

KAS-Schriftenreihe China
德国阿登纳基金会系列丛书

国际安全架构 — 欧洲和中国的视角

Internationale Sicherheitsarchitektur Europäische und Chinesische Perspektiven

熊光楷
Xiong Guangkai

彼得·罗尔
Peter Roell

克劳斯·奥尔斯豪森
Klaus Olshausen

拉尔夫·蒂尔
Ralph Thiele



Konrad
Adenauer
Stiftung

德国阿登纳基金会

No. 101 (ch/de)
Beijing 2012

Herausgeber:

Project Office of the Konrad Adenauer Foundation in the PRC
Office C 813, Beijing Lufthansa Center
No. 50 Liangmaqiao Road, Chaoyang District, Beijing 100125

Tel: 0086-10 6462 2207 / 08

Fax: 0086-10 6462 2209

E-mail: beijing@kas.de

Webpage: www.kas.de www.kas.de/china

Verantwortlich:

Thomas Awe M. A.

*Die Auffassungen der Autoren geben nicht unbedingt die Ansichten der
Konrad Adenauer-Stiftung wider.*

发行：德国阿登纳基金会中国项目执行人

地址：北京市朝阳区亮马桥路50号燕莎中心写字楼C813室

邮编：100125

电话：0086-10 6462 2207 / 08

传真：0086-10 6462 2209

E-mail: beijing@kas.de

主页：www.kas.de www.kas.de/china

主编：魏特茂

文章内容仅代表笔者之观点，与阿登纳基金会立场无关。

KAS-Schriftenreihe China
德国阿登纳基金会系列丛书

国际安全架构
— 欧洲和中国的视角
Internationale Sicherheitsarchitektur
Europäische und
Chinesische Perspektiven

熊光楷
Xiong Guangkai

彼得·罗尔
Peter Roell

克劳斯·奥尔斯豪森
Klaus Olshausen

拉尔夫·蒂尔
Ralph Thiele

No. 101 (ch/de)
Beijing 2012

目录

序言：学习也意味着改变观念 <i>魏特茂</i>	1
中国的安全观 <i>熊光楷</i>	3
北约新战略概念 ——实施第一年的进展与困难 <i>克劳斯·奥尔斯豪森</i>	6
欧洲联盟及其打击国际恐怖主义之战 <i>费彼得·罗尔</i>	14
克服欧洲安全的分裂——全面、综合及一体化安全 <i>拉尔夫·蒂尔</i>	23
国防预算的“潮起潮落” 亚洲增加，欧美下降——原因与后果 <i>克劳斯·奥尔斯豪森</i>	34
海洋安全：亚欧面临的新挑战 <i>彼得·罗尔</i>	42
欧洲能源革命的全球影响 <i>拉尔夫·蒂尔</i>	49

Inhalt

Vorwort: Lernen bedeutet auch Umlernen <i>Thomas Awe</i>	59
Chinas Sicherheitsbegriff <i>Xiong Guangkai</i>	61
NATO mit neuem Strategischen Konzept Fortschritte und Schwierigkeiten im ersten Jahr <i>Klaous Olshausen</i>	64
Die Europäische Union und ihr Kampf gegen den internationalen Terrorismus <i>Peter Roell</i>	73
Jenseits der Trennung Europäische Sicherheit – umfassend und vernetzt Sicherheit vernetzt und integriert <i>Ralph Thiele</i>	83
„Ebbe und Flut“ bei Verteidigungshaushalten Erhöhung in Asien, Verringerung in Europa und in Amerika Gründe und Konsequenzen <i>Klaous Olshausen</i>	97
Maritime Sicherheit: Neue Herausforderungen für Asien und Europa <i>Peter Roell</i>	107
Die Globalen Konsequenzen der Europäischen Energierevolution <i>Ralph Thiele</i>	115

本书所收录的文章是在2011年9月27日于北京由德国阿登纳基金会与中国社会科学院欧洲所共同举办的题为“国际安全架构——欧洲和中国的视角”国际研讨会上的部分发言

Die Artikel in dieser Publikation basieren auf Vorträgen, die am 27. September 2011 während der internationalen Konferenz „Internationale Sicherheitsarchitektur Europäische und Chinesische Perspektiven“ gehalten wurden. Die Konferenz wurde von der Konrad-Adenauer-Stiftung in Zusammenarbeit mit dem Institut für Europastudien, Chinesische Akademie der Sozialwissenschaften ausgerichtet.

序 言

学习也意味着改变观念

魏特茂
Thomas Awe

“能够战斗，从而不必战斗”——预防武装冲突的这句座右铭同样是阿登纳基金会2011年9月在华举办的全球安全政策国际系列活动的总议题——正如传统的推断，即有时候“战争”的确是“万物之父”（赫拉克利特语），特别是顶尖情报技术的歧义性有时候在遇到未来数字冲突时会针对发明者本身。

中德两国知名的军事专家汇集北京，交流了专业经验、专业观点及对形势所做的政治判断。

在此，引人注目的并非各方有时对事物所持的不同看法，而更多是下述事实，即西方（北约）和东方（上海合作组织）的专家们坐在“一张桌子”旁边，研究对21世纪安全观的最新认识，并致力于相互了解与理解。

军人的内容极为宽泛，此乃有意为之：跨国战略观、北约、欧盟、打击国际恐怖主义、国防预算、海洋安全以及能源政策之争的复杂性均反映了相关问题。

两国专家用两种语言（德文/中文）所做报告的思想、遴选及陈述均远远超出了知名专业代表单纯的专业信息，会议不仅是对军事行为各方、机制及行动形式的描述。

在此，人们通常所理解的成功的“跨文化”交流与自由讨论凝聚成良好的结果，即揭示了一个历史社会语境，在该语境中，交织的安全理论不仅仅是议题。

被纳入目前及未来冲突场景（关键词：网络战争）的国际维度之中的除了一般政策型构及其科学分析之外，还包括对处于不同联盟中的军事上非友好国家之间的现代合作与战略观进行的深入拷问。

活动的两个方面需予以特别强调：

成功地进行沟通，其表现是不同讨论文化（更何况还是在敏感领域）之间的复杂行动以及（能够）倾听，此乃学习和改变观念的诸多可能性中的一种。

在此，我们的评价主要以跨学科交流作为事件。与其说这种评价关注苍白言说的意图与所欲，倒不如说它着眼于真实关切的可持续维度，这种关切同时将模糊的概念从不确定领域、人们早已熟知的事物或者技术层面抽取出来，不只是谈及具体的危险、威胁类型和阻力，而且还进行了深入的探讨。

能够在中德认知过程中，在两国高级军官的主导下做到这一点，这并非不言而喻之事，也不仅仅是与会者在认知方面做出的贡献——正因为如此，我们才有理由以此为契机，发表目前以两种语言进行编辑的报告中蕴含的大量信息与分析。

参加过研讨会的人在重读相关文章时，会回忆起那次会议格外突出的歧义性，而“新读者”在了解欧盟和中国对区域安全政策的重要视角之外，首先会发现世界和平的紧迫性在上升。

魏特茂
阿登纳基金会北京项目办公室主任

中国的安全观

熊光楷
Xiong Guangkai

很高兴应德国阿登纳基金会和中国社科院欧洲研究所的邀请，来此与各位新老朋友相聚和交流。在此，我谨向东道主的盛情邀请表示衷心的感谢，并向在座的各位致以诚挚的问候和良好的祝愿。

近年来，中国综合国力实现了大幅提升，国际地位和影响力不断增强。2010年中国经济总量达5.88万亿美元，占世界的比重升至9.3%。但中国仍是世界上最大的发展中国家。2010年人均GDP约为4400美元，居世界100位左右，与发达国家相比还有很大差距。中国要实现2020年全面建成小康社会、2050年达到中等发达国家水平的目标，还面临很艰巨的发展任务。为此，中国需要长期和平稳定的国际环境，将坚定不移地走和平发展道路，既通过维护世界和平来发展自己，又通过自身的发展来促进世界和平。在此背景下，全面认识和了解中国的安全观将有助于更加正确与客观地理解中国的安全战略和对外

政策。为此，我愿借此机会就中国的安全观作一简要介绍。

一、中国国家安全观的形成和发展是一个不断深化和拓展的历程

新中国成立60多年来，随着国际和国内安全形势的发展变化，中国对国家安全问题的认识也在不断拓展和延伸，整个发展过程大体经过了两个时期。第一个时期是改革开放之前的30年。在新中国建立后的头30年，面对内忧外患、多面受敌的严峻安全形势，中国国家安全工作的关键是做好“三反”：“反侵略、反颠覆、反分裂”。那个时期国防安全自然而然成为国家安全观的核心。第二个时期是改革开放以来的30多年。改革开放以来，根据国际战略形势和外部环境的变化，中国政府提出和平与发展是当今时代主题的重要判断，将经济建设作为解决国际、国内问题的首要条件，确定了通过增强综合国力维护国家安

全的战略思路，并逐步把国家安全观拓展为综合的大安全观，既包括政治、国防安全，也包括经济、文化、信息、能源、气候变化和公共卫生等多领域的安全。总之，当今中国的国家安全观既重视传统安全威胁，也密切关注非传统安全威胁；既重视加强本国自身安全，也密切关注国际安全。

二、中国积极倡导“互信、互利、平等、协作”的国际新安全观

当前，战争冲突等传统安全挑战依然存在，同时随着世界多极化、经济全球化和社会信息化进程不断加快，人类共同安全问题日益突出。这些问题具有跨国性、突发性、联动性特征，国际社会应携手应对。为此，中国政府在国家安全观的基础上提出并积极倡导“互信、互利、平等、协作”的国际新安全观。互信，是指超越意识形态和社会制度异同，通过对话消除误解与分歧，避免战略误判。互利，是指各国在维护本国利益的同时，互相尊重对方的安全利益，实现共同安全。平等，是指国家无论强弱，都是国际社会的一员，应相互尊重，平等相待，推动国际关系的民主化。协作，是指以和平谈判的方式解决争端，并就共同关心的安全问题进行广泛深入的合作。中国政府倡导的国际新安全观坚持共同安全理念、综合安全理念和合作安全理念，主张各国彻底摒弃冷战思

维，在互信基础上发展平等、协作，达到安全互利。

三、中国积极参与国际安全合作

在上述国际新安全观指引下，中国坚持开放、务实、合作的理念，深化国际安全合作，加强与主要国家和周边国家的战略协作和磋商，加强与发展中国家的军事交流与合作，积极参与联合国维和、反恐合作、国际护航等联合行动。在联合国维和行动方面，截至今年9月上旬，我军已经参加30项联合国维和行动，累计派出维和军事人员2.1万余人。在目前仍在实施的由联合国主导的维和行动中，中国军队共有1876人在11个任务区执行任务，是安理会5个常任理事国中派出维和部队人数最多的国家。在反恐合作方面，除了在上合组织框架内的合作，中国积极开展与美国、加拿大、德国、俄罗斯、土耳其等国的反恐磋商，并不断密切与南亚、东南亚有关国家执法和情报部门的双边交流与合作。在国际护航方面，截至今年9月中旬，中国军队共派出9批护航编队共计7600余名海军官兵参与索马里海域国际护航行动，累计接护中外商船总数4000余艘。此外，中国还积极参与国际救援、国际军控、裁军和防扩散等行动。事实证明，中国坚持把国家安全和国际安全联系起来，与包括欧洲国家在内的世界各国在互信基础上发展广泛深入的合作，以合作谋

和平，以合作保安全，以合作促和谐，为促进国际社会的共同安全，维护世界的和平与稳定做出了重要贡献。

在新的历史条件下，传统安全威胁和非传统安全威胁相互交织，安全内涵已扩展到更多领域。各国的命运与安全从未像今天这样休戚与共。如果没有世界和地区的和平稳定，就没有任何一国真正的安全稳定。如果国家间不能进行全面而广泛的安全合作，世界和平与发展将面临严重障碍。国际社会应超越国际关系中陈旧的“零和博弈”和冷战思维，进一步强化综合安全、共同安全、合作安全理念，坚持综合施策、标本兼治，携手应对人类面临的多样化安全挑战，共同营造和平稳定、平等互信、合作共赢的国际安全环境。

熊光楷上将

中国国际战略研究基金会名誉会长，

中国人民解放军原副总参谋长

北约新战略概念

-- 实施第一年的进展与困难

克劳斯·奥尔斯豪森
Klaus Olshausen

一、北大西洋联盟作为对军事能力进行整合的政治组织已经跨入第七个十年，其基本关切、核心任务及拓展行动仍如以往一样重要，不过它现在面临着更多新任务。

10个月以前，参加峰会的国家在里斯本一致通过了新战略概念，对下述领域提出了关键的新看法：

集体防御与威慑，
通过克服危机确保安全以及
合作安全。

针对所有未来目标与任务，峰会公报均对全面的后续工作做出了规定。与此同时，必须继续从政治和军事上成功实施所有正在进行的行动并取得有利结果。

北约里斯本峰会召开之后的几个月尤为关注两个议题：

一方面，大多数成员国都在进行诸多新改革，大幅削减范围、结构与能力，国防预算形势严峻。另一方面，北约对利比亚卡扎菲政权武装发动海空攻击之前、之中及之后克服危机的方式，10月中旬，行动以卡扎菲死亡而宣告结束。

当然，峰会还对许多其它重大任务做出了指示，例如北约导弹防御系统，防御网络袭击的战略，以及北约为成员国能源安全发挥作用等问题。

2010年11月召开的峰会之后，必须在实践中观察的是，第一是否所有国家都从2010年的战略新概念中得出了同样的结论，第二各国是否愿意在目前的严峻形势下采取共同行动，因为文本有效性的衡量标准是在具体情况下找到共同利益，然后以集体的团结意志并动用各自所需的能力采取坚定行动。

有关联盟三项关键任务的例子彰显了某些悬而未决的问题、挑战及辩论，从中可以明确看到优势及劣势，我们发现北约新战略奠定了共同的基础并给出了重要的定向。但与此同时，在具体行动中，始终都必须将 28 个成员国各自的观点与角度统一到具体的情况中。

二、集体防御与威慑

新战略概念涵盖 13 个任务领域，以确保未来也能进行可信的威慑与有效的防御。

包括，
常规力量与核力量之间的适当比例，
保护居民与领土免遭弹道导弹的袭击，
针对网络袭击及时制订纲领，形成有效的能力，

识别并提供能力作为对未来确保能源安全所做的贡献，以及

确保所有 28 个成员国拥有充分的军事资源，以应对上述挑战并做出有效的贡献。

目前，有关探讨及有时充满意见分歧的讨论主要着眼于

核武器未来应发挥何种作用，以及与此相关的北约导弹防御系统的效用及其建立，

鉴于预算吃紧甚至削减以及裁军，如何保持各国 / 多国能力，

就防御网络袭击牵涉的复杂的方方面面进行困难艰巨的协商，同样艰难且各方存有争议的是

北约在维持各成员国能源安全方面发挥的具体作用。

(1) 目前，防御和威慑态势评估报告 (DDPR) 的工作面临巨大的压力。该报告的依据是 2011 年 3 月批准的北大西洋理事会的政治指示，在下述问题上，北约内部 (仍) 存在不同的观点，包括：用于现代威慑的常规武器与核武器各自的比重与关联，发挥核武器的作用，同时追求减少核潜力直至实现“零解决方案”，通过所谓的负安全保障对宣传政策重新进行调整，有关次战略核武器的所有问题并结合尽可能广泛动员各成员国参加时“军民两用飞机”未来发挥的作用，完成峰会的重要委托，即将导弹防御系统建设成为防御能力不可或缺的组成部分。在所有这些领域，美国对整个北约承担的安全保障一再跃入人们的视野，但法英两个拥有核武器的国家也不愿在北约的防御设计中弱化自己的核武器。此外，强调北约各成员国有关裁军与军控的各种思路以及在远射程弹道导弹方面与俄罗斯之间的不同立场也都对这个全面的报告产生了影响。因此，2011 年 12 月的外长会晤以及 2012 年 2 月的防长会晤能否达成最终结果仍是未知之数。如无法达成，这将成为 2012 年 5 月在芝加哥召开的峰会讨论的议题！

