

Die militärische Sicherung von Energie

Kann sich die NATO neue strategische Aufgabenbereiche erschließen?



Prof. Dr. JOHANNES VARWICK, geb. 1968, lehrt europäische Integration und internationale Organisationen an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Zuletzt erschien von ihm: „Die NATO. Vom Verteidigungsbündnis zur Welt-polizei?“ (2008).

Johannes Varwick | **Die Sicherung von Transportwegen und die Organisation internationaler Solidarität im Bedarfsfall sind zwei Bereiche, in denen die NATO künftig eine größere Rolle spielen könnte. Doch ohne eine grundsätzliche Verständigung darüber, wie das Bündnis mit den strategischen Fragen der Energiesicherheit umgehen will, wird dies nicht möglich sein.**

Die Zeiten, in denen Rohstoffe wie Öl und Gas nur als ökonomische Güter betrachtet wurden, sind vorbei. Heute wird Energiepolitik als Teil der Außen- und Sicherheitspolitik verstanden und vermehrt unter einem strategischen Blickwinkel gesehen. Die Stichworte hierfür sind vielschichtig: politische Instabilität in zahlreichen Förderregionen fossiler Energieträger, Sicherheitsrisiken durch eine Verschiebung bzw. Verknappung der globalen Energieträgerströme aufgrund rasanter Nachfragesteigerungen u.a. in China und Indien, gezielte Störung der Energieversorgung (wie etwa der Stopp russischer Gaslieferungen an die Ukraine im Januar 2006), Rohstoffe als strategische Waffen nichtdemokratischer Problemstaaten, antiwestliche Energieallianzen (etwa zwischen Venezuela und Iran), Energieversorgung im Visier des internationalen Terrorismus, globale Umweltprobleme durch den Verbrauch fossiler Energieträger.¹ So hat sich der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im April 2007 auf Initiative Großbritanniens erstmals mit dem Thema „Energiepolitik und Klimawandel als sicherheitspolitische Herausforderung“ befasst. Der Klimawandel könne Migration ungeahnten Ausmaßes wie auch konfliktträchtigen Wettbewerb um Nahrungsmittel, Wasser und Energie auslösen.²

Wenn sicherheitspolitische Aspekte bei Fragen der Energiepolitik in zunehmendem Maße eine Rolle spielen, dann sind auch die sicherheitspolitischen

¹ Vgl. Reinhard C. Meier-Walser: Energieversorgung als politische Querschnittsaufgabe, in: ders. (Hrsg.): *Energieversorgung als sicherheitspolitische Herausforderung*, München 2007, S. 7–19.

² Siehe <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sc9000.doc.htm>.

Organisationen gefordert. Neben den Vereinten Nationen und der Europäischen Union, die seit der Vorlage des ersten Grünbuchs der Kommission zur Energiesicherheit vom November 2000 intensiv über das Thema diskutiert,³ beschäftigt sich auch die NATO mit diesem Themenkomplex. Bereits das strategische Konzept vom April 1999 wies darauf hin, dass die Sicherheitsinteressen des Bündnisses auch durch die Unterbrechung lebenswichtiger Ressourcen tangiert werden könnten. Operative Folgen für die NATO-Planungen hatte dieses Bekenntnis jedoch nicht. Daher erteilten die Staats- und Regierungschefs der Allianz im November 2006 den Auftrag, „Konsultationen über die unmittelbarsten Risiken zur Energiesicherheit aufzunehmen, um die Bereiche zu definieren, in denen die NATO zur Gewährleistung der Sicherheitsinteressen ihrer Mitglieder einen Mehrwert einbringen und auf entsprechendes Ersuchen nationale und internationale Anstrengungen unterstützen kann“.⁴ Erste Ergebnisse dieser Überlegungen werden auf dem Gipfel in Bukarest erwartet.

Die NATO ist also gefordert, Grundsätze im Umgang mit strategischen Fragen der Energiesicherheit zu entwickeln. Sie sollte sich dabei von dem Gedanken leiten lassen, dass sie die Arbeit anderer Organisationen nicht duplizieren, sondern vielmehr einen echten Mehrwert schaffen soll. Es sind zwei Bereiche, in denen die NATO beim Thema Energiesicherheit eine Rolle spielen könnte:

Erstens besteht ein gewisser Bedarf für die NATO darin, dass bisher wenig in operativen Details über Schutz von Energieressourcen und ihren Transportwegen nachgedacht wird und jenseits von einzelnen Staaten keine internationale Organisation oder institutionalisierte Kooperationsmechanismen für diese Fragen bereitstehen. Besondere Bedeutung beim Transport von Rohöl haben die Seewege. Etwa zwei Drittel des weltweiten Öltransports werden durch Tanker über See abgewickelt. Der Straße von Hormuz (zwischen Oman und Iran) und der Straße von Malakka (zwischen Malaysia und Indonesien) kommen dabei neben dem Panama- und dem Suez-Kanal besondere Bedeutung zu. In allen genannten Fällen könnten terroristische Anschläge erhebliche Auswirkungen auf die Energieversorgung haben. Pipelines, über die fast 40 Prozent des Transports laufen, sind nicht weniger anfällig. Operative Möglichkeiten für die Allianz bestehen auch in Fragen der Informationsgewinnung und Aufklärung. So wäre denkbar, dass die NATO nationale Geheimdienste koordiniert und allen Mitgliedsstaaten diese Informationen zugänglich macht.

