technology transfer should be handled with caution as energy efficiency could also improve the mobility and sustainability of armed forces in certain regions that might be detrimental to the interests of the transatlantic community.

■ For too long members of the transatlantic community have tried to project their regulatory preferences on other countries. A *strategic dialogue on*

*energy security* must thus start with a more active engagement towards the Istanbul Cooperation Initiative, the Gulf Cooperation Council, the International Energy Forum and OPEC. This is important to build trust and confidence. These institutions should be used to stimulate dialogue on how economic prosperity, energy policy, regional stability, and environmental goals could be combined. In addition, there is a need to advance direct engagements with national oil and gas companies, which could serve as spearheads to improve energy efficiency in energy producing countries and to advance the safety and security of energy infrastructures.

- Together with energy producers and other key energy consumers, a “*Global Compact for Sustainable Energy Infrastructure Investments*” could be launched. This initiative should bring together multinational and state-owned energy companies, investment banks, international financial institutions, sovereign wealth funds and technology companies. This Compact would analyze the adequate mix of energy technologies most suitable to meet regional economic development plans and environmental goals, prioritize infrastructure investment projects, and stimulate multinational research and development initiatives.
- The *safety and security of energy infrastructures* is of key importance to all stakeholders involved in the global energy supply chain. Two issues are of key importance: First, the external dimension of infrastructure protection, i.e. the dependence on infrastructures hosted in third countries, should receive more attention. To this purpose joint risk analyses should be conducted and best practices on security measures could be exchanged. Second, maritime security is of vital importance to secure energy transports at

sea. This creates opportunities for new international joint ventures, inter alia, to provide for the security of port facilities and strategic sea lanes and to advance maritime domain awareness.

*Dr. Heiko Borchert, Berlin/Luzern  
Karina Forster, Berlin*

Karina Forster is Managing Director of IPA Network International Public Affairs, Berlin. Dr Heiko Borchert is Member of IPA's Advisory Board and runs consultancies in Switzerland and Austria.

An abridged version of this paper entitled “*Energy and the crisis – more or less secure?*” appeared in the July edition of NATO Review.

Opinions expressed in this contribution are those of the authors.

## THEMEN

### Kriege mit Atomwaffen?

Mit seinem Vorstoß zur Schaffung einer atomwaffenfreien Welt hat Barak Obama auf das zur Zeit vielleicht drängendste Problem auf diesem Planeten aufmerksam gemacht – der Gefahr von Kriegen mit Atomwaffen. Im Vordergrund stehen die Entwicklungen von atomaren Waffen in Nord-Korea und Iran sowie die Gefahr, dass atomare Waffen Pakistans durch den möglichen Bürgerkrieg in die Hände der Taliban gelangen könnten. Inzwischen bereiten die USA die militärische Sicherung und eventuell Zerstörung der pakistanischen Atomwaffen vor, um für den Fall der Fälle vorbereitet zu sein. Spezialeinheiten sind in Alarmbereitschaft versetzt worden, U-Boote mit Marschflugkörpern befinden sich vor der pakistanischen Küste. Nord-Korea droht offen mit Krieg bei einer Verschärfung der Sanktionen und dem Ausbau waffenfähigem Materials. Die Wahl von Ahmadenidschad wird den Konflikt um das Atomprogramm des Iran sicherlich verschärfen. Selbst in Syrien und Ägypten sind möglicherweise geheime Projekte am Laufen, Libyen bedauert inzwischen, sein

Atomprogramm eingestellt zu haben.

Es ist somit absehbar, dass die in der Ära des Wettrüstens zwischen NATO und Warschauer Pakt entwickelten Waffensysteme und militärisch nutzbaren Techniken einer immer größeren Zahl von Staaten oder sogar privaten Organisationen zugänglich werden. Dies betrifft vor allem Massenvernichtungswaffen und die dafür benötigten Trägersysteme als auch die Satellitentechnologie. Die bestehenden internationalen Kontrollinstanzen, besonders im atomaren Bereich, haben diese Entwicklung zwar verlangsamen, aber nicht entscheidend aufhalten können. Neben den traditionellen Atom-mächten, USA, Russland, China, Frankreich und England gibt es eine ganze Reihe von Staaten, die bereits jetzt oder demnächst über atomare Waffen verfügen werden. Dazu zählen Israel, Indien, Pakistan, Nord-Korea und der Iran. Schon in der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass diese Waffenarsenale eines besonderen Schutzes bedürfen, damit sie nicht missbraucht oder versehentlich angewandt werden. Das „Rote Telefon“ als Direktverbindung zwischen dem Präsidenten der USA und dem Generalsekretär der UdSSR sorgte dafür, dass es nicht zu unvorhersehbaren Pannen kam. Ebenso bedurfte es eines ausgeklügelten Systems von Befehlssträngen und mehrfachen Kontrollen, um die nuklearen Waffen unter politischer Kontrolle zu halten und zu vermeiden, dass untergeordnete Befehlshaber das atomare Chaos auslösen konnten. Die Kontrolle von ABC-Waffen wird jedoch desto fraglicher, je mehr Staaten darüber verfügen.