(2) “冷战”结束以及北约各国因此而大幅裁军导致“出现的和平红利”之后，各

国防预算的下降螺旋或者至少是停滞已经持续多年。2008年的金融危机以及2010年欧美爆发的债务危机使各国进一步进行削减，各国军队大幅裁员特别是削减可支配的能力以及用于创新和现代化的资金，当这一切清楚无疑时，北约秘书长安德斯·福格·拉斯穆森早在2011年2月就在慕尼黑告诫所有北约成员国不要让这场双重危机再导致一场安全危机。然而，由于所有国家均无力以及/或者不愿赋予该安全政策任务更大的优先性，多年来一直在讨论的有关在军队装备、培训与组织领域加强跨国合作的观点与纲领引起了更大的关注。不过，除了许多实际限制（语言，产业政策各异，军事文化以及结构）之外，要想在对支离破碎的防务结构进行协同式整合方面取得突破，首先需要所有成员国有共同且坚定的政治指南。只有确保目前主要由各国确定的安全政策的宗旨、目标与取向的一致性，才能实现军事能力核心领域的跨国联结以及/或者角色专业化，也才能共同加以实施。

(3) 面对网络风险与危险造成的挑战，重点首先放在网络安全上，也就是说，重点是采取措施打击出于刑事犯罪、情报或者恐怖动机的网络袭击，无论袭击由单独作案者、团伙还是国家发起。

尽管北约在集体防御一章将网络袭击归类为对跨大西洋安全与稳定造成的危

险，但正如反恐斗争一样，在该领域，责任首先也由各国自行承担。因此，北约首先将集中关注制订保护自己在网络空间的信息技术结构的一般性纲领及措施，兼容性与共同行动问题将占较大的比重。

各成员国对维持或恢复网络安全而采取进攻性措施这一问题的评价大相径庭，在可以预见的未来，不会作为北约共同的议题进行讨论，更不要说对敌对方的网络系统进行“首次打击”了。

(4) 能源安全

近年来的情况表明，在一个全球化的经济深度融合的世界上，获得及使用能源不仅具有重大的经济意义，而且在政治上同样能够被以不合作的方式加以利用。这有可能对经济力量造成重大不利，而且也可能严重影响相关国家的社会稳定。

因此，能源安全要求在政治、经济和法律框架中实现供应安全，但也要求确保能源基础设施以及运输线路的安全，特别是油气管道、海路和周转场所的安全。新战略概念将北约对能源安全所做的贡献提升为未来几年面临的重大挑战之一，将其归于防御与威慑的核心任务。

由于该问题首先具有经济和政治性，因此，欧盟各国认为北约发挥的首要作用不是针对北约，而是对欧盟。因此，北约

内部进行的讨论集中于它对风险进行监督（例如，失败国家，恐怖主义）、保护关键性基础设施以及在过境地区可能采取的措施能够带来何种附加效用。

能源安全危险在哪些条件下会真正升级为北约条约第五条规定的问题，目前尚极不明确。2012年5月的芝加哥峰会前必须对此做出具体的评估。

三、通过克服危机确保安全

新战略概念要求北约对所有危机均采取行动，包括预防、克服以及危机后处理。新战略概念并未做出具体的地理规定，其表述为对正在发生的危机采取干预的前提是对北约成员国的安全构成了“潜在的威胁”，冲突如确实影响到北约成员国的安全，亦将对冲突进行干预。

利比亚危机及内战的发展以及北约的讨论与行动充分证明在具体情况下在28个成员国之间就北约安全利益面临的潜在/真实威胁并动用一切必要的可支配手段/能力采取行动达成一致是何等不易。

(1) 2011年10月底，统一保护者行动成功结束，可以确定的是，北约对利比亚“造反派”不但未被卡扎菲部队及其爪牙屠杀，而且在经过激战后得以控制全国发挥了重大作用。3月18日，北约内外有关

采取这场行动引发的激烈讨论偃旗息鼓，28个成员国从政治上承担了这项任务，并在军事上成功加以实施，即使后来美国的精力主要集中在提供重要的支持，某些国家根本没有为此次行动提供任何资金，并且最初预计行动很快就将结束的估计并未实现。

当然，由于多种原因，此次行动不能作为北约今后采取军事手段完成任务的蓝本。克劳塞维茨意义上的宗旨、目标与手段必须借助相关经验尽早进行分析、定义及共同决定。美国前常驻北约大使福尔克通过利比亚行动的三个问题说明了这一点：确定行动宗旨、由北约领导志愿者联盟以及必要的团结度。

- 尽管国际社会和许多国家很早就要求卡扎菲下台，但鉴于班加西的棘手形势，最后仅针对武器禁运、禁飞区和保护平民做出了安全决议。为了能够达成共识，北约只能局限于上述宗旨，这导致行动时间持续过长。当某些国家在北约行动之外向利比亚派遣了顾问与专家，由此改善了北约发动空中袭击的通讯、情报交流及目标协调之后，反对派才得以作为地面部队在利比亚取得较迅速的进展。总地来说，各国并非由于北约采取了行动才采取上述措施，而是尽管北约采取了行动仍各自采取了他们自己的行动。结论：新

战略概念没有明确规定必须有联合国的授权，而中俄两国却在利比亚利用联合国确定了北约行动的界限。

- 一方面，鉴于利比亚特别是联合国安理会 1973 号决议造成的班加西市周边地区的严峻形势，另一方面，鉴于下述事实，即尽管北约有军事规划和政治协商，但决策却刚刚开始，实施禁飞区及保护班加西平民的最初行动是在志愿者联盟领导下实施了联合国安理会 1973 号决议。美英希望迅速将政治和军事领导权交由北约，法国人却一意孤行地要求为政治领导专门成立一个借助北约行动与战术指挥机构的机构。该思路很不现实，正如美国有关将领导权交由北约的措辞颇为奇怪一样，仿佛美国根本不是北约的领导力量。上述讨论以及土耳其对大幅改变甚至是限制有关禁飞区政策的看法意味着就整个地区做出决定拖延了太长的时间。北约 3 月 27 日逐步承担起责任，先是武器禁运，接着是禁飞区，最后是采取措施保护平民使其免受卡扎菲部队的袭击，3 月 31 日起，北约得以对联合保护者行动进行指挥。根据新战略概念，所有国家在克服危机时均应遵循下述原则，也就是如果既不交出领导权，也不以单边方式行使领导权，而是遵循实行共同政治领导和统一军事指挥这一成功原则有利

于获得整体成功。经过短时间激烈辩论之后，这种做法在最近六个月取得了良好结果。

- 2001 年 9 月 12 日，北约决定首次宣布适用华盛顿条约第五条作为对针对美国的恐怖袭击的反应以及新战略概念有关防御与威慑的措辞均表明，一旦遭遇袭击或者面临重大威胁，那么“人人为我，我为人人”的原则仍然是条约的可信基础。当然，北约早在“冷战”结束后于 1991 年颁布的第一个战略概念中就意识到通过所谓的维和行动克服危机时，并不存在同样明确的相互之间的义务，也无法对此提出要求。3 月份围绕利比亚行动发生的事情极其清楚地表明，在预防和克服危机以及危机后续处理的所有问题上各国存在的不同利益及迥异的内政气氛使得每个决策程序都更为复杂，加大了形成共识的难度甚至拖延了共识的形成。然而，如果无法达成共识，团结就并不仅仅是遇到危险。如果由于使用手段的形式、限制行动区域以及提供支持能力方面的保留使得行动指挥时贯彻共识本身在艰巨的战斗中对其它军队构成限制，就会危及行动的团结，但更重要的是损害了团结的可信性。然而，目前欧美以及欧盟内部面临的意识形态、军事、经济、政治以及纯粹因混乱造成的风险与危险在

增加，因此未来团结的可信性将更为重要。这就要求就危机地区进行定期协商，以提高共同评估与行动选项的程度，以便在无法达成一致时采取尽可能所有成员国都参加且较少保留的行动。

(2) 对于北约2003年以来一直进行的阿富汗行动而言，2011年12月波恩阿富汗会议以来就着手进行的移交责任的准备与实施工作要求付诸巨大的政治努力，才能以切合实际和连续的方式贯彻“同进同出”的原则，使阿富汗能够实现“自负其责的稳定”。

在此，2010年初以来，北约开始缩小其行动目标的范围，各成员国目前集中精力于防止塔利班恐怖重新在此立足以及建立起足够的阿富汗安全部队能力。北约是否能在形势发展不利时一致坚定地就国际安全援助部队2014年之后继续留在阿富汗做出决定是一个尚无答案的问题，考虑到大多数成员国的内政气氛，这也是个颇令人怀疑的问题。

四、通过伙伴关系实现国际安全。

(1) 北约俄罗斯理事会的基础与实践：“不和谐的关系”

苏联发生内爆以及北约开始向新成员

开放之后，北约与俄罗斯之间建立理性且牢固关系的重要性迅速上升。1997年以来，出现了多种有关在北约和俄罗斯之间建立并巩固安全伙伴关系的思路与协议，恰恰在军事合作方面也取得了重要进展。然而，这种关系不断遭遇长期中断，先是1999年至2002年，北约因为米洛舍维奇在科索沃的行径对南斯拉夫发起“空中行动”，俄罗斯以中断关系相呼应。接着是2008年至2010年之间，北约在俄格战争后采取中断关系的做法作为回应。

2010年11月的北约俄罗斯峰会之后，再次启动及恢复了许多活动，今年夏天在索契召开的北约俄罗斯理事会（NRR）上确认了这一点，特别是在阿富汗行动中加强合作，还包括其它项目，例如反恐以及战术导弹防御。俄罗斯外长拉夫罗夫甚至称之为“巨大的”进步。

但极其关键的一个争议仍未获得解决。针对北约部署导弹防御系统的计划，俄罗斯要求平等参与以及/或者美国提供安全保障，即导弹防御不针对俄罗斯。

在欧洲以及为了欧洲而部署导弹防御系统历史悠久，但直至新战略概念和里斯本峰会的委托，它才正式被确定为成员国安全的关键要素。最初的工作结果是制订了“导弹防御行动计划”，该计划2011年6月初获得各国防长批准。行动与政治计

划也在向前推进。关注的问题除了“拦截”产生的政治与法律后果之外，还包括指挥机构与程序、预先计划的行动、行动准则、授权解禁武器以及保护重要设施与区域的要求。能否在2012年5月的芝加哥峰会之前就形成最初的行动能力取决于各国对整个系统做出的贡献。

北约俄罗斯理事会就追求“联合分析”及建立在此基础之上的政治原则与目标进行的讨论仍然充满分歧，计划中的进展报告也因此迟迟未能出炉。关键步骤须在美国和俄罗斯之间进行商讨，因为俄罗斯将在导弹防御问题上进行可以接受的合作与继续2011年1月的新美俄核裁军条约挂钩。美国提出的广泛内容迄今没有得到莫斯科方面的响应。但俄国人似乎不再认为仍有望实现其最高目标，即建立一个北约与俄罗斯的共同战略导弹防御体系，因为北约俄罗斯理事会应以单边思路制订对两个合作进行的体系的定义与结构。合作面临的困难并不在于俄罗斯的核战略可能遭到破坏，而在于再次无法在一个重要的安全政策领域实行“共同管理”，正如波斯尼亚和科索沃那样。

相对于这一严重的核战略纠纷，俄罗斯对北约采取利比亚行动的批评便退居次席了。

继对安理会 1973 号决议投弃权票之

后，俄罗斯很早便对北约采取的针对卡扎菲的空中行动提出了激烈的批评。在俄罗斯看来，特别是空军采取的行动远远超出了决议的范围。

联合国安理会对叙利亚阿萨德政权的行为采取的不同态度已表明政治的长期作用。在可以预见的将来，不可能援引联合国大会通过的“保护责任”进行干预。许多西方国家一方面会对此表示不满，但另一方面出于各种内政考虑又会感到高兴，因为俄罗斯表示拒绝以及中国也可能表示拒绝使得它们不必准备做出具体的决定。

(2) 建立“全球”伙伴关系的意愿

尽管北约与俄罗斯之间的关系极为重要，但这个例子不能让我们对下述情况视而不见，即北约愿意与所有愿意加强国际安全的国家进行合作。

这种伙伴关系建立在互惠、互利以及相互尊重的基础之上，远远超出参加北约领导的行动的范围，尽管国际安全援助部队中就有大约 20 个非北约国家以不同的方式积极参与。这表明，除了北约各成员国与其它国家之间各种深入的双边关系之外，例如与中华人民共和国，北约也对与中国建立伙伴关系持开放态度，并且已经迈出了最初的步伐。

不久前，有关北约对中国国防预算大幅提高表示忧虑的报告起了更大的作用。今年，诸多有关安全政策的文章阐述的是改善北约与中国关系的机会。2011年4月12日，北约秘书长拉斯穆森在外长会议上无疑有意提到了中国和印度这两个例子。2011年8月23日，负责计划与政策的副秘书长迪克·布雷格尔曼(Dirk Bregelmann)刚刚来北京参加年度磋商。中心议题是通过就共同感兴趣的挑战进行信息与思想交流建立信任，也对各自安全与防务意图与措施的不同评估进行了探讨。这并非从零开始，因为早在2009年，时任副秘书长就指出中国参加了研讨与会议。关注的题目包括阿富汗局势的发展，海洋自由以及不扩散大规模杀伤性武器。打击跨国恐怖主义及网络空间危险等领域也有望进行磋商并形成进行可能合作的思路。

然而，考虑到北约已经走过了历经起伏的六十年成功历史，我们有信心认为文件的“建设性歧义”及北约的远大目标足以激励各国共同达成所需的共识，在21世纪团结一致、强有力地坚定地成功践行“积极参与现代防御”的要求。

退役中将克劳斯·奥尔斯豪森博士
克劳塞维茨协会主席

五、一年小结

新战略就所有核心任务都以极其抽象的形式确定了明确的立场，规定了北约未来重要的任务领域。

然而，具体情况下是28个国家用自己的眼睛去读该文件并对其进行解读，它们会努力在北约各机构争取其它国家支持自己得出的结论与目标。这意味着未来也可能并且必将在所有行动领域进行激烈的辩论并进行旷日持久的协调。

欧洲联盟及其打击国际恐怖主义之战

彼得·罗尔博士
Peter Roell

概括

2004年3月11日，马德里发生了后果严重的恐怖袭击，造成191人丧生，约1800人受伤。2005年7月7日，伦敦恐怖袭击造成56人丧生和700人受伤，最迟从那时起，我们知道具有伊斯兰教动机的恐怖主义已经来到欧洲。

2010年，欧盟27个成员国中有9个发生了总共249起恐怖袭击，611名卷入恐怖活动的人被捕。大多数袭击发生在西班牙（90起）和法国（84起）。

但伊斯兰恐怖组织2010年仅在欧盟领土上进行了三次袭击（瑞典2起，丹麦1起）。可以看到，欧盟各成员国都发生了伊斯兰网络的各种招募活动，包括生成相应资金手的努力。在所有活动中，因特网都发挥着巨大的作用。

欧盟打击国际恐怖主义遵循四个目标：防止恐怖袭击、提供保护以免受恐怖袭击、追踪杀手及袭击之后采取的措施。

继2011年7月11日单独作案者安德斯·贝林·布雷维克在奥斯陆和于特岛进行了恐怖袭击之后，欧盟意欲加大针对“独狼恐怖主义”的打击。在此，应当发挥决定性作用的首推欧洲刑警组织。

欧盟关注恐怖主义和反恐的人员和机构如下：负责反恐的协调员戴科乔夫（Gilles de Kerchove）、联合形势中心（SitCen）、欧盟卫星中心（EUSC）、欧洲刑警组织、欧洲司法部门EUROJUST、欧洲网络与信息安全局（ENISA）以及欧盟安全研究所（EUISS），仅举其中几个。

尽管欧盟在反对国际恐怖主义的斗争中取得了许多成功，但欧洲面临的威胁仍然很大。北约“自由的代价是警惕”这句口号同样适用于反恐。

去年7月，世界公共论坛--文明对话及中国国际研究基金会邀请我参加在中国首都举行的一次国际会议，由于日程安排方面的原因，我当时未能与会。

战略、政治、安全与经济咨询研究所资深顾问 Maxim Worcester 和我本人向会议主办方提供了题为“*Low Intensity Terrorist Threats - A Future Trend in Europe?*”¹的分析报告，WPF发表了本文。在分析中，我们预测未来对欧洲安全构成威胁的更多将是单独作案者或者较小的独立行动的伊斯兰恐怖组织。