Beim Schutz von Energieressourcen und ihren Transportwegen kann die NATO eine Rolle spielen.

Die USA haben seit vielen Jahren ein vitales Interesse daran, die Kontrolle über die Erdölressourcen, insbesondere im Persischen Golf, zu erhalten und dies mit allen erforderlichen Mitteln – einschließlich militärischen – zu gewährleisten. Die Kosten der militärischen Sicherung der Energieimporte betragen in den USA nach Expertenschätzungen seit Jahren mindestens ein Drittel

³ Siehe dazu Frank Umbach: *Zielkonflikte der europäischen Energiesicherheit*, DGAP-Analyse 3/2007.

⁴ Treffen der NATO-Staats- und Regierungschefs am 29.11.2006, Erklärung von Riga, Punkt 45; der Text ist enthalten in der Dokumentation der IP vom Januar 2007 unter www.internationalepolitik.de.



„Die Jagd ist eröffnet“ (1997)

der US-Militärausgaben.⁵ So kommen aus den Vereinigten Staaten auch die lautesten Stimmen, die der Allianz eine größere Rolle bei der Energiesicherheit zuweisen wollen. Dass die NATO sich zunehmend mit Fragen der Energiesicherheit und der Gefährdung energierelevanter Infrastruktur befasst, ist im Wesentlichen amerikanischem Drängen geschuldet. Aber auch in der deutschen Debatte mehren sich Stimmen, die in der Sicherung der Transportwege für Öl und Gas eine

mögliche Aufgabe für die Streitkräfte sehen. So erklärte Verteidigungsminister Franz Josef Jung, dass „Störungen oder Unterbrechungen im globalen Beziehungsgeflecht schwerwiegende Folgen für die Wirtschaft, den Wohlstand und die soziale Stabilität unserer Gesellschaften“ hätten. Deutschland sei als Exporteur von Gütern und Dienstleistungen und als Importeur von Energie, Rohstoffen und Materialien auf sichere Transportwege und Kommunikation angewiesen und „Energiesicherheit ist ein strategisches Thema geworden“.⁶

Für die militärische Sicherung von Energie gibt es aus der jüngeren Geschichte bereits einige Präzedenzfälle. So haben sich einzelne NATO-Staaten (insbesondere Großbritannien, Frankreich und die Niederlande) während des Krieges zwischen Iran und Irak (1980–1988) im Rahmen der „Operation Earnest Will“ am Schutz des Tankerverkehrs im Persischen Golf beteiligt. Nachdem irakische Flugzeuge im Jahr 1987 einen US-Tanker angegriffen hatten, wurde dieser Schutz verstärkt. Die Sicherung der Seewege und der Pipelines sind also zwei Aufgaben, bei denen die NATO einen positiven Beitrag leisten könnte. Dabei muss man nicht so weit gehen wie der Direktor des Washingtoner Instituts für Sicherheitsstudien, der über die Rolle von Streitkräften bei der Sicherung der Energieversorgung nachdenkt und argumentiert, dass „das neue Sicherheitsumfeld bedeutet, dass Interventionen in Ölförderländern, Marineaktivitäten entlang strategisch wichtigen Meerengen und Terrorabwehroperationen gegen Öl-Dschihadisten, welche die Weltwirtschaft durch Angriffe auf unsere Energieversorgung lahmlegen wollen, nahezu vorprogrammiert sind. Keines der Probleme, denen sich die internationale Energiewirtschaft gegenüber sieht, ist vorübergehender Art, und die Herausforderung hinsichtlich der Sicherheit der Energieversorgung wird im Laufe der Zeit wahrscheinlich nur noch weiter zunehmen.“⁷

⁵ Vgl. Ottfried Nassauer: Der Ruf nach Energiesicherheit. Herausforderung für eine neue Sicherheitspolitik?, *Streitkräfte und Strategien*, 10.3.2007.

⁶ So Minister Jung in einer Rede vor der Konrad-Adenauer-Stiftung am 18.6.2007. Die Verteidigungspolitischen Richtlinien aus dem Jahr 1993 griffen dieses Thema erstmals auf und auch das Weißbuch 2006 behandelt diese Thematik.