Heute ist zudem ungewiss, ob vor allem die atomaren Waffensysteme weiterhin primär zur Abschreckung dienen oder sie tatsächlich eingesetzt werden. Dient die Entwicklung atomarer, biologischer und chemischer Waffen seitens der aufstrebenden Staaten wie dem Iran dem Ziel größerer politischer und militärischer Unabhängigkeit



gegenüber den etablierten Hegemonialmächten? Oder besteht die Gefahr, dass diese Waffen als Ausgleich für konventionelle Unterlegenheit tatsächlich zum Einsatz kommen? Aufgrund der instabilen innenpolitischen Situation in einigen atomaren Schwellenländern ist zudem der Übergang von der bloßen Abschreckung zum realen Einsatz jederzeit denkbar. Das bisherige atomare Wettrüsten führte nur deshalb nicht zur Selbstvernichtung des Planeten, weil trotz aller ideologischen Rivalität auf beiden Seiten ein Mindestmaß an politischer Rationalität vorhanden war. Diese Rest-Rationalität zeigte sich besonders im Krisenfall (z. B. im Kuba-Konflikt 1962). Ein solches Mindestmaß an Rationalität ist jedoch in den Fällen fraglich, in denen es in der Perspektive nachholender Entwicklung um nationale Autonomie geht oder wo eine durch religiös-kulturelle Konflikte bestimmte Kriegssituation eskaliert.

Ausschlaggebend dafür, dass bisher kein atomarer Weltkrieg stattfand, war zudem nicht primär die wechselseitige Abschreckung, sondern die eigene Selbstabschreckung. Die waffentechnische Entwicklung war soweit fortgeschritten, dass beide Seiten über eine unzerstörbare Zweitschlagskapazität verfügten. Selbst im Falle eines Überraschungsangriffs und eines vernichtenden Erstschlages einer Seite besaß der „besiegte“ Gegner noch genügend Atomwaffen, um den „Sieger“ mit in den Abgrund zu reißen. Hier galt: Wer als erster schießt, stirbt unweigerlich als zweiter. Diese Konstruktion führte nicht nur dazu, dass der Gegner abgeschreckt, sondern auch dazu, dass der eigene Wille zum möglichen Einsatz der Atombombe entscheidend geschwächt wurde. Aufgrund der höchst ungleichen technologischen Entwicklung kann es sein, dass die Zweitschlagskapazität unterschiedlicher Staaten, obwohl sie über Atomwaffen verfügen, in Zukunft nicht mehr gegeben ist und das Moment der Selbstabschreckung entfällt. Die entscheidende Frage

für die Zukunft wird somit sein, ob die durch die technologische Entwicklung bedingte Vervielfältigung atomarer, biologischer und chemischer Waffen unter politisch-militärischer Kontrolle bleiben wird und weiterhin eine Abschreckungsfunktion erfüllt oder ob diese Waffen, zumal in regionalen Konflikten, vielleicht doch zur Anwendung kommen.

Ganz im Gegenteil können Konflikte zwischen etablierten und aufstrebenden Staaten völlig neue Dimensionen annehmen, wenn beide Seiten über Atomwaffen oder andere Massenvernichtungswaffen verfügen. Schon vor Jahren formulierte ein pakistanischer Generalstabschef: „Never fight the US without having atomic-bombs.“ Die Verfügung über Massenvernichtungswaffen, insbesondere über Atombomben, scheint für eine Reihe von Staaten das geeignete Mittel zu sein, der Übermacht der USA etwas entgegen setzen zu können. Inwieweit dieses Ziel jedoch der Abschreckung sowie der Aufhebung der konventionellen Überlegenheit der USA gilt oder lediglich der Verfolgung eigener Interessen und der Bekämpfung der jeweiligen regionalen Gegner dient, ist gegenwärtig schwer absehbar. Die Entwicklung von Massenvernichtungswaffen und entsprechenden Trägerraketen durch eine Vielzahl von Staaten, die hierüber bisher nicht verfügten, stellt aber in jedem Fall eine ebenso große Gefahr dar wie der in den neunziger Jahren diagnostizierte Niedergang des Staates. Die Verhinderung des Atomkrieges steht seit dem Ende des Kalten Krieges wieder an erster Stelle der internationalen Politik.

*Dr. Andreas Herberg-Rothe, Berlin*

Dr. phil. habil. Andreas Herberg-Rothe ist Privatdozent für Politikwissenschaft am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität Berlin.  
Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

## IMPRESSUM

### Denkwürdigkeiten

Journal der  
Politisch-Militärischen  
Gesellschaft e.V.

**Herausgeber**  
Der Vorstand der **pmg**

**Redaktion**  
Ralph Thiele (V.i.S.d.P.)  
Tel.: +49 (221) 8875920  
E-Mail: info@pmg-ev.com  
Webseite: www.pmg-ev.com

Die **Denkwürdigkeiten** erscheinen  
mehrfach jährlich nach den Ver-  
anstaltungen der **pmg**.