因此，我在报告中将详细阐述四点：

- 1、欧盟面临的恐怖威胁形势
- 2、欧盟打击国际恐怖主义的战略
- 3、欧盟机构
- 4、为决策者提供的建议

对我们欧洲来说，恐怖主义不是什么新现象。诸如爱尔兰共和军 (IRA)、埃塔 (ETA) 及德国红军旅 (RAF) 等区域性组织发动的恐怖袭击早在七十年代早期就已经促使欧盟在反恐领域进行了合作。上述组织的恐怖袭击具有政治动机，因此，12个欧盟成员国于1976年成立了TREV I小组，TREV I是恐怖主义、种族主义、极端主义和国际暴力的缩写，旨在促进各国警方、情报机构与其它相关部门之间进行的非正式合作。²

2004年3月11日，马德里火车遭受恐怖袭击，导致191人丧生和大约1800人受伤³。2005年7月7日，伦敦地铁和一辆双层公共汽车亦遭受恐怖袭击。最迟从那时起，我们知道伊斯兰恐怖主义已经来到欧洲。伦敦袭击事件中有56人丧生，包括4名自杀式袭击者，700人受伤。⁴

1 Roell, Peter和Worcester, Maxim: *Low Intensity Terrorist Threats - A Future Trend in Europe?* 载于: International Relations and Security Network (ISN), Center for Security Studies (CSS), 苏黎世联邦高工, 2010年6月14日, <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?id=117402>

2 Bunyan, Tony: *Trevi, Europol and the European state*, in: *Statewatching the new Europe*, 1993, S. 1 - 14, [http://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf](http://www.statewatch.org/news/Bunyan, Tony: Trevi, Europol and the European state, in: Statewatching the new Europe, 1993, S. 1 - 14, http://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf)

2 亦可参见 FOCUS Online 有关 Mohammed Belhadj 被逮捕的内容, 2009年5月21日, http://www.focus.de/politik/ausland/terrorismus-verdaechtiger-der-madrid-anschlaege-gefasst_aid_401283.html

2 2005年7月7日，伦敦恐怖袭击，载于：Wikipedia, http://de.wikipedia.org/wiki/Terroranschlag_C3%A4ge_am_7._Juli_2005_in_London

2 EUROPOL TE-SAT 2011 - EU Terrorism and Trend Report, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/te-sat2011.pdf> handbook-trevi.pdf

4 2005年7月7日伦敦恐怖袭击，载于Wikipedia, http://de.wikipedia.org/wiki/Terroranschlag_C3%A4ge_am_7._Juli_2005_in_London

看一下欧洲刑警组织根据各成员国2010年可靠数据发表的欧盟恐怖形势与2011年趋势报告 (*EU Terrorism Situation and Trend Report 2011 – TE-SAT 2011*)⁵, 可以做出如下确认:

去年, 欧盟27个成员国中有9个国家报告曾遭受249次恐怖袭击, 卷入恐怖活动的611人被捕。袭击大多发生在西班牙(90起)和法国(84起)。

但伊斯兰恐怖组织2010年仅在欧盟各国实施了3次袭击(瑞典2次, 丹麦1次)。伊斯兰教组织通过各种媒介针对欧盟成员进行的46次恐怖威胁清楚表明, 欧盟仍然是恐怖分子关注的焦点。已经对307人提起了涉嫌恐怖行为的起诉。

2010年, 共有179人因参与伊斯兰动机的刑事犯罪活动而被逮捕, 其中89人系因准备对欧盟发动恐怖袭击。

分裂组织对160起袭击负责, 左翼和无政府主义组织对45起袭击负责, 希腊报告了一起单独作案者发动的袭击。

在欧盟各成员国, 伊斯兰网络仍在进

行各种招募活动, 包括生成相应资金手段的努力。在所有行为中, 因特网都发挥着重要的作用。

从德意志联邦共和国联邦内政部宪法保卫报告中可以看出, 共搜集了约220个与德国有关和具有伊斯兰恐怖主义背景者的相关信息, 这些人自1990年代初以来获得了准军事培训或者打算进行此类培训。有具体的证据表明, 这220人中的70人已经参加了准军事培训。⁶

2010年, 居德的具有伊斯兰背景的人前往阿富汗和巴基斯坦旅行, 其旅行线路通常取道土耳其和伊朗, 有些也经过北非国家或巴尔干。估计非洲之角和也门也有训练营。⁷

2010年3月4日, 杜塞尔多夫州高等法院判处所谓“藻厄兰小组”的四名成员5至12年有期徒刑。法庭认为, 可以确认其中3名被告自2006年年中至2007年9月被捕期间作为外国恐怖组织“伊斯兰圣战联盟(IJU)的成员预谋在德发动炸弹袭击, 第4个人起了协助的作用。4名被告2006年均曾在巴基斯坦的恐怖主义训练营中呆过。⁸

5 EUROPOL TE-SAT 2011 - EU Terrorism and Trend Report, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/te-sat2011.pdf>

6 联邦内政部2010年宪法保卫报告, 第181页, http://verfassungsschutz.de/de/publikationen/verfassungsschutzbericht/vsbericht_2010/

7 引文出处同上, 第180页。

8 引文出处同上, 第179页。

2011年4月底，3名被怀疑是基地组织成员的人被捕，即所谓的“杜塞尔多夫小组”，该小组预谋对公共建筑物、集会和公共汽车站发动袭击，表明德国的形势何等危险。2010年，欧盟因涉嫌发动恐怖袭击而逮捕了89人，这突出表明伊斯兰恐怖主义分子仍在继续活动。⁹

2011年3月2日，发生了一次在恐怖主义分子看来颇为成功的袭击事件。来自科索沃的伊斯兰极端分子阿里德·乌卡（Arid Uka, 21岁）用手枪袭击了坐在法兰克福机场一辆美军大巴里的多名美国士兵，造成2名美军士兵丧生，2名重伤。袭击表明了伊斯兰圣战宣传引起的极端伊斯兰观点，根据检察院了解的情况，与其它恐怖主义网络并无关联。¹⁰

2011年7月22日15点30分，挪威首都奥斯陆政府区发生了汽车炸弹引起的严重爆炸事件，8人丧生，多人受伤。接近6点30分时，一支特警队伍在于特岛逮捕了作案者安德斯·贝林·布雷维（32岁），布未做任何反抗。此前，他枪杀了参加执政的工人在该岛举行的夏令营活动的69名无辜者，其中多为年轻人。这也是一名单独作案者，一名仇恨伊斯兰的人。¹¹

挪威袭击事件发生之后，欧洲意欲加大对单独作案者的打击。在此，首先是欧洲刑警组织应当发挥关键性作用。与恐怖组织没有任何联系的“独狼恐怖分子”系秘密准备其行为的单独作案者，这对安全部门来说无异于特殊的挑战。

2011年9月8日，两名恐怖嫌犯在柏林被捕。1名是24岁的黎巴嫩裔德国人，另1名是28岁的无国籍的巴勒斯坦人，根据安全部门掌握的最初情况，他们同样是单独作案者。被逮捕者显然预谋进行炸弹袭击，并且已经为此购置了所需的化学品。¹²

概括起来说，欧盟各成员国面临的国际恐怖主义威胁有以下特点：

- 威胁程度高，表现形式多样。
- 外部操控的恐怖活动有下降的趋势，但拥有欧盟国籍的单独作案者数量增加。
- 从冲突地区返回欧洲的伊斯兰圣战者仍是巨大的安全威胁。
- 欧盟安全部门必须格外关注北非形势的发展以及未来该地区涌入欧洲的移民浪潮。
- 有组织刑事犯罪团伙（OK）继续与

9 Schmidt, Holger: “齐尔克: 我们不能放松警惕”, <http://www.swr.de/blog/terrorismus/2011/04/30/ziercke-wir-konnen-keine-entwarnung-geben/>

10 2011年3月2日法兰克福机场谋杀袭击案, 载于: Wikipedia, http://de.wikipedia.org/wiki/Mordanschlag_am_Frankfurter_Flughafen_am_2._M%C3%A4rz_2011

11 挪威双重袭击纪实, 载于: tagesschau.de, <http://www.tagesschau.de/ausland/norwegenchronologie100.html>

12 明镜在线, 2011年9月8日, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,785219,00.html>

恐怖组织合作，未来仍需澄清其资金流。

- 恐怖主义和极端主义团伙越来越密集地利用因特网，单独作案者同样如此。

欧盟打击国际恐怖主义的战略

欧盟打击国际恐怖主义的战略聚焦于4个目标：

- 1、防止恐怖袭击
- 2、提供保护以免受恐怖袭击
- 3、追踪杀手
- 4、袭击之后采取的措施。¹³

防止恐怖袭击

第一个目标是防止人们转向恐怖主义。在此，关键是要分析恐怖袭击的原因，并采取相应的反制措施。例如，欧盟制订了一项行动计划，内容是对阿匍进行培训以及提高地方警察部门的知识水平。

此外，欧盟委员会还致力于促进科学家与政治决策者之间的联系，以便双方能够就极端化趋势的问题加强交流。

发生恐怖袭击时提供保护

欧盟战略的第二个目标是更好地保护各成员国的居民与基础设施，降低遭遇恐怖袭击时受的损害。

这包括加强边防的措施，海港和机场也在此列。此外，也对关键性基础设施进行了识别并对特殊设施采取了相应的保护措施。

欧盟行动计划的一个核心要素是成立“欧洲爆炸品处理网络”(EEODN)，这样一来，可以准确追踪民用爆炸品的销售情况。此外，警方在该领域的数据库不断得到改进，这也适用于化学、生物、放射性物质和核领域。

追踪凶手

第三个目标是追踪恐怖分子，包括在欧盟和国际层面上展开相应的调查。在此，关键是事先发现相关计划与联络渠道，识别支持者网络并将其切断，切断资金流以及最终将恐怖分子移交司法部门。

在此，需提及极其成功的欧洲逮捕令，它日益广泛地应用于对恐怖主义分子和其它严重刑事犯罪形式的侦破。最著名的案例之一是继2005年7月21日数次未遂袭击之后逮捕了一名恐怖嫌犯并将其从意大利引渡至英国。

恐怖袭击之后的措施

第四个目标是在恐怖袭击之后采取协调措施，以将损害降至最低。例如，识别可

13 de Kerchove, Gilles: The EU Counter-Terrorism Strategy, in: The European Security and Defence Union, Brussels/Berlin, Vol. No. 4/2009, p. 41/42

在发生危机时加以使用的军事能力，包括动用军队的运输机，或者租用民用飞机。

但最关键的还是人。因此，欧盟委员会向那些关注恐怖主义受害者及其家人并在欧盟层面上代表其利益的协会和机构提供资金支持。

就发生恐怖袭击和自然灾害时在第三国为欧盟公民提供领事协助而言，欧盟已经采取了相应措施。此外，每年都在欧盟成员国举行多国演习，以检验行动能力及相互提供支持。

国际维度

在此，请允许我简单谈谈反恐的国际维度。由于恐怖主义是一种国际现象，因此，唯有在国际层面上才可能取得成功。所以，欧盟就恐怖威胁形势举行高级别政治对话，并采取可能的防御措施。例如，我们同美国、俄罗斯、印度、巴基斯坦、澳大利亚、日本和埃及进行对话。每年都同海湾合作委员会成员国进行会谈。

“安全工具”(IfS)已被证明是支持国家打击国际恐怖主义的有效手段，通过该工具，欧盟在发生危机时会提供短期资金，安全工具关注的长期焦点是跨地区威胁。

得到支持的是那些有助于实施联合国反恐战略且发挥区域性影响的措施。这适用于南亚，特别是巴基斯坦和阿富汗，萨赫勒地区和也门。阿尔及利亚、印度尼西亚和摩洛哥也在建立反恐措施方面得到了支持。

此外，欧盟委员会还支持边防和识别恐怖主义资金流动领域的诸多项目。支持措施涵盖了从巴尔干到东南亚的地区。

欧盟通过其共同外交与安全政策(GASP)，致力于在全球层面上促进危机地区的稳定。欧洲刑警组织在阿富汗和马拉地区采取行动。改善安全结构有助于切断潜在恐怖分子的土壤。

机构

现在，我想介绍一下关注恐怖主义的几个欧盟机构。首先，我想谈谈欧盟反恐协调员戴科乔夫的作用。2007年9月19日，时任欧盟共同外交与安全政策高级代表索拉那任命戴科乔夫担任该职务。戴科乔夫的工作是协调理事会秘书处反恐领域的工作，监督各成员国实施欧盟反恐战略的情况以及负责欧盟在反对国际恐怖主义的斗争中发挥积极作用。¹⁴

¹⁴ Concilium - EU Counter-terrorism Co-ordinator, <http://consilium.europa.eu/policies/fight-against-terrorism/eu-counter-terrorism-co-ordinator.aspx?lang=en>

在实践中，这又意味着什么呢？戴科乔夫确保委员会各个反恐组织的工作得到相应协调。我们仅以恐怖主义资金为例，欧盟有三个不同的理事会对此负责：

- 确定反洗钱指令时，是财政部长；
- 司法和内政部长为警方与司法部门之间的工作创造框架条件，以便更好打击恐怖主义的资金援助，以及
- 外交部长，他们与恐怖分子获得资金来源的国家进行合作。

在此，我想说明的是，负责反恐的首先是欧盟各个成员国。

那么，反恐在欧盟的共同外交与安全政策以及国际关系中扮演着什么样的角色呢？总地来说，欧盟借助军事与民事行动致力于改善安全环境，防止其助长第三国恐怖分子的极端化。例如，欧盟在亚齐（2006年）采取的行动以及在拉法（加沙）和阿富汗采取的地区支持措施。

2004年以来，欧盟也支持有助于改善反恐的相关措施，例如，与委员会共同支持在阿尔及利亚、印度尼西亚和摩洛哥实施的援助项目。

位于布鲁塞尔的联合形势中心（Joint Situation Centre）在反恐方面也发挥着重要作用。¹⁵ 这个拥有约100名工作人员的形势与分析中心在世界各地24小时不间断地对形势发展进行观察与分析，特别关注潜在的危机地区，恐怖主义及大规模杀伤性武器的扩散。形势中心以其信息支持欧盟外交与安全政策高级代表及欧委会首位副主席阿什顿女士的工作，直接归其领导的还包括欧洲对外行动署（EAD，EEAS）。¹⁶

欧盟情报与安全部门向该形势分析中心派遣了高素质的工作人员，他们对公开与秘密情报进行评估并进行相应的分析，随后将其提供给各成员国的决策者们。

形势中心共同进行的分析具有以下优点：

- 能力各不相同的欧盟各国情报与安全部门掌握的情况得到汇总；
- 提升了共同的知识基础；
- 共同观察所受的威胁；
- 促进共同的分析过程，支持共同的政治决定。

15 Joint Situation Centre, http://de.wikipedia.org/wiki/Joint_Situation_Centre

亦可参阅Dr. Mai' a K. Davis Cross, EU Intelligence Sharing & The Joint Situation Centre: A Glass Half-Full, http://euce.org/eusa/2011/papers/3a_cross.pdf

16 欧洲对外行动署, Wikipedia, http://de.wikipedia.org/wiki/Europ%C3%A4ischer_Ausw%C3%A4rtiger_Dienst

形势中心与设在马德里郊区托勒咏的欧盟卫星中心 (EUSC) 保持着联系¹⁷, 该中心自2010年1月1日起成为欧盟的一个机构。卫星图片帮助欧盟更好地分析冲突地区的形势发展并提供人道主义帮助。

此外, 形势中心还与设在海牙的欧洲刑警局进行合作。¹⁸ 欧洲警务部门的任务是支持欧洲各国在跨境刑事犯罪方面的工作, 促进各国警方之间的情报交流。其工作主要包括反恐, 打击和预防非法武器贸易, 毒品交易, 儿童卖淫及洗钱。

EUROJUST 是设在海牙的欧盟司法机关, 负责在欧洲层面上协调打击跨境犯罪, 其工作也包括反恐。¹⁹

ENISA, 位于克里特岛赫拉克里昂的欧洲网络与信息安全局, 任务是确保欧盟高度网络与信息安全, 包括针对欧盟机构或关键性基础设施可能发起的恐怖黑客袭击。²⁰

需要提及的是, 形势中心也与位于巴

黎的安全研究所 (EUISS) 保持着联系, 该所是欧盟的一个机构。欧盟安全研究所是一家为欧盟各机构提供分析与战略文件并举办安全与防务政策问题研讨会的独立机构。²¹

此外, 它还同欧盟各成员国外交部保持着联系。形势中心还可以借鉴所谓特定地区专员的专家意见。

我还想提及欧盟有关打击洗钱的指令的第21条。²² 指令要求各成员国建立“金融情报中心”(FIU), 以有效打击洗钱与恐怖融资。在德国, 该金融情报中心设在联邦刑警局 (BKA), 由此, 德意志联邦共和国根据国际标准拥有一个外国伙伴单位的统一且强大的联系人。