⁷ So etwa Gal Luft in einem Streitgespräch mit Christophe Paillard: Sollte die NATO eine bedeutende Rolle hinsichtlich der Sicherheit der Energieversorgung spielen?, *NATO Review* 1/2007.

Ein zweiter Bereich könnte sein, die Allianz stärker als politisches Gremium zu nutzen, in dem internationale Solidarität für den Fall einer Unterbrechung lebenswichtiger Energielieferungen organisiert wird. So hatte Polen unter dem Eindruck des russisch-ukrainischen Gaskonflikts im Winter 2005/06 vorgeschlagen, eine Art „Energie-NATO“ zu gründen.⁸ Der polnische Vorschlag zielte auf eine Beistandsklausel im Falle bedrohlicher Energiesicherheit und die Schaffung von gemeinsamen Öl- und Gasreservoirs ab. Allerdings konnte sich keiner der anderen NATO-Staaten für diesen Vorschlag begeistern. Bessere Chancen bestehen hinsichtlich der politischen Abstimmung im Rahmen des NATO-Programms „Partnerschaft für den Frieden“ (PfP), dem zahlreiche wichtige energieproduzierende Staaten wie etwa Kasachstan und Turkmenistan angehören. Hier könnte zum Beispiel über Gemeinschaftsprojekte zum Bau von Pipelines unter NATO-Beteiligung nachgedacht werden.⁹ Möglich wäre auch, Fragen der Energieinfrastruktursicherheit stärker bei den PfP-Ausbildungsprogrammen zu berücksichtigen.

Weiterer Aufgabenbereich: internationale Solidarität zu organisieren, wenn Lieferungen unterbrochen werden.

Dass allerdings die NATO in absehbarer Zeit tatsächlich eine wichtige Rolle bei der Energiesicherheit einnehmen wird, ist eher unwahrscheinlich. Zum einen sind zahlreiche Staaten der Auffassung, dass es ein falsches Signal aussenden würde, wenn sich ein Militärbündnis wie die NATO mit solchen Fragen beschäftigen würde. Denn damit könne der Eindruck entstehen, der „Westen“ wolle sich Ressourcen militärisch sichern und anderen Akteuren angesichts einer absehbaren Verknappung lebenswichtiger Rohstoffe den Zugang zu diesen verweigern. Zum anderen befindet sich die NATO in einem vielschichtigen Dilemma. Der Außendruck, der vier Jahrzehnte lang ein wichtiges Bindeglied zwischen den Mitgliedsstaaten war, ist weggefallen und die Ausweitung des Aktionsradius des Bündnisses und die Suche nach neuen Themen – die Allianz noch nicht zum Weltpolizisten, sehr wohl aber zu einem globalen Ordnungsfaktor macht – stellt bei jedem einzelnen Einsatz eine enorme Herausforderung für die strategische Konsensbildung dar.

Zwei zentrale Strukturprobleme

Die Zukunft der Allianz als handlungsfähiges Bündnis und sicherheitspolitischer Kristallisationspunkt ihrer Mitgliedsstaaten ist mithin so offen wie nie.¹⁰ Der Grund für diese Prognose liegt in zwei zentralen Strukturproblemen der Allianz begründet, die wenig mit der Frage der Energiesicherheit zu tun haben, aber dennoch Auswirkungen auf die Handlungsmöglichkeiten in diesem Bereich haben:

⁸ Vgl. den Beitrag des damaligen polnischen Premierministers Kazimierz Marcinkiewicz: Europe's Musketeers must stand together, *Financial Times*, 9.2.2006.

⁹ Vgl. Paul Gallis: *NATO and Energy Security*, Congressional Research Service Report, March 2006.

¹⁰ Siehe ausführlich Johannes Varwick: *Die NATO. Vom Verteidigungsbündnis zur Weltpolizei?*, München 2008.

Erstens ist es eine offene Frage, ob es noch eine gemeinsame oder zumindest eine vorherrschende Bedrohungsperzeption in der Allianz gibt. Unterschiedliche Einschätzungen bei zentralen Themen lassen es fragwürdig erscheinen, ob die Bündnispartner noch ein gemeinsames Verständnis *von* Sicherheit haben, was aber Voraussetzung für eine gemeinsame Politik *für* Sicherheit ist. Generell lässt sich sagen, dass zwischen den Mitgliedsstaaten nicht nur die Bedrohungsperzeptionen variieren, sondern auch die Wahl der Mittel höchst unterschiedlich beurteilt wird. Während eine Reihe der europäischen Staaten in „weichen“ Bedrohungskategorien wie dem Klimawandel oder großflächigen Umweltzerstörungen heute harte Sicherheitsrisiken sieht – die natürlich nicht mit militärischen Mitteln zu beeinflussen sind –, beurteilen insbesondere die USA dies anders und verstehen Sicherheit vorwiegend, wenn auch nicht ausschließlich, als militärisches Problem.