对决策者提供的建议

最后, 给欧盟各成员国决策者提供几个打击国际恐怖主义的建议:

- 尽管打击伊斯兰恐怖主义的斗争取得

17 欧盟卫星中心, 载于 Wikipedia, http://de.wikipedia.org/wiki/Satellitenzentrum_der_Europ%C3%A4ischen_Union

18 Europol, in: Wikipedia, <http://de.wikipedia.org/wiki/Europol>

19 EUROJUST, in: Wikipedia, <http://de.wikipedia.org/wiki/Eurojust>

20 欧洲网络与信息安全局, ENISA, 载于 Wikipedia, http://de.wikipedia.org/wiki/Europ%C3%A4ische_Agentur_f%C3%BCr_Netz-_und_Informationssicherheit

21 European Union Institute for Security Studies, EUISS, in: Wikipedia, <http://kooperation-international.de/eu/themes/info/detail/data/22826/>

22 Serious Organised Crime Agency (SOCA), What is the Financial Intelligence Unit?, <http://www.soca.gov.uk/about-soca/the-uk-financial-intelligence-unit>

亦可参阅 UN Action to Counter Terrorism, <http://un.org/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml>

了诸多成果，但情报与安全部门仍须继续保持对上述组织的压力。

- 由于欧盟内部发生的恐怖袭击大多由非伊斯兰组织实施，因此，情报与安全部门仍须关注相关组织（借助 HUMINT, SIGINT 和 OSINT 加大侦查）。
- 转向极端单独作案者的趋势将加强，因此必须在该领域制订新的防御战略。
- 各国如果尚未建立安全委员会，应抓紧建立，以改善跨部门之间的合作。
- 如果欧盟遭受最为严重的恐怖袭击，应规定可在危机处理框架内使用军队。
- 如存在恐怖嫌疑，当局与民众之间的沟通应谨慎。如果没有确凿证明表明策划了袭击而袭击又未发生，那么经常发出警告无助于提高民众的警觉性。
- 学术界可以通过对恐怖组织和分裂组织进行分析对安全与情报部门的行动予以支持。
- 经济界应当认识到，恐怖组织以及单独作案者会危及自己的业务活动，而国家也不可能随时随地提供全面的保护。认真可靠的私人保安公司有能力和进行相应的风险分析。

克服欧洲安全的分裂

——全面、综合及一体化安全

拉尔夫·蒂尔
Ralph Thiele

1、边缘及边缘之外

1991年，正值海湾战争期间，时任美国参谋长联席会议主席科林·鲍威尔将军出席记者招待会时总喜欢带着卡尔·克劳塞维茨的“战争论”一书。他想表达的意思是：我们已经吸取了越南战争的教训，我们读了克劳塞维茨并且读懂了他。12年之后，新一次海湾战争又打响了，时任美国国防部长唐纳德·拉姆斯菲尔德参加记者招待会时手中拿着的则是“孙子兵法”。战争的状况已经发生了变化，日益取决于一国内部和跨国挑战。信息战与知识优势的重要性急剧上升。我们可以从中学到些什么呢？战略可以变化，但孙子和克劳塞维茨等智者的智慧却永远不变。

卡尔·冯·克劳塞维茨是格哈德·冯·沙恩霍斯特最重要的学生，他的这位老师是19世纪初改革普鲁士军队的伟大设计师。沙恩霍斯特同其他智者一道于1801年

创建了军事协会，探讨对普鲁士军队进行创新的思路。该协会的后身便是1997年在柏林成立的政治军事协会，我今天便是以协会主席的身份给各位做报告。

如果可以这样说的话，我第一次真正深入接触孙子是在1998年汉堡联邦国防军指挥学院，当时我担任教授军事战略的讲师。我必须说明的一点是，学院的教学无疑明确继承了卡尔·冯·克劳塞维茨的传统。当时，我们接待了一个高级别的中国代表团，团长是林登泉少将，他当时担任中国人民解放军军事科学院军事史研究部部长。林登泉少将给我院的将军班做了一堂给人留下深刻印象的报告，讲的是孙子和现代地区战争，并在此背景下为我们阐述了他对中国军队发展方向的考虑。听完他的报告之后，大多德国听众都坚信克劳塞维茨和孙子两人堪称英雄所见略同。

战略是长期的，孙子极好地解释了这

一点。当代中国极为成功地实施了自己的战略，中华人民共和国的国际影响与话语权与日俱增，没有一个重大国际问题可以不考虑中国发挥的作用。

欧洲同样是全球性行为体。反之，全球发展对欧洲的安全与繁荣也很重要。欧盟正是在此前景下发展自己的外交与安全政策，它想在全球事务中用一个声音讲话及采取行动。鉴于欧洲和世界其它地区发生的区域冲突以及打击恐怖主义的需要，欧盟各国领导人在上世纪九十年代开始确信必须为自己的外交与安全政策创造高效的民事与军事手段。当时，欧洲选择了下面的战略道路，即将自己全面和全球性的安全理解逐步转化成行动导向的和可承受的能力，尽管这条道路坎坷而漫长。

欧中关系自 1975 年欧洲共同体与中华人民共和国建立外交关系之后明显加强。开始时，双边关系主要集中于贸易与发展政策领域，现在已经形成了远为广泛的伙伴关系，在此框架内，更加关注全球性挑战。从议题上来看，涵盖了从秩序政治考量到国际金融政策、从克服气候变化与可持续环境保护措施、在世界贸易组织框架内对贸易政策进行调节、海湾地区、非洲及亚太地区安全政策发展变化到塑造全球秩序以及联合国改革的方方面面。这一趋势将继续下去。当然，贸易仍将是一个关键的纽带，目前，中国已经成为欧盟

第二大贸易伙伴，反之，欧盟则是中国最大的贸易伙伴。

在中国的战略讨论中，在中国周边地区建立稳定的环境尤为重要。同样，欧洲为了自己的安全与繁荣也极为重视其周边地区，即其邻国。例如，在欧盟以东地区及地中海周边地区形成一个由实行负责任统治的国家组成的圆圈并与之保持紧密的合作关系是符合欧洲利益的。当然，若想保护欧洲及欧洲的公民免遭信息与知识社会的风险与漏洞，就不能仅限于周边地区。在经历了较长的冷战时期的稳定之后，整个国际体系陷入动荡，更难获得日益匮乏的资源、失败国家的数量越来越多、区域性不稳定、恐怖主义、有组织刑事犯罪、气候变化和人口剧增造成了诸多交织在一起的令人不安的对安全与繁荣形成的挑战。

2011年5月18日制订的联邦国防军防卫指南认为德国、其盟友及其伙伴面临的安全挑战的核心乃是由国际恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散以及国家结构崩溃交织成的三重危险，它对发达的信息社会的内外安全产生了直接的影响。这些安全风险至为关键，因为它们既无法明确归类，亦不可简单加以限制。

处于安全政策焦点之下的通常不是强大的国家，而更多是弱小国家甚至是失败

国家，这些国家涌现了强大的非国家行为体。跨国发展以及跨地区风险日益决定着行动的必要性，非对称性冲突解决的手段遂成为常规。那些不拥有强大军事能力的行为体日益将冲突转移至“困难”地区，例如城市或信息领域。科技进步以及现代工业社会日益网络化、全球化及其漏洞更是增加了上述行为体成功的几率。如果国家制度不再得到社会的认可，如果社会共识遭到干扰甚至被摧毁，如果社会面临的过程令其无法凭自己的力量加以掌控，那么国家与社会的安全便受到了威胁。很多情况下，上述过程的起源并不在相关国家，而在相距遥远的地区与国家。

因此，未来的安全问题在于“非对称战争”、“漏洞”与“非国家行为体”这三个方面。科技进步和现代工业社会有更多漏洞使得“非对称战争”取得成功的几率变大。那些不拥有强大军事能力的跨国行为体将冲突转移至“困难”地区，例如城市、山区和森林。信息空间同样属于此列，归根结底，社会的功能性便是非对称威胁的目标：其现代基础设施、诸如能源运输和金融服务等关键性供应领域以及较大的人员聚集等都是其瞄准的目标。

非对称威胁的危险遭遇了现代社会的复杂性，在现代社会里，异质的政治、经济、社会、技术、生态、地理和文化因素密集交织。从形式上来看，高度网络化导

致的依赖性易于被滥用。例如，那些为实现经济利益而战的自由斗士与恐怖主义分子中也产生了有组织刑事犯罪。毒品交易、非法移民、贩卖人口及武器交易不但对全球化世界经济产生了不稳定的影响，而且对社会进程包括相关社会的内部安全也产生了不稳定的影响。

资源匮乏以及金融市场和关键基础设施的漏洞可以在极短时间内导致严重危机，并有可能严重影响一国政策及多国政策。此外，还有其它许多存在问题的领域。在欧洲，人口下降且老龄化，社会与养老体系越来越吃紧。移民潮日益频繁且规模越来越大，出现了平行社会。由此出现的风险就其本质及历史地缘来说，都无法予以明确归类，特别是难以限制。

随着安全环境的改变，民事与军事安全力量的任务也发生了变化。冲突日益打上了容易升级的特点，在真正的冲突解决之后，是漫长的危机后处理及整顿阶段。作为集体武力使用的战争越来越在道德与法律意义上失去了界限，在时空和信息维度上同样如此。安全政策首先关注的已不再是避免战争以维护和平与稳定，而更多在于控制跨国冲突，因为避免战争已不再是完全可能的。它涉及的是预防暴力，是使用暴力者的文明化，涉及塑造新的世界秩序。

全球化造成经济和政治权力的再分配。中国和印度等大国登上了全球舞台，昔日的全球行为体如俄罗斯则改面重来。出现了已经发生彻底改变的地缘政治形势，可以预见该形势将在未来几十年影响世界政治。符合这种新秩序的行之有效的世界秩序目前仍未显现，不过，在21世纪第二个10年中，国际关系将在经历了20年的缓慢转变之后，明显发生决定性的转折；亚洲总体重要性将上升，尤其是中国。

2、综合安全

1990年代以来，国际危机管理力度加大，稳定冲突地区的形势以及巩固和平都对领土保卫进行了补充，这样一来，一定程度上消除了传统上进行的内外安全之间的区分。国家的安全预防不再（仅仅）限于领土意义上的国防及对联盟的防御，而更多涵盖了对国家利益与联盟共同利益的捍卫。21世纪的安全政策具有风险取向，它是防御性和积极的，这就要求拥有多样性手段。欧洲一体化区域拥有将近5亿人口，面积超过430万平方公里，公路总长超过450万公里，铁路线总长约17万公里，油气管道基础设施长达120万公里，240多座核电站。因此，恰恰是这样一个区域提供了许多易于遭到进攻的点，这就要求我

们必须有一个高效的安全系统，同时由于目标冲突众多，这样一个安全系统的实现也是困难的。¹

如果离开陆海空以及虚拟空间中的联结与通讯线的保障，如果没有正常运作的战略基础设施，那么工业、贸易与知识社会将无从生存。未来的保护首先意味着：

- 危机预防，危机解决和巩固和平，特别是为稳定冲突地区的形势而做出有针对性的贡献；
- 打击恐怖主义、海盗和有组织刑事犯罪；
- 采取措施防止大规模杀伤性武器及其运载系统的扩散；
- 在国内外保护人权，以及在意外事故中和发生灾难时进行抢救和提供帮助。

上述发展的交互作用以及风险、漏洞和威胁都要求我们采取跨部门和跨国行动。每个行为体单凭一己之力难以战胜上述风险与漏洞，也无法消除其原因与后果。这样一来，总体的观察方法便从个别领域向必要的整体思路发生了位移。即使在国际语境中，各国也早已不再是唯一具有决定性的行为体，国家不再能够单凭一己之力便贯彻实施自己的政策，各国在

¹ Pankratz, Thomas, Borchert, Heiko (2004年): 从欧洲视角看国土安全 (Homeland Security aus europäischer Perspektive), 载于: Borchert, Heiko (编): 综合安全, 第三卷, 减少主权 -- 增加安全, 信息时代的国土保护及军队的作用 (Weniger Souveränität - Mehr Sicherheit, Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte), 汉堡, E.S. Mittler & Sohn 出版社, 第17-38页。

空间、机制和功能上都相互依赖，各国政府、经济与社会同样如此。

安全领域的变化同样涉及到民事与军事上面临的安全挑战。所有相关行为体都必须根据自己的战略、进程、结构、能力和资源对工具手段进行调整，使其能够符合新的安全要求。这对国家、经济界和社会提出了高要求：

- 内外安全任务趋同，这就要求新型安全结构，其特点是跨部门性；
- 投入手段的范围、功效及方式迅速扩大。具有决定性作用的是所追求的效果，由此往后推算：需要做什么才能实现想要的效果？
- 对信息需求、管理与安全提出的要求迅速提高：目标是在信息与知识优势的基础上获得决策优势；
- 创新与速度是现代安全观的关键，是对日益非对称威胁的回答以及社会繁荣的前提条件；
- 复杂的现代系统解决方案唯有通过所有相关行为体的配合才能得以实现，从国家到非国家，从公共到私人，以及从单个国家到国际层面。但各行为体的习惯性思维却经常处于直接矛盾之中。

由于这一背景，对国家安全预防纲领未来的有效性进行了检验。自由社会的漏

洞、变化中的国际环境以及同时出现的发生变化了的国家安全预防的挑战与要求的相互关联导致产生了多种多样的任务，将来这可能让目前国家掌握的工具手段难以胜任。军事与非军事力量与组织在冲突预防、解决冲突以及冲突后续处理框架内的相互作用正是所谓综合安全的内容。

在德国，2006年发表的德国安全政策与联邦国防军未来的白皮书中第一次确立了作为未来安全政策核心概念的综合安全一词，它建立在下述认识的基础之上，即必须反思安全并重新加以设计，要打破以下传统区分，

- 在战争与和平之间，
- 在内外安全之间，
- 在国家与国际安全政策之间，
- 在国家 / 主权与非国家 / 私人安全预防之间，
- 在民事与军事安全预防之间，以及
- 根据部门各自采取行动。

综合安全遵循的是整体、跨部门和多边思路，在可持续整体战略的框架内，有效整合预防冲突、战胜冲突以及冲突后处理的国家与非国家手段。仅相关行为体之间的诸多交错便决定了这样做的必要性。协调的国家及国际安全政策手段必须确保适当的反应能力以及通过稳定维护安全。因此，不允许仅仅关注军事条件，而是必

须同时考虑社会、经济、生态和文化情况。

综合安全的实际实施取决于对行为体之间所有关联的系统论分析以及在整个系统内的互动。在该框架内，有关冲突预防和克服冲突的政治、军事、发展政策、经济、人道主义、警务以及情报手段服务于一项跨国跨部门的大战略。该战略通过其政治军事社会结构，瞄准的首先是对手的行为。与此相应，观察的中心并不是行动，而是将取得的效果。

北约新战略同样也正是看重这一点。综合安全的基础是在整个系统内对行为体及其互动之间的所有关联进行系统论分析。基本原则包括：

- 始终坚持目标取向：借助评估方法，政治战略目标的约定可以确保在希望的程度上实现目标；
- 对行动地区有整体的系统理解：其依据是全面的知识基础；
- 社会整体及跨国行动思路：以各国所做贡献的部门共同性为基础，协调民事与军事行为体的行为。

它构成了由预防与稳定、战斗与重建、经济投入与外交构成的整体思路，正如巴尔干和阿富汗行动中得到证实的那样，例如，在省级重建队纲领的框架内。在北约内部，综合思路，即交织安全的整体

思路极大地改变了联盟，因此，北约秘书长安诺斯·福格·拉斯穆森将跨大西洋联盟的这一新取向称作北约3.0。

3、欧洲对安全的理解

欧洲在世界上具有重要地位，世界对欧洲同样是重要的。欧盟想借助其共同外交与安全政策维护国际和平，它促进国际安全，致力于民主、法治国家和尊重人权。正是在此背景之下，随着欧盟外交与安全政策的发展，诞生了欧洲的安全战略。

对外安全则是在欧洲一体化进程中相对较晚才成为一个中心议题。90年代，欧洲近邻地区发生的冲突与危机令我们反思，而1993年关于欧盟的马斯特里赫特条约则带来了共同外交与安全政策。欧盟奉行共同外交与安全政策是为了维护国际和平，它促进国际安全，致力于民主、法治国家和尊重人权。正是在此背景之下，随着欧盟外交与安全政策的发展，诞生了欧洲的安全战略。2009年，随着里斯本条约的签署，设立了外交与安全政策高级代表一职，高级代表是外长理事会主席，协调欧盟各成员国在设计与实施外交政策方面的立场，政治军事班子对其工作提供支持。

共同外交与安全政策一个不可分割的组成部分便是共同安全与防御政策，它

“诞生”于1999年在科隆召开的欧盟理事会。欧洲安全与防务政策对已有的工具进行了补充，这样一来，欧盟便有能力通过军事危机管理措施解决冲突和确保和平，必要时强行予以实施。里斯本条约签署后，欧洲安全与防务政策便成为共同安全与防务政策，它拥有欧盟委员会和欧盟各成员国的工具手段，从而拥有危机预防、克服危机和危机后处理所需的全部工具手段。其中包括军事和民事领域的危机快速反应能力，如欧盟的战斗小组和民事危机反应团队。

欧盟若想承担起其所担负的安全责任，就必须明确目标、途径与手段。早在1993年，马斯特里赫特条约便规定了欧洲决策的基础，1997年的阿姆斯特丹条约对“共同外交与安全政策”这一基础进行了相应改革，制订了共同战略需求，并在此基础上确定了目标、优先任务与手段，以此确定共同立场和采取共同行动。逐步建立了此类战略，如与俄罗斯（1999年）、乌克兰（1999年）以及地中海地区（2000年）。2003年，欧盟颁布了反对大规模杀伤性武器扩散的战略，2005年是邻国战略及反恐战略。伴随这些内容发展的是机制的进一步发展。

2003年12月，通过第一份欧洲战略的时机成熟了，制订了欧盟的战略指导路线。安全战略奉行三项主要目标：

- 预防威胁
冷战结束前一直适用的自卫概念的出发点是侵略的危险。相反，在新的威胁中，第一道防线通常位于外国，因为新的威胁极其活跃复杂，必须尽早加以预防。每种威胁都要求对各种工具手段进行组合，例如，打击恐怖主义就必须将宣传工作及警务、法律、军事和其它手段结合起来。在失败国家，可能需要采取军事手段以恢复秩序，而战胜紧急状况则可能需要使用人道主义手段。一般来说，地区冲突需要政治解决方案，但在克服冲突之后，可能需要采取军事手段和警方的高效工作。经济手段有助于重建，民事危机管理则有助于重新建立民事政府。
- 加强欧盟周边地区安全
地理因素发挥着重要作用。邻国政府采取负责任的态度符合欧洲的利益。对于欧盟来说，重要的是邻国不卷入暴力冲突，没有猖獗的有组织刑事犯罪，不会因国家过于软弱而出现社会分裂或者人口爆炸式增长。
- 建立在有效多边主义基础之上的世界秩序
在一个充满全球威胁、全球市场和全球媒体的世界上，各国的安全与富裕日益取决于有效的多边体系。因此，欧洲希望建立有效的国际机制和有序

的世界秩序。因此，欧洲支持加强联合国的地位，支持联合国拥有完成其任务并采取高效行动所需的手段。根据这种理解，跨大西洋关系乃是国际体系中起支撑作用的元素，世界各地的区域性组织加强了负责任政府的地位，其中包括欧洲安全与合作组织和欧洲委员会。东盟²、南方共同市场³和非盟等区域性组织也能够且应当为一个更好的世界秩序做出重要贡献。

2008年12月，欧盟理事会进行审议时，确认了欧洲安全政策的内容。对威胁进行了调整，将虚拟安全、气候变化和大流行病等领域包括进来。与此同时，实施战略所需的资源与工具范围也扩大了。例如，2008年以来，制裁、外交和提供援助均被视为安全政策的工具。此外，还强调了多边主义与伙伴关系的重要性。

欧盟将自己看作全球行为体，支持有效多边主义，支持广泛的外交与安全政策手段的选择，这些手段特别适合有效应对可以预见的安全挑战。在国际危机管理中，欧盟凭借安全与防务政策手段，在世

界各地积极行动。鉴于危机数量日益增加，各国手段的有限性以及欧盟期望越来越高，上述手段的可持续性便日益重要，包括民事方面的贡献。

当今面临的挑战之一便是欧盟科索沃法治工作代表团EULEX⁴—在整个科索沃地区执行任务的警察与法治国家机构，涵盖警察、司法和海关领域，此前为联合国驻科索沃特派团UNMIK⁵。再举一个例子：在非洲之角，欧盟正在执行其首次海上行动(阿塔兰塔ATALANTA⁶)。欧盟与北约、美国、俄罗斯、日本、地区相关国家及中国密切配合，对该行动进行协调。共同安全与防务政策对第三国参加表示欢迎，因为很多情况下，只有与伙伴携手，特别是与相关危机地区国家携手，才能实现政策目标。

对北约、联合国或欧洲安全与合作组织等其它负责国际危机管理的重要行为体来说，欧盟的能力与这些行为体的能力互为补充。欧盟与上述组织在各个层面都保持着密切的不断扩大的工作关系。对于共同安全与防务政策的成功来说，与北约的

2 ASEAN (Association of Southeast Asian Nations)东盟是东南亚国家成立的一个国际组织，总部位于雅加达(印度尼西亚)。

3 MERCOSUR(Mercado comum do Cone Sul)南方共同市场，南美共同市场，是由阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭以及玻利维亚和智利两个新伙伴参照欧盟模式成立的经济联合体。

4 EULEX 系指欧盟在共同安全与防务政策(GSVP)框架内的法治工作代表团。

5 UNMIK 是联合国驻科索沃临时行政当局，1999年6月10日，安理会成立的(1244号决议)联合国科索沃恢复与重建的和平行动，旨在让各省准备大选并最终实行自治。

6 ATALANTA 是欧盟旨在保护向索马里提供的人道主义援助、海上自由通航以及在索马里沿海、非洲之角和亚丁湾打击海盗而采取的多国行动，同时系指多国海军混编舰队。

战略伙伴关系始终是必不可少的前提。欧盟与北约不是竞争对手，而是互为补充，它们携手可以更好地确保其安全。作为联盟的欧洲支柱，充满活力的共同安全与防务政策也加强了北约的整体地位。由此，欧洲在跨大西洋联盟中的份量间接得到加强，因为所需的越来越多的民事贡献唯有欧盟才能提供。多国部队和欧洲部队将在更高程度上纳入。

4、知识就是权力

信息与通讯技术革命是更大的结构性转轨进程的组成部分：高效网络及网络连接以及相连的数据流是功能上联系在一起的全球经济体系的关键性基础设施。它是世界各国、各地区和各企业竞争力与生产率的核心要素，带来了新的全球分工。它加强了社会与技术发展，同时也使涉及安全的发展变得更加不清晰。较之以往，它是更广泛利用知识资源的基础。

预防危机和克服危机时，所有相关行为体的配合不仅要能够应对复杂多变的挑战，而且同时要在系统解决方案的框架内实现高效。若想成功且可持续地塑造安全与繁荣，就必须分析并学会理解那些其结构不透明且无法通过简单的解释模式破解的系统。

知识开发服务于该目的，这是上个十

年被越来越多设计的一种系统思路，目前已经成为北约伙伴及欧盟内部进行政治与军事战略规划的基础。知识开发除了将系统思考的方法学纳入之外，也将得到证实的系统与复杂理论的技术与认识一并纳入。在此基础之上，便会对某个危机地区的情况有总体和形象的了解，这样便能逐步对整体形势以及政治、经济、宗教种族、社会和/或其它方面有一个整体的理解。

联邦国防军目前实施的行动印证了力量与手段所面临的非对称威胁具有的巨大潜力。绝大多数威胁隐藏在民事领域，加大了其与未参与的、中立的或者与之结盟的民事力量之间的划分，形势判断与评估过程面临的一个特殊挑战便是识别并打击这些力量。关键在于迅速识别潜在的威胁并采取适当的措施。关键在于将信息转化为能够让安全力量采取更佳行动的知识。在此前景下，联结在一起的传感器提供了前所未有的可能性，让我们能够在诸多情况下把握总体情况，它们是联网行动的重要信息提供方，是共同行动完成复杂的安全与保护任务的前提条件。

对于民事和军事安全力量而言，在远离家乡的地方和很大程度上仍属军事动荡的地区参加稳定行动早已是可能的任务。国际维和部队面临的是在暗处战斗的国内抵抗部队和国际恐怖组织，在某些情况下，上述部队与组织会得到某些唯恐天下不乱

的国家的支持。负责稳定局势的警方的能力须与军事能力协调，以防止在其任务之间出现缝隙。在建立安全部门、司法、提供发展援助、促进经济、打击腐败和其它领域，协调与协同也是必要的。建立能够完成任务的结构具有尤其重要的意义，包括明确的责任、信息交流和共同的计划过程。但特别重要的还是在民事与军事行为体之间以及在迥异的政府部门与组织之间形成合作文化，这包括国家层面和国际层面。

在此，必须将经济界和一系列非政府组织纳入，很多时候，它们占有及运营着绝大部分关键性基础设施，德国这一比例约占80%。因为不仅国家组织拥有巨大的专业知识，非政府组织和私人企业同样如此。很多时候，它们早在干预之前就已经在危机地区，且对当地的情况极为熟悉。这些知识在拟订措施、效果和结果评估手段时尤其重要，因为它们有助于在过渡期加强连续性。

因此，综合安全着眼于凝聚性思维与行动，将所有行为体紧密纳入，始终与其进行协调，以遏制上述风险，是提高各国及国际社会凝聚力与行动能力的前提条件。在此，尤为重要是行动空间的拓展。国家及非国家的安全行为体有意识地对目标、过程、结构和能力进行协调，将其系统地联系起来，纳入长期行动。通过整合知识和对经验进行共同处理，综合安全可以确

保超出端口之外而广泛利用转让的知识。

知识必须根据目的实现可视化。相应地，角色取向的协同行动形势图可以实时或者基本实时地让决策者--根据需求--能够了解形势的发展变化，支持决策者做出高质量的和高度反应型的决策。形势图按照各个层面传达上级领导的委托与意图：掌握着有关敌方、友方和中立方力量、平民以及需要考虑的其它大量因素的全面且经过评估的知识。数字化的配合环境是高效的互动交流的基础。

近日，驻阿富汗多国联军拥有了两项强大的技术，一是阿富汗行动网络，一是北约协同行动图，它们首先服务于北约在阿富汗的行动。可以肯定的是，上述能力不久也将深刻影响相关国家各自的能力及欧洲的能力。

5、富裕要求责任

2011年5月18日，国防部长德梅齐埃在柏林介绍防务政策指导方针时介绍了他对联邦国防军新取向的考虑，他用了富裕意味着责任这一措辞。他认为，德国作为一个富裕的出口大国承担着特殊的国际责任。这一责任不能仅限于外交、发展援助和经济联系，必要时，德国愿意且有能力和伙伴共同采取行动。富裕意味着责任。这难道不也是中欧合作的美好前景吗？

无疑，如果中国能够且愿意随着富裕程度的提高以及出于类似判断成为德国和欧洲的全球责任伙伴，这对德国和欧洲来说都将是一种得分。全球对中国这个国际行为体抱有很高的期待。德国和欧洲从其利益出发，期待中华人民共和国能够因其全球作用与影响承担起与此相应的国际责任，在多边秩序结构中以负责任的行为体的身份进行塑造。世界银行行长罗伯特·佐利克称之为负责任的利益攸关方，中国不仅是贸易与金融政策的利益攸关方，在安全政策方面也同样如此。中国参与联合国维和行动，特别是中国支持在索马里沿海采取的国际打击海盗行动向我们欧洲人表明可以进行高效的此类合作。

中德两国在合作中可以借用孙子和卡尔·冯·克劳塞维茨的智慧，这无疑奠定了一个极好的基础。孙子和克劳塞维茨有一个共同的理解，即一个战略若想获得成功就必须了解要实现的目标、可供支配的手段、历史、政治和社会条件的多样性以及对对手的目标与宗旨。

孙子的方法论思维主要关注冲突前的时间。他特别强调客观性，对战略形势进行分析。他的兵法建立在知识的基础上，因此，如果让对手看不清形势，也无

法读懂自己的行动模式，便可以低成本在冲突中获胜。正是因为自己拥有更多知识，才能打对方以措手不及，才能采取主动，将战争的不确定性强加给对手。因此，他得出的结论是：“不战而屈人之兵，善之善者也。”

对于克劳塞维茨来说，战略是对立的、智慧和具有明确目标的力量交锋，是意志与反意志的交锋。⁷当然，他认为战争不仅是迫使对手满足自己意志的暴力行为，在他看来，战争更多仍是政治的组成部分，它积极地避免对政治的低估。

孙子和克劳塞维茨的智慧在综合安全中均有体现。有一篇道家文章⁸极佳地表现了这一点：

“世界上没有永远正确的原则，也没有永远错误的原则。愿意在正确的时候利用机会，不带偏见地对突发之事做出反应，此乃智慧。”

我们面临着巨大的机遇。

上校 拉尔夫·蒂尔
柏林政治军事协会主席

7 卡尔·冯·克劳塞维茨著“论战争”，维尔纳·哈尔维克出版社出版，第19版。波恩：Dümmler，1980年，第303页。
8 Thomas Cleary, 道家史(eine taoistische Geschichte), 引自Cleary, Thomas, Preface. In: The art of war. Spirituality for Conflict. Woodstock. 2008, p. XVI. Edited by Thomas Huyn.

国防预算的“潮起潮落”

亚洲增加，欧美下降

-- 原因与后果

克劳斯·奥尔斯豪森
Klaus Olshausen

“潮起潮落”这幅形象的画面既未暗示零和博弈意义上的两个地缘战略区域的趋异发展，也未暗示象大洋中那样有第三种力量从外部推动着上述两种发展。

它更多强调的是，在我们这个全球化世界中，深入到区域各国特有的细节之前，首先应当从俯视的角度对安全与防务问题有所了解。

2011年2月初参加慕尼黑国际安全会议时，我开始关注这个题目。北约秘书长安诺斯·福格·拉斯穆森在讲话中清楚表明，金融与债务危机不应因各成员国未经协调地削减国防开支而导致安全危机。讨论中，澳大利亚外长陆克文对西方进行的这场“削减辩论”表示惊讶，因为在他所在的那个地区，发展形势是有些国家大幅提高了防务开支，而且不仅是在中华人民共和国。

去年6月，北约防长聚首布鲁塞尔，即将离任的美国防长罗伯特·盖茨利用自己最后一次与会的机会发出了一个明确的信息。他认为，欧洲各国没有尽全力为实现共同达成的“具有雄心水平的”目标约定而保持其必要的军事能力，更不要说建设所需的新能力了。他强调指出，欧洲人不能继续指望合众国提供全面的军事保护，因为自朝鲜战争以来创纪录的美国国防预算因为联邦预算不断进行大幅削减而不得不同样急剧下降。10月初，其继任者里昂·帕内特在北约防长后续会议上再次提及该话题，并将其同公平分担负担、责任与团结联系在了一起。

2011年6月初，在地球另一端的新加坡召开的一次会议上，盖茨对与亚洲盟友碰面的机会大加表扬，特别是由于华盛顿对即将削减预算之后寄厚望于继续在亚洲保持其影响力。“我认为”，盖茨说，“由于

世界面临的问题的类型使得单边思路难以取得成功，所以（在该地区）继续扩大伙伴关系的机会便更为重要。”不过，他也提及美国国内面临的财政挑战，在回答问题时明确表示，正因为如此，负担与责任的分配极具现实意义。他“期待着未来能够更加仔细研究关系中的这一部分”，特别是在美国国会参众两院中。观察一下新任防长里昂·帕内特对印度尼西亚、日本和韩国的访问，那么亚洲国家的担忧令美国不安看起来是很显然的。他所到之处均强调“美国将在较长时间内继续在太平洋地区的存在”。2011年11月，奥巴马总统和克林顿国务卿均在该地区发表讲话，包括宣布将提高美国在澳大利亚的驻军，未来将巩固美国在该地区以及面向该地区政治分量的意志再清楚不过了。

欧美的发展

在可以预见的未来，各种趋势、观点与事实将影响欧洲本已有限的军事与安全能力。

风险与威胁认知

近年来，许多国家已经因为国防开支受到极大限制甚至军费下降而受到约束，它们开始单独或共同将其军事战略评估更多集中于可能性更大的风险、危险和威胁，不太关注最需要进行相关能力发展的那些危险，或者只是口头上表示关注。与此相应，常规战争或者敌对行为，即非欧

盟国家或非北约国家针对欧盟或北约国家进行的地区性侵略被评估为可能性极低。

焦点集中在欧盟或北约以外可能发生的危机与冲突上，这决定了各国、欧盟和北约层面上达成的目标。欧盟和北约文件要求的能力是能够应对各种军事冲突。2011年6月，北约防长确认其目标是两个“主要联合行动”（MJO）及最多5至6次“较小的联合行动”（SJO）。欧盟保持的危机反应部队的规模为最多6万名士兵，可以行动一年，跨越战略距离。

因特网、能源安全或者新技术等领域面临的新威胁未被评价为具有优先性的军事挑战。相反，军事结构需要支持，以保护自己的结构。从这个意义上来说，正如打击恐怖主义一样，以往（更为）清晰的内外安全之间的区分失去了特点，甚至其重要性已经下降，这对国防预算带来了更深的影

支离破碎的欧洲“防务共同体”

就北约和欧盟等政治实体而言，西方有很多人倾向于将各国的数据汇总成一个总数。但这种思路却将人引入歧途。尽管北约和欧盟都有共同文件、文章和纲领，但安全与防务事务很大程度上仍掌握在各国决策者手中。因此，各国自行决定自己需要哪些能力，能够负担得起哪些能力，目前或未来需要多国采取危机反应时又愿意

做出怎样的贡献。美国人与欧洲人在北约内部的平衡继续朝着不利于欧洲人的方向偏移。20年前,合众国承担着北约大约50%的资源,现在70%的能力由美国负担。是的,2011年9月11日以来,美国的防务经费经历两次大的战争,十年间已经上升至近700亿美元,但目前美国正努力大幅削减赤字,因此国防领域获得的资金将大大低于近年的水平。这将对携手才能获得的能力产生极大的影响,也将极大影响特别是美国国会较大程度上参与欧洲或欧洲周边地区危机反应行动的愿望和政治意愿。

北约2010战略共同约定的意图、目标与共同设想相当全面,但抽象的条文尚未在各国同步行动层面及细节清晰的共同责任方面实现。

欧盟最近的一项研究揭示了欧盟27个成员国的支离破碎。就各国负责的防务领域而言,研究表明,27个成员国总共支出的3250亿美元的防务费用仅能达到美国同等防务费用约20%的效率。27国在防务领域所做的努力和不相同也得到下述事实的印证,即法英两国占全部国防开支的约50%,而两国用于研发的资金更是在总资金中达到70%的占比。如果将各国不同的研发、采购和军事能力生命周期措施一并考虑在内,那么27国防务预算的削减对相关能力产生的后果便更为严重。上述特点部分源自各国的军事文化,但也受到国

防工业的不同组成与结构的影响,如果还存在国防工业的话。

“软”武力对“硬”武力

柏林墙倒塌之后,“冷战”有了好的结局,之前保持强大军事力量以实现威慑与防御的公开要求的重要性明显下降。在克服危机的复杂世界中,许多人遵循所谓的常规智慧,即危机或冲突等挑战无法靠军事手段加以解决。这导致或者说强化了错误的认知,即军事能力不那么重要,更糟糕的是认为在某些领域军事能力甚至具有破坏性。欧盟50年的历史也支持这种观点,欧盟以具有全球影响力的“明确的民事力量”的形象示人。因财力严重匮乏而必须重新确定重点时,即使在实行欧洲共同安全与防务政策十年之后的今天,这一文化上的描述仍具有相当的分量。

在上述框架条件下的支离破碎的防务领域,可能给欧洲各国带来不利影响的债务和金融危机应当且能够转变成进行安全与防务政策密切合作的一次机遇,不仅在观念与思路上,而且在结构与组织上,还应在能力发展与采购上。当然,后者与对由不同的相互竞争的公司组成的国防工业进行绝对必要的整顿紧密相关。

几个数字

1990年代初,北约各成员国首次大幅裁军。所谓的“和平红利”到处受到热烈

欢迎，人们将其视作解脱，从数十年“冷战”时期大力发展国防包括进行动员的庞大组织中解脱出来。

仅举几个例子：（摘自伦敦国际战略研究所“2000-2001 军事平衡”的数据）

德国：1985 年，520 亿美元，国内生产总值 3.2%

1999 年，310 亿美元，国内生产总值 1.6%（包括统一军队及 1995 年以来的驻巴尔干部队）

美国：1985 年，3820 亿美元，国内生产总值 6.5%

1999 年，2830 亿美元，国内生产总值 3.1%（大部分削减与欧洲有关，例如前沿驻军和“Reforger”行动）

波兰：1985 年，85 亿美元，国内生产总值 8.1%

1999 年，32 亿美元，国内生产总值 2.1%（华约结束，准备加入北约）

唯一增加的国家是土耳其：

1985 年，34 亿美元，国内生产总值 4.5%

1999 年，102 亿美元，国内生产总值 5.5%（因内政及邻国动荡）

上面提及的 2011 年 6 月欧盟议会的这项研究称，金融危机演变成眼下的预算与

债务危机，这将导致短期（1-4 年）内进行削减，小国减幅将在 30% 左右，中等国家在 10-15% 之间，大国则在 8% 左右。由于解决债务问题之路将是漫长的，因此，该研究估计未来 20 年各国要么将继续削减其国防预算，要么其国防预算将保持现有水平。上述前景可能极大限制欧盟和北约的能力，使其无法有效采取行动预防危机、控制危机、克服危机以及在冲突发生之后有效稳定局势。

如何向前走

为了减轻与实行强大、积极和具有凝聚力的安全与防务政策目标背道而驰的消极后果，欧洲各国必须在欧盟和北约内部确定其防务努力的优先目标并加以整合。

1. 两组织 10 多年来已经确认的战略能力缺陷要求其必须拥有充裕的资源。
2. 军备与采购领域，包括 F&T 必须从主要以各国层面为主转移到共同层面上，如欧盟或北约层面，这样才能提供共同的甚至是标准化的解决方案。
3. 欧盟的“整合与共享”（Pooling & Sharing）倡议及秘书长拉斯穆森推动的北约“灵巧国防”（Smart Defence）思路是 1990 年代中期以来提出的迄今收效甚微的众多能力倡议的补充。各成员国的政治意愿始终是实现信誓旦旦要取得的进步的关键。
4. 上述思路若想取得成功，就必须对现

有的欧洲国防工业进行整顿，才能摆脱受各国保护的以高价生产小量装备的公司。

这些并非什么新建议。但我们希望这场严重的债务危机能够有助于克服这一支离破碎的领域，达成务实协议，实现装备的共同要求、共同研发、共同采购和共同使用。上述措施能够使欧盟和北约各成员国有能力即使在资源大幅减少的时期也能够建立起有效的部队与结构，一旦需要北约和/或欧盟在发生危机时采取行动（做出反应），这些部队和结构可以确保采取有效行动。

有关亚洲“潮起”的说明

我做这番说明是以局外人的身份，不对幅员辽阔且多样的亚洲地区安全与防务问题专家的身份自居。我的看法分三部分：第一，几个事实与数据；第二，对目前及可预见发展的几点考虑；第三，怎样能够避免军备竞赛以及如何才能限制已发生的军备竞赛。

几个事实与数据

有关亚洲及中国对军事能力的投入及现代化努力的情况，近年已有多篇文章发表，媒体也对该问题颇为关注。西方媒体与出版物对此的报道常常伴随着一种渲染，将中国公开国防预算的两位数的增长

与国家领土与海洋问题的明确立场联系起来。从这个视角来看，其它亚洲国家国防预算的提高便被看成是对在该地区日益具有经济和军事影响力的中国力量的预防性反应。

Cordeman 编辑的“军事平衡”（Military Balance）一书记录了2000-2010年期间各国国防开支增长的情况：

-- 中国 252%，

-- 俄罗斯 70%（2011年10月14日的“法汇报”报道三年内增加了90亿欧元用于俄罗斯国防工业的现代化改造），

-- 印度 53%，

-- 韩国 28%，

-- 日本 4%。

尽管上述数字在其它出版物中有出入，但除日本外，普遍的趋势是开支显著上扬则是事实。SIPRI数据库也表明其它南亚和东南亚国家的开支同样大幅增加，如越南、印度尼西亚西、菲律宾和马来西亚，台湾同样也在增加，只是幅度不象其它国家那样大。在不同情况下，有些国家的增长并非呈直线型曲线，也有是对经济和和其它系数的调整。不过，总地来说，有几个国家的国防开支增长较平稳，而有些国家则很明显，中国首当其冲。

军费增加为相关军事力量的现代化和获得高端装备提供了支持，特别是在

C4ISR 领域（Command Control Communication Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance）的能力以及海军和陆军。但这仍然没有回答下述问题，即是否已经发生或者即将发生军备竞赛。

对于一个观察本地区的局外者来说，如果出发点是在此种情况下费用将消耗相关国家国内生产总值更大的占比，那么观察每一个亚洲国家国防预算占国内生产总值的百分比得出的画面很难支撑是否发生了军备竞赛的判断。事实上，即使不是地区所有国家，但与2000年或2001年相比，许多国家2010年用于国防的费用占国内生产总值的百分比都下降了，或者保持不变。

尽管如此，有一点是显而易见的，即加强军事能力的努力加大带来了问题，它显然令地区所有国家、美国及其它国家不安、担忧、甚至是紧张与谨慎。

中国及其军备扩张

历史背景或许可以解释为何共产党和大多数中国人民在这个问题上能够达成共识。

“永远不再被侵略，永远不再受欺辱”是毛泽东1949年说的一句口号。1978年，邓小平提出实现“四个现代化”，这是实现繁荣且内部强大的中国的夙愿。现在，中国虽然已经崛起为世界第二经济体，但“通往现

代的征途”仍然漫长。中国的行为遵循中国“和平崛起”的目标，对于政府和人民来说，该目标与目前进行的军事现代化和建设新能力之间不存在矛盾。他们追求的是建设“全面的民族力量”，其三个支柱是文化遗产、经济飞速增长和相应的军事力量。在中国人看来，军队并非恐吓他人的必要手段，而是不被他人恐吓的必要手段。

众多文件与分析中描写和阐述的军事行为的具体前景包括目前面临的四个战略挑战：

阻止任何形式的公开台独。一个军事上强大的中华人民共和国应对台湾方面的冒险行为或错误认知产生威慑。

- 遏制、阻止任何对内政的现实或潜在干涉。
- 针对某些国家对南海和东海提出的领土要求，需要有强大的定位，以从容及早疏导。最后，
- 海洋安全与自由通航问题对一个依赖获得许多矿产资源并必须使自己的产品运往所有市场的国家来说具有决定性的意义。

对地区的挑战

在本地区经济增长的大多数国家都可以看到，其国内生产总值保持相对稳定的百分比，而其军费同样在增加。当然，如

果处在极其和平与合作的环境中，我们可以推定军费占国内生产总值的百分比将会下降，各国的优先目标会转移到其它领域，而不必有效减少其国防预算。

因此，国防预算增加必定有其它原因。对某些国家来说，领土争端是一个重要原因。此外，宣布的目标与（推测的）隐藏意图或议程影响了方程的两边。有多个行为体参与时，便适用克劳塞维茨的一个观点：两个或多个行为体的生动反应及其相互影响，“根据其本质，它会摆脱所有计划性。会对（其它行为体）采取某一措施的影响是行为所有数据中最具个性化的”（克劳塞维茨，Ullstein 版，第 108 页）。在该领域，分析与评估常常建立在主观解释的基础之上，建立在对其它行为体行为的认知基础之上。“A”采取的是在自己看来纯粹防御性的措施；“B”将其解释为具进攻性背景的行为或意图，他的回应是采取自己的防御行为，而第一个行为体对此做出的则是进攻性解释。克劳塞维茨的互动原理便达到了这种动力：“这样一来，（每个人）都给其他人以法律，因此两者便升到极端，除了内在的对重之外再没有其它约束”（克劳塞维茨，Ullstein 版，第 28 页）。

然而，这种抽象的想法在现实世界得到了缓和，因为“真实生活的可能性取代了概念的极端性与绝对性。……（双方当中的）每一个人都根据对手的性格、设施、状

态及情况，通过或然法则，推测他人的行为，并以此决定自己的行为”（克劳塞维茨，Ullstein 版，第 34 页及下）。

鉴于克劳塞维茨上述原则性和极为有用的看法，尽管能够理解中国邻国很明显的紧张与担忧，我仍然同意许多专家和政治家的观点，即中国不会走扩张的道路，它不会在领土和意识形态方面接受使用公开的富有进攻性的武力，即使对台湾也不会。

就政治紧张和潜在的不稳定甚至具有爆炸性的发展评估来说，应当考虑某些想法与建议：

- 在台湾问题上，只要台湾不公开宣布独立，中国本身便不会采取军事行动。合众国会站出来保卫台湾的不确定性或者说是可能性对中国来说是支持其不采取军事行动的强大论据。
- 领土争端要求进行政治协商。必须将其纳入法律程序，寻求和平解决。
- 中国国内民族主义的声音越来越响，加上军事现代化及军事行为特别是海上军事行为极度不透明，不仅要求美国确认其对地区国家提供保护，而且要求创立和加强有关安全与防务政策的地区论坛，如东盟和“东盟+3”，这里仅举这两个例子。
- 中国在最近发表的白皮书中用了一整章的篇幅阐述建立信任的措施，既然

如此，它必须克服其漏洞综合症，也就是认为透明威胁了自己的国家安全。

- 伴随着上述（错误）认知及影响的升级，现在可能是考虑建立区域军备控制论坛的时候了，可以在有序框架内对事实、目标和目标设想进行阐述。论坛的目标可以是限制甚至减少军事能力的扩大及防务开支。不过，即使不削减或者不会迅速真正削减，对话与更多的透明度也将有助于阻止对中国已宣布政策的信任的腐蚀，给中国一个机会以更具说服力的方式解释其作为一个大国所采取的支持其声称的“和平崛起”的行为。

合作的巨大潜力

回顾一下开始时描述的那幅“潮起潮落”的画面，可以发现几点：

- 欧洲未经协调地减少其防务能力完全可能对全球化世界的安全与稳定产生消极与不稳定的影响，正如亚洲建立在进攻意图或因缺乏透明度而被误认为具有进攻意图的基础之上的军队建设与扩建那样。
- 如果欧盟和/或北约不（再）拥有必要的能力以有效应对即将发生或已经发生的直接或间接涉及或影响其利益的危机或冲突，将不仅对其自身产生消极后果，而且也将影响其它地区。

- 如果亚洲的军备竞赛导致错误认知或误判，或者导致进攻性意图，造成地区两个国家或多个国家之间外交、政治、经济甚至军事升级，那么全球都将感觉到影响与消极后果。

另一方面，如果中国成功地通过与地区国家密切协调与合作实现和平崛起，将增强它与欧盟和北约的合作。在双边范围内，涉及诸多跨国安全挑战，从国际恐怖主义到不扩散核武器和导弹技术，直至海路自由（打击海盗）和自由获得矿产资源、同失败国家打交道的困难、能源安全以及气候变化及其后果。

在所有领域，都存在着进行合作的巨大潜力。因此，一个强大、稳定、繁荣和开放的中国符合欧洲的利益。

我希望，一旦欧盟安全与防务政策及北约危机反应能力遭到削弱，亚洲不会根据过时的全球化世界的零和博弈的观点误认为这种情况将有助于亚洲地区的崛起。

无论已经对“实体经济”产生了明显后果的金融、银行和主权债务危机等大的挑战，还是与新型安全风险与危险的较量，我们要么共同失败，要么共同成功。

退役中将克劳斯·奥尔斯豪森博士
克劳塞维茨协会主席

海洋安全：亚欧面临的新挑战

彼得·罗尔博士
Peter Roell

我主要想就“海盗与海洋恐怖主义”这一题目谈谈自己的看法。保护国际海路符合亚欧各国的利益，因为我们之间的双边贸易很大程度上是通过海路进行的。

共同威胁

我想举三个例子，给各位阐述一下共同威胁：

今年（2011年）1月，跟踪被劫持的韩国运送化学物品的三湖珠宝号货船一周之久的韩国驱逐舰崔莹向前者发起进攻，击毙八名海盗，生擒五名，小组成员则无一人死亡。被生擒的海盗被押往韩国受审。

2月10日，中国海军解救了在亚丁湾遭到数艘海盗快艇追逐的韩国货船Daisy号。在距离事发地40海里行动的中国“徐州”舰奉命采取行动，军舰的一架直升飞机20分钟之内即接近韩国船只。直升机在

货船上空盘旋，向海盗船发出警告，货船遂得以驶离危险地带。

尽管中韩两国同为该地区打击海盗多国行动的成员，但考虑到两国去年因在朝鲜问题上采取了不同的态度而导致其关系紧张，因此，中国的救助姿态仍可能对双边关系产生了积极影响。

让我们来看看德国的情况。2010年4月5日，荷兰海军6名官兵成功解救了德国MS太潘号货船，10名海盗被擒，在被引渡到汉堡之前，他们被送往荷兰羁押。被告于2010年11月21日被押上法庭，并因企图劫持德国集装箱货船而获刑。

今年（2011年）1月发生了一起严重的事件，当时曾试图将Beluga Nomination号从索马里海盗手中解救出来，Beluga Nomination号是在距离塞舌尔以北约435英里处遭海盗劫持的。12名工作人员躲到

堡垒中寻求保护，并发出了求助信号。但海盗还是在1月25日成功攻入安全区，将船上工作人员俘获。塞舌尔海岸护卫队的一只船靠近了Beluga Nomination号，向海盗发起了攻击，但无法夺回船只。一名工作人员被海盗击毙，7名被俘，其他人乘救生艇逃生，被一艘北约的船救起。4月13日，海盗们在哈拉代雷湾下船，载有7名海员的船得以离开索马里。我认为是支付了赎金的。

上述例子表明，来自欧亚的船只面临着同样的危险，有些情况下采取联合行动是成功的，有时候则未必。让我们来看几个统计数据：

在印度尼西亚，海盗发起的袭击从2003年的121起下降到2010年的15起，但2010年发生或企图进行的袭击则增加了40起。马六甲海峡发生了积极的变化：2004年，共发生38起袭击，2009至2010年总共只有两起。新加坡海峡亦发生了类似的变化：2004年为8起，2009年为9起，2010年则下降到3起。

索马里沿海发生的袭击仍然居高不下，不过亚丁湾去年发生的意外事件下降了一半多，从2009年的117起下降至2010年的53起。这得归功于海军进行的国际巡航以及船运公司和船上工作人员采取的适当措施。

尽管如此，在索马里沿海的其它地区，包括红海和印度洋地区，由于海军巡航能力不足，海盗发起的袭击大幅增加。亚丁湾、红海南部和阿拉伯海共发生80起袭击，非洲东部沿海和印度洋为139起。截止2010年12月31日，索马里海盗劫持的船只估计有28艘，扣押为人质的各国机组人员达638名。

2011年8月11日，国际海事局(IMB)发表的有关索马里海盗和武装袭击的数据如下：

袭击总数：178起

劫持：22次

人质：362人

死亡：7人

索马里海盗目前控制的船只数：18艘

索马里海盗目前控制的人质：355人

德国船运联合会发表的2010年数据表明，支付的赎金总额应当在2.38亿美元，总损失为12.5亿美元。

2011年2月，战略、政治、安全与经济咨询研究所出版了该会资深顾问Maxim Worcester编辑的题为“是时候反思打击印度洋海盗的战争了”(Time to rethink the fight against maritime piracy in the Indian Ocean)一书，我们在该书中提出了如下建议：

- 第一步，应进一步审查调节公海和主

权海域权力手段使用的海洋法。相关法律需要修订，必须适应21世纪面临的威胁。

- 受托保护商业航线的海军部队的行动规则必须加以协调。此外，必须考虑哪些船只尤为适合打击海盗行为，且投入的成本最为低廉。
- 必须对私营保安公司的投入制定规则并加以协调。
- 航运公司如在危险区域开展业务，必须满足基本的安全要求。必须关注工作人员和所载货物的安全，航运公司必须加大对被动防御措施的投入，必要时必须能够以适当方法采取积极措施。
- 警方和安全部门应当尽早识别并打击卷入海盗行为的国际刑事犯罪团伙，以此降低其对海盗的吸引力。此外，它们还应确保不让恐怖主义组织利用海盗行为实现自己的目标。
- 银行界应进一步关注可能的洗钱行为，将所有可疑交易报告给有关当局。
- 为了长期稳定索马里局势，必须建立相应的规划，例如，建立有效的海岸护卫队，并提供相关的财政资源。可以携手公共机构及有资质的保安公司建立私人伙伴关系。

所有专家都很清楚，在索马里沿海水域或者印度洋上是无法解决海盗问题的，该问题只能在陆地上获得解决。答案是在目前尚处于无法状态的索马里地区建立起

国家的权威，这就要求采取适当的措施，将其融入前瞻性外交与安全政策，以及采取适当的经济战略。所有这一切都须假以时日，如果有关各方能够紧密合作实现该目标，将是有利的。

现在，我想谈谈海洋恐怖主义。

定义

对海洋恐怖主义进行定义是困难的，就连联合国迄今也未能就恐怖主义找到一个普遍有效且具有约束力的定义。

美国国防部对恐怖主义给出了如下定义：“对人或财产非法使用或威胁使用武力或暴力，以强迫或威胁政府或社会，往往是为了实现政治、宗教或意识形态目标。”

看一下非洲之角或者印度洋发生的大量海盗袭击，可以发现，金钱是主要原因，我们必须将劫持船只和敲诈视为有组织刑事犯罪（OK），而不能称其为海洋恐怖主义。

若想对海洋遭受恐怖主义威胁的情景进行分析，单单阐述恐怖主义团伙的能力与动机是不够的，还必须兼顾海洋环境、通航习惯、商业航运易遭受攻击以及有关当局与其它受托负责地区航道安全的机构所采取的相应措施。

请允许我举几个未遂或已实施的海洋恐怖袭击的例子：

2010年7月

最近一次海洋恐怖袭击发生在7月28日，一艘名为“M. Star”的日本油轮在霍尔木兹遭到袭击。与基地组织有联系的好战的阿卜杜拉·阿扎姆旅声称对油轮发动了自杀式袭击。一名机组人员受伤，船壳遭到严重损坏。

让我们看看几年前发生的事情：

2000年1月

基地组织成员在亚丁向美国军舰苏利文号发动袭击，但行动失败了。这只船装满了炸药，但在到达目标前沉落。

2000年10月

基地组织向停泊在也门的美国驱逐舰科尔号发起成功袭击，导致17名美国海军丧生，39人受伤。

2002年6月

摩洛哥情报部门逮捕了计划在直布罗陀海峡向英美船只发起袭击的基地组织成员。

2002年10月

也门一个与基地组织有联系的恐怖团伙在 Ash Shahir 港向法国油轮林堡号发动袭击，一名机组人员丧生，多人受伤，9万

吨石油泄露到亚丁湾。后果：袭击之前，每月有43000只集装箱在此吞吐，袭击之后急降至3000只。此外，3000名码头工人被解雇，国内生产总值下降了1%。

2004年2月

阿布沙耶夫组织在菲律宾向一艘客轮发动炸弹袭击，造成100多人死亡。

2005年8月

以色列情况机构辛贝特警告四艘希望停靠土耳其的以色列邮轮可能会遭遇恐怖袭击，使其取道塞浦路斯。

2009年7月

埃及安全部门成功阻止了一起对苏伊士运河和临近石油管道发起的袭击。根据开罗方面的消息，该恐怖组织包括24名埃及人和1名巴勒斯坦人。

2010年1月

埃及当局对一个涉嫌恐怖的新组织进行调查，该组织据称企图在苏伊士运河向美国船只发动袭击。此外，该组织还计划向加沙地带的哈马斯提供武器与炸药。

据西方情报部门消息，某些伊斯兰恐怖组织宣称其目标是切断西方的供应线。当时的基地组织二号人物艾曼·扎瓦赫里曾说过：“我们必须阻止西方掠夺穆斯林的石油。”

同样引人注目的是，最近15年间，全部恐怖袭击中仅有2%可归类为海洋恐怖主义。尽管未来也不能排除海洋恐怖袭击，更不能对此轻描淡写，但该类袭击需要拥有特殊的行动能力，而恐怖分子迄今恐怕尚不具备相应能力。

在此，我们不应忘记2002年在阿拉伯联合酋长国被捕的基地组织海洋恐怖主义总策划人阿卜杜勒·拉赫曼·纳希里 (Abd Al Rahman Al Nashiri) 的计划，他也被称为海洋王子。纳希里制订了一项战略，包含以下四个要素：

- 在其它船只附近或海港对中等船只进行撞击或将其炸毁；
- 用装满炸药的小型飞机从空中向巨型油轮发动袭击；
- 通过蛙人向船只发动水下袭击，使用地雷或动用自杀式袭击者；
- 袭击邮轮。

但这位海洋王子显然忘记了将石油平台纳入其潜在的袭击目标。墨西哥湾发生的深水地平线号爆炸所引起的灾难性环境破坏很好地说明了这一点。2010年8月，绿色和平组织在位于格陵兰岛以西的巴芬湾向凯恩能源公司的斯特诺唐钻井平台发起袭击，证明袭击钻井平台是何等轻而易举之事。

恐怖分子紧盯“阻塞点”和大型港口

恐怖分子将向自己提出一个问题，即在何处发动袭击会对工业化国家的基础设施造成重创，何况此前发动的海洋恐怖袭击未能危及世界贸易。因此，他们会将注意力集中在阻塞点和大型港口，因为国际海运的75%通过约2800个港口进行，运营船只约为5万艘。

海路与阻塞点

具有重要战略意义的马六甲海峡也属于关键性阻塞点。它将印度洋与南中国海和太平洋联系在了一起，乃远东、海湾国家与欧洲之间最重要的贸易通道，每年马六甲海峡登记通行的船只都达9万艘。世界贸易的大约三分之一、东亚石油进口的80%以及全球液化气运输的三分之二均通过此线路进行。

恐怖袭击——例如在马六甲海峡击沉油轮——将造成妨碍，商船将不得不绕行近一千公里，取道印度尼西亚的巽他和弗洛勒斯海峡。相关船只将在海上多停留两天，每年将造成约80亿美元的额外成本，总运费与保费将上扬。所有运输货物的市场价格将在极短时间内大幅上涨，这将对地区与世界贸易产生消极的经济影响。

但其它阻塞点同样可能遭遇恐怖袭击，如霍尔木兹海峡、巴布·厄耳·曼德 (Bab al Mandat) 海峡、苏伊士运河、博

斯普鲁斯、直布罗陀海峡或巴拿马运河。

港口

由于世界最大港口中有许多位于东亚和东南亚，且大部分贸易通过该地区海路进行，上述港口很可能是恐怖分子目标计划所格外关注的，例如，神户、东京、横浜、釜山、上海、高雄、香港和新加坡等港口。当然，恐怖分子也紧盯着欧美的大型港口。

集装箱船遭遇袭击会令港口航行数周遭到封锁而无法通行，更不要说使用所谓“脏弹”对20个大型港口中的某一个发动袭击了。例如，新加坡港口如果关闭每年将造成逾2000亿美元的费用。用装满天然气的船对某个大型港口发动恐怖袭击亦将产生严重后果，并象911事件那样危及世界贸易。

结论：世界贸易受到海洋恐怖主义的潜在威胁，亚欧概莫能外。

各国海军为打击亚洲与非洲地区的海盗行为的存在与合作产生了积极的影响，从而多次成功阻止了海盗劫持船只的企图。

美国2002年倡议的集装箱安全倡议(CSI)同样是有益的。该倡议的目标是从每年运行在海路上的2300万只钢制集装箱中识别那些装有大规模杀伤性武器或者

危险放射物质的集装箱，因为恐怖分子可能利用其发动袭击。

国际船只与港口设施代码也有帮助。这是联合国海运组织即国际海事组织签订的一个协定，其中就防范对船只或港口发动恐怖袭击做出了规定。

国家机构与工业界相互配合，也利用技术手段防止潜在的恐怖袭击，例如使用大型集装箱扫描仪，使用远程水声设备(LRAD)，所谓的声波武器。此外，也使用了反海盗装置系统，即9000伏的保护网，以及无人驾驶的侦察系统，装备摄像头，对海洋的广泛水面进行搜索并将相关数据直接发送给某艘船或地面站。

我还想指出一种新的趋势。鉴于海盗对船只发起袭击，海运受损，保险费率提高以及由此造成每年高达约160亿美元的损失，各国加强了与专门从事海洋安全的私人保安公司的合作。在此，美英两国的公司发挥着领导作用，德国企业同样制订了加强海洋安全的计划。此外，就在悬挂德国旗的船只上动用私人保安公司而言，联邦政府亦表现出了更大的灵活性。

展望未来

现代海军的武器装备首先关注的是击退敌方海军，这表明相关船只不是特别适合用于打击海盗。我们需要的是能够较长

时间在海面行驶、装备了最先进的侦察系统且拥有相应战斗能力的船只，这样才能有效打击海盗。私人公司已经提供了这样的解决方案，例如，美国的 Juliet Marine Systems Inc. (JMS)公司 2011 年 8 月 10 日首次公布了据说特别适于打击海盗的 Ghost 的照片。

如果我们遵循涵盖了政治、经济、社会、生态和军事维度的扩展安全概念，那么国家机构和私人经济同样必须相互配合才能成功打击海洋恐怖主义。

彼得·罗尔博士
柏林战略、政治、安全与经济咨询研究所(IPSPW)所长

欧洲能源革命的全球影响

拉尔夫·蒂尔
Ralph Thiele

1、能源：欧盟面临的挑战

能源问题是欧洲面临的最大挑战之一。能源价格上扬以及对能源进口日益加大的依赖性危及欧洲的安全和竞争力。同时，能源供应链日益由能源生产商垄断，有时也与相关企业及其基础设施的国有化联系在一起。需要做出重要的决策。安全、可靠、可持续及支付得起的能源供应是国民经济正常运行的前提条件，也是欧盟居民富裕的前提。此外，能源供应必须尽可能环保，以实现欧盟的气候目标。

自欧洲一体化以来，能源政策便是政策的核心。1951年，欧洲煤钢共同体成立，当时，煤是欧洲国家最重要的能源载体。现在，占据主要地位的是天然气、石油和核能，可再生能源应用也越来越广泛。许多欧盟国家对核能有争议，有些国家则拒绝核能，特别是德国在福岛发生令人担忧的核灾难之后开始了根本性的能源转折。

可再生能源特别是风能、太阳能和生物质的扩大已全面展开，尽管尚不能完全取代化石能源，但前景是明确的。因此，我们投资于能源领域的研发与创新。

拥有5亿消费者的欧洲能源市场是全球最大的地区市场，同时也是最大的能源进口地区。大多数欧盟成员国都面临同样的能源挑战，包括气候变化、获得石油与天然气、技术研发以及能源效率。战胜这些挑战需要进行国际合作，国际能源政策必须遵循供应安全、竞争力与可持续性的共同目标。尽管与能源生产国与过境国的关系非常重要，但与能源消耗大国特别是与新兴国家与发展中国家的关系也日益重要。总的来说，欧盟面临的挑战不再是各个国家能够单独克服的，这也特别涉及能源外交政策领域。

欧盟国家依赖能源进口。首先是石油和天然气这两种初级能源，需要大量从中

东和俄罗斯进口。中东如发生危机，可能随时影响石油进口并推高油价。最近，已经有太多这方面的例子。例如，俄乌斗气时，欧洲人有两个冬天不得不意识到来自俄罗斯的天然气也不再是那么可靠的。阿拉伯世界持续的革命也突显了欧洲对该地区化石能源的依赖性。

欧盟 27 国的能源供应结构极不相同，这加大了实行统一能源政策的难度。例如，法国电力主要靠核能，而奥地利水能等可再生能源所占的比重相当大。利用何种能源是各国自己决定的事情，德国联邦政府 2010 年提交了一个影响深远的 2050 能源纲领，2011 年初再次强化了该纲领。

如果没有相应能源基础设施的安全，便不可能有安全的能源供应。能源基础设施超出国界，受制于不同的调节思路。一方面，能源基础设施的安全标准由各国或参与项目的伙伴定义，另一方面，则是某个区域或者全球层面对运行良好的能源基础设施的依赖。某些重要的能源开采国和过境国缺少或者没有全面的保护与保障关键性能源基础设施的战略。考虑到能源供应链沿途地区的依赖性，这意味着前置阶段安全性的缺乏会对消费国的能源供应安

全产生直接的影响。

鉴于这一背景，欧盟理事会 2011 年 2 月 4 日做出了有关欧洲能源政策的重要决议。欧盟承诺 2020 年之前将欧盟的二氧化碳排放量降低 20%，将可再生能源的占比提高到 20%，能效同样将提高 20%。继 2008 年做出方向性决策之后，能源委员君特·厄廷格（Günter Öttinger）在此基础上向各国国家元首和政府首脑组成的欧盟理事会提交了具有雄心水平的 2020 能源战略¹。欧盟首脑理事会 2011 年 2 月 4 日做出的有关欧盟未来能源政策的决议²继续了已经开启的道路，着眼于欧盟能源供应的安全、低成本和环保性。对于他们来说，重要的是掀开欧洲能源政策的新篇章，这一新篇章将帮助欧洲确定方向，实现温室气体减排 80-95%，自 2050 年起，经济实际上将实现气候中性。

能源内部市场的建成遵循多个目标。首先，这促进了竞争。其次，应确保整个欧洲天然气与电力供应的安全。最后，应由此促进可再生能源的发展。为此，从技术上来看，必须将各国能源管道连接起来，以便在全欧洲确保天然气和石油的自由运输。此外，必须建设新管道用以将沿

1 2020 能源：具有竞争力、可持续与安全的能源战略（Energie 2020 Eine Strategie für wettbewerbsfähige, nachhaltige und sichere Energie SEK(2010)), 1346, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0639:FIN:DE:PDF> (Zugriff 10.10.2011)

2 EUROPEAN COUNCIL, THE PRESIDENT, PCE 026/11, CONCLUSIONS ON ENERGY EUROPEAN COUNCIL - 4 February 2011 http://ec.europa.eu/energy/studies/energy_en.htm (Zugriff 10.10.2011)

海地区生产的风电输送至内地，以及确保天然气供应的安全。2015年以后，所有欧盟成员国都将与欧洲天然气与电力网络相连，从而不再有能源供应安全问题。

外交上，欧盟希望在能源政策方面也更多用一个声音说话。对能源进口的高度依赖要求实行协调的政策，这同样适用于可再生能源的促进。欧盟各国愿意扩大对可再生能源与低碳技术的投资，各国促进手段的统一亦应跟进。

为实现2050年电力与交通领域的无碳化目标，欧盟需要取得技术上的重大进步。最重要技术的研发与示范项目，例如

- 第二代生物燃料
- 智能电站，智能城市和智能网络
- 二氧化碳捕集与封存
- 储蓄电力与电动交通
- 下一代核电站
- 将可再生能源用于采暖与冷却

必须加快。欧盟的研究者与企业必须加大努力，继续保持自己在繁荣的国际能源技术市场上的尖端地位，扩大与非欧盟国家在特定技术领域的合作。

2、全球能源资源

全球性大趋势划定了欧盟塑造其能源安全的政治行动框架。³ 有四种大趋势尤其重要：

- 人口变化：2030年，世界人口将增加到91亿，这首先将带来能源需求的迅速增加及围绕紧缺资源的日益激烈的竞争。
- 资源利用与环境/气候：随着人口变化而迅速增长的能源需求将带来能源资源使用量的增加，这又将改变气候与环境。
- 技术进步：人口变化与能源需求增加带来社会与经济政策压力加大，能源领域技术研究将加强，通过替代性能源的进步，这将改变政治与经济行为体的权力与地位。
- 恐怖主义：由于能源来源地多位于政治不稳定地区，特别是所谓的战略椭圆，这些地区尤其必须打击恐怖主义、刑事犯罪与海盗，因此，未来能源与安全挑战可能将更加紧密交织在一起。

能源资源对国民经济具有战略性意义：例如，迄今为止，作为世界交通领域几

3 七个全球性大趋势：人口、资源/环境、科学/技术、文化、经济、社会与政治，载于SFT 21，联邦国防军分析与研究中心(2002)；21世纪的军队、能力与技术(Streitkräfte, Fähigkeiten und Technologie im 21. Jahrhundert)(SFT 21)，Waldbröl: ZTransfBw.National Intelligence Council (2008)；Global Trends 2025: A Transformed World, Washington: NIC.

乎唯一的能源，石油尚不可被替代。一方面，依赖进口的国家努力减少其对外国能源的依赖，控制弊端。另一方面，依赖出口的国家则努力维持石油及天然气销售收入的稳定，因为对于许多石油与天然气输出国来说，这些是其唯一的收入来源。但在该体系中，依赖性是一个不确定因素：

- 对于依赖进口的国家来说，这可能意味着供应受阻以及国家行动自由受到限制造成的漏洞。此类供应障碍几乎总会造成政治与经济成本。
- 对于依赖出口的国家来说，这种依赖性则可能意味着对外经济的高度漏洞以及整个现代化进程的刹车。⁴

特别是随着围绕能源资源的国际竞争日益加剧，近年来，能源生产国与消费国在国际能源市场上的角力加剧。

战略框架条件尤其取决于以下发展：⁵

- 世界经济形势日益不稳定。
- 围绕原材料与能源资源产生的分配冲突加剧。

- 特别是工业国家与后现代信息社会、新兴国家及发展中国家之间的需求竞争使能源安全题目的重要性上升。⁶
- 全球环境不稳定趋势显现。
- 能源安全本身早已成为战略外交安全政策的内容，后者希望通过能源市场上的游戏规则确保及改善自己的权力地位。

工业国的经济实力很大程度上是因为可以支配重要的原材料。因此，确保原材料就需要获得外交与对外经济政策的大力支持，并由发展政策加以补充。考虑到国际原材料领域最新的发展情况及其对世界经济具有的重要性，20国集团⁷必须关注该议题，对于20国集团来说，开放的原材料市场、以环保的方式开采原材料以及通过更大的透明度提高富裕而促进经济发展都是重要的议题。安全、可持续和尽可能透明的原材料供应不仅对欧盟来说极为重要，而且对世界经济的稳定发展同样重要。原材料是后期工业生产不可缺少的基础，也是增长与就业的前提条件。

在此背景下，德国自8国集团海利根

4 S. Häckel, Erwin (2004): 国际能源政策, 载于 Woyke, Wichard (编): 国际政治手册 (Handbuch Internationale Politik), 波恩: 联邦政治教育中心 (Bundeszentrale für politische Bildung), 第 177-186 (181)。

5 S. Kleinwächter, Lutz (2007): 能源外交政策, 载于 Kleinwächter, Lutz (编): 德国的能源政策, Eggersdorf: 勃兰登堡州政治教育中心, Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung, 第 91-99 页 (92)。

6 需要系指获得一定种类与数量商品的意图, 需求与需要在此做同义词使用。

7 20国集团成立于1999年, 是在1997年亚洲金融危机的背景下产生的。它是19个国家和欧盟成立的非正式组织, 是就国际金融体系问题进行合作与协商的论坛。

达姆峰会以来⁸一直支持增加与勘探及开采矿产有关的资金流动透明度的努力，此乃德国发展政策措施的固定组成部分。参加相关的采掘行业透明倡议（Extractive Industries Transparency Initiative）的国家承诺公布国家从原材料中获得的收入以及石油与矿山企业的支付情况。此外，8国2007年在海利根达姆支持以负责任的态度进行原材料生产与出口并增加透明度，支持实施矿产资源的认证。

目前，涉及原材料的议题及20国能源专家小组的相关局部视角也纳入了20国集团进程中。包括能源价格波动、对化石能源的补贴、原材料价格投机以及俄罗斯方面刚刚提出的全球海洋环境保护倡议（Global Marine Environment Protection）。经合组织⁹也通过建立有关国际原材料领域贸易限制的数据库而改善了其在原材料领域的分析活动。

2012年将在里约热内卢召开联合国可持续发展峰会，届时，原材料和资源效率问题将发挥重要重用，这是多边层面的一个重要事件。会议的主要议题之一是如何兼顾各国不同发展阶段在可持续发展的

意义上在全球实现通往绿色经济的转变。在此，需要阐述如何在特别是发展中国家经济总量增长的情况下提高原材料生产率及降低原材料的使用。

3、欧洲实现目标的途径

随着“欧洲可持续、具有竞争力及安全能源战略”绿皮书的发表，欧洲首次就欧洲能源政策取向展开了大辩论。欧盟委员会绿皮书确立了欧洲能源安全的六个核心领域：¹⁰

- 具有竞争力的能源内部市场，
- 团结互助，
- 能源混合的多样性，
- 气候保护的可持续发展，
- 创新与技术，以及
- 外交政策。

6个领域均对长期确保欧洲能源安全极为重要。发生危机时，成员国之间的团结互助可以为政治风险和供应中断提供保障，保护欧洲能源基础设施免遭自然灾害与恐怖威胁。

8 8国集团成员包括世界上最大的工业国家—德国、美国、日本、英国、加拿大、法国、意大利和俄罗斯。该集团是共同讨论世界经济问题的协商论坛。

9 经济合作与发展组织（英文名称为Organisation for Economic Co-operation and Development）是承诺实行民主与市场经济的34个成员国组成的国际组织。

10 参阅欧盟委员会（2006年）：欧洲可持续、具有竞争力及安全能源战略（Grünbuch: Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie），布鲁塞尔，欧盟，第6页及下。

2007年，欧盟委员会发表战略能源回顾（Strategic Energy Review）¹¹。这些能源与安全措施适应欧盟的法律框架，是欧洲能源战略的组成部分。2008年11月，欧盟委员会经过与欧盟成员国专家进行深入会谈之后，以委员会通告的形式提交了材料倡议。概括起来，倡议的核心要素包括三个支柱：

- 克服贸易障碍与竞争扭曲，
- 发展合作更多以共同体工业界的原材料利益为取向，以及
- 促进回收、材料效率与替代。

里斯本条约对能源政策领域进行了权限分配，这就是说，管辖权不再完全属于各成员国。尽管如此，里斯本条约仍然允许各成员国保留下列权利，即“决定能源资源利用的条件，在不同能源之间做出选择以及各国能源供应的一般结构”¹²。除了技术视角之外，欧盟委员会未来也将必须更加关注能源的安全角度。

欧盟能源政策的目标是发展节能经济，实现安全、有竞争力和可持续的能源供应。做到这一点的前提条件是能源内部市场顺畅运行，战略供应安全，具体减少

温室气体排放以及欧盟在国际舞台上的共同亮相。¹³ 欧洲能源政策的主要目标是对政治要素及措施进行整体观察，即聚合。

欧盟委员会的战略目标及其行动计划构成了欧洲能源新政策的核心，它有3个长期的目标：

可持续性着眼于

- 发展具有竞争力的可再生能源和其它能源及低碳能源，特别是替代性燃料，
- 限制欧洲能源需求，以及
- 欧洲在全球致力于遏制气候变化与改善地区空气质量的努力中发挥领导作用。

竞争力需要：

- 确保能源市场的开放给消费者和经济界总体上带来好处，同时促进环保能源生产与能效投资，
- 限制较高的国际能源价格对欧盟经济与公民产生的影响，以及
- 保持并巩固欧洲在能源技术领域的领先地位。

11 参阅欧盟委员会（2007年）：欧洲能源政策，布鲁塞尔：欧盟，第13页。

12 里斯本条约，第194条第2款第2条；<http://eur-lex.europa.eu/JOhtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:DE:HTML> (Zugriff 19.10.11)

13 参阅欧盟委员会（2007年）：欧洲能源政策，布鲁塞尔：欧盟，第1页。

供应安全的目标是通过下述措施寻求欧盟日益依赖能源进口的解决方案：

- 整体思路--降低需求，通过加强利用具有竞争力的当地能源与可再生能源实现欧盟能源混合多元化以及能源进口来源与进口渠道的多样化，
- 创建框架，促进适当投资以满足不断增长的能源需求，
- 让欧盟拥有更好的手段应对紧急情况，
- 为那些希望获得全球资源的欧盟企业改善条件，以及
- 确保所有公民与企业能够获得能源。¹⁴

确保供应安全、可持续性以及工业竞争力要求开发并利用新的能源技术。能效高的低碳技术是增长迅速的国际市场，低碳能源技术领域的研究具有战略意义，一方面是应对气候变化，另一方面是能源供应的安全。

为对自己的能源措施提供支持，欧盟自俄乌及俄白发生天然气之争后制订了能源外交政策。为此，欧盟理事会通过了全面的能源政策行动计划，支持制订能源外交政策共同纲领。欧洲能源外交政策的核心要素是消费国与生产国之间、消费国之间以及消费国与过境国之间的对话论坛与伙伴关系。¹⁵

为确保安全性、可靠性及必须对新能力进行的长期投资，共同能源外交政策的制订应能在共同体层面和各国层面反映出能源伙伴关系中发生的明显变化。建立欧洲能源共同体时--与欧洲睦邻政策、行动计划及伙伴关系、合作与联系协议同步--，应将欧盟的邻国纳入进来，使其逐步向欧盟内部市场靠拢。围绕欧洲的一个拥有共同规则的区域从长期来看会形成共同的贸易、过境与环境规则及统一的一体化市场。

通过马格里布电力市场及马什里克天然气市场的发展，应建立全欧能源共同体。我们致力于同重要的战略伙伴如土耳其、乌克兰、地中海沿岸国家及里海沿岸国家建立透明、可靠和互惠的能源伙伴关系。¹⁶此外，该区域也是通过跨欧能源网络、将网络延伸至第三国伙伴以及最大限度地发挥欧盟用于第三国能源领域资金效用从而长期优化利用欧盟投资的前提条件。¹⁷

欧盟最重要的能源伙伴国包括俄罗斯、挪威、美国、印度、中国和石油输出国组织。已经与其它5个欧盟重要的能源伙伴乌克兰、阿塞拜疆、哈萨克斯坦、土库曼斯坦和埃及签订了意向声明。诸如巴

14 参阅欧盟委员会（2006年）：绿皮书，第20页及下。

15 参阅欧共体委员会（2006年）：委员会给欧盟理事会的通告：能源对外关系--原则--措施，KOM(2006)590，布鲁塞尔。

16 参阅欧盟委员会（2007年）：欧洲能源政策，布鲁塞尔；欧盟，第21页。

17 参阅欧盟委员会（2006年）：绿皮书，第16页及下。

库倡议¹⁸，黑海协同¹⁹，东方伙伴关系²⁰，地中海联盟以及中亚战略等区域合作都获得了重要的能源内容。此外，也同海湾合作委员会国家、拉美、东盟及亚欧会议成员国扩大了能源关系。

能源基础设施是关键性基础设施，必须加以保护。2005年，欧盟制订了保护关键基础设施的纲领。²¹该纲领的目标是改善预防性保护，为克服已经发生的危险采取预防措施。除了首先应予考虑的恐怖主义因素之外，也考虑自然因素导致的危险。由于对关键性基础设施的控制系统进行的打击可能造成多种后果，应当提供打击恐怖主义、刑事犯罪活动以及战胜自然灾害以及其它事故原因的程序、原则与手段。

尽管欧盟现在已经拥有了权限，但保护关键性基础设施首先仍是各成员国所有权人/运营者的责任。破坏和干扰在质和量上造成的后果取决于范围--即损害在地理上的范围--及程度--潜在损害的后果。程度的计算以社会影响为标准，特别是涉及公民的人数，经济影响，即经济损失程度及产品和服务质量受损的程度，生态影响，政治影响以及心理与健康影响。由于

恐怖主义行为、刑事犯罪活动、自然灾害和其它灾害都不会止于国境，欧盟委员会建议应“全面”考虑关键性基础设施保护的外部维度。

4、能源安全与军事力量的作用

能源安全与安全考虑联系在一起。支配能源及能源的质量涉及基本的生活需求，如食品、住处及我们呼吸的空气质量。商品、思想、资本与人员通过陆海空在世界与虚拟世界上进行着运输，但无论在哪个区域，离开能源一切都将寸步难行。如果应对21世纪的能源挑战因不适当的管理而失败，有可能严重限制未来的经济与社会发展潜力，导致全球政治与军事力量的位移，某些情况下甚至可能引发紧张、冲突与战争。

因此，北约认为确保各国能源安全、确保获得能源、确保易遭受攻击的海上商路及诸如港口、油气管道、输送设备等基础设施不仅是一项政治和经济挑战，同时也是一项安全任务。不仅国家需要安全的能源供应，市场与投资者同样需要该领域的安全。

18 参阅欧盟委员会（2006年）：Ministerial Declaration on Enhanced energy co-operation between the EU, the Littoral States of the Black and Caspian Seas and their neighboring countries, Brussels: Directorates-General Energy and Transport.

19 参阅欧盟委员会（2006年）：Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Black Sea Synergy. A