Das zweite und eng mit dem ersten Punkt verbundene Strukturproblem der Allianz ist die Frage, was die Mitgliedsstaaten der NATO gemeinsam leisten können bzw. wollen und was sie gemeinsam finanzieren wollen. Insbesondere wird die Forderung erhoben, dass allen Mitgliedern verstärkt die Möglichkeit einer flexiblen Teilnahme an NATO-Missionen eingeräumt werden soll. Dies würde eine drastische Änderung des Bündnisvertrags bedeuten: Das Konsensprinzip müsste aufgegeben, die integrierte Militärstruktur modifiziert und Nichtmitglieder müssten stärker am Entscheidungsprozess der Allianz beteiligt werden. Möglicherweise ist dies aber der einzige Weg, dem Bündnis die Flexibilität einzuräumen, die es für die künftigen Konfliktszenarien benötigt.

Aus solchen Ad-hoc-Koalitionen, die NATO-Ressourcen nutzen, können aber – so notwendig sie im Einzelfall sein mögen – unerwünschte Konsequenzen entstehen. Daraus resultiert, dass die „kollektive Rationalität“ von Bündnisentscheidungen kein stabilisierendes Element der internationalen Ordnung mehr wäre, sondern vielmehr das Sicherheitsdilemma verschärft wird. Denn die Art der Entscheidungsfindung in der NATO sichert ein hohes Maß an kollektiver Rationalität und lässt hegemonialen Missbrauch wenig wahrscheinlich werden. Wenn aber Ad-hoc-Handeln nicht nur im Einzelfall denkbar, sondern bereits konzeptionell eingeplant ist, resultiert daraus bei anderen Akteuren außerhalb des Bündnisses Misstrauen und Abgrenzung und man fördert so möglicherweise neue Konfliktformationen. Zum anderen könnte mit Ad-hoc-Koalitionen zusätzlich der innere Zusammenhalt der Allianz untergraben werden. Bis zu einem gewissen Grad dürften sie unumgänglich sein, wenn aber eine Entwicklung der NATO hin zu einem bloßen Werkzeugkasten für Ad-hoc-Koalitionen erfolgen würde, wäre der Zusammenhalt extrem gefährdet. Denn ein Entscheidungsprozess, an dem alle Mitglieder – zumindest im Grundsatz – mitwirken können, ist die Voraussetzung dafür, dass sich Staaten an dem Bündnis beteiligen und ihre Politik an ihm ausrichten.

Sinnvoll wäre es, die Bedingungen für das Handeln in wechselnden Koalitionen der Willigen genauer zu definieren und damit einen verbindlichen

Große Unterschiede gibt es in der Wahrnehmung von Bedrohungen sowie der Wahl der Mittel.



„Eine alte Tradition: Die Niederlage als Sieg feiern“ (1999)

Handlungsrahmen zu schaffen. So wäre es denkbar, einen Mechanismus zu entwickeln, bei dem der Nordatlantokrat einzelnen Staaten oder Staatengruppen die Nutzung von NATO-Ressourcen gestattet oder aber einen Einsatz politisch absegnet, ohne dass sich alle Staaten beteiligen müssen. Vorstellbar wäre auch die Einführung von Verfahren der konstruktiven Enthaltung oder der verstärkten Zusammenarbeit einzelner Staaten unter dem Dach der NATO. Neben den politischen Problemen, die damit zusammenhängen, stellt sich auch die Frage der Finanzierung.

Es lassen sich drei Schlussfolgerungen aus der Argumentation ableiten:

- Erstens sollten unter der Beteiligung der NATO bzw. der NATO-Staaten politische Gremien geschaffen werden, in denen nicht exklusiv als westlicher Club über Fragen der Energiesicherheit beraten wird und bei denen nicht der Eindruck erweckt wird, der „Westen“ wolle seine Rohstoffe und Energiezufuhr zunehmend militärisch sichern und sein nicht globalisierungstaugliches Wohlstands- und Energieverbrauchsmodell konfrontativ sichern.
- Zweitens kann auf dieser Basis über eine praktische Rolle der Allianz bei der Sicherung und Stabilisierung der Energielieferungen nachgedacht werden.
- Drittens bleibt es allerdings notwendig, eine energiepolitische Revolution in Gang zu setzen, bei der Energiepolitik im Sinne eines erweiterten Sicherheitsbegriffs so umgesteuert wird, dass Investitionen in Energiespartechnologien und erneuerbare Energien sowie Diversifizierung der Energieträger als strategische Investitionen zur Vermeidung einer militärischen Konfliktformation betrachtet werden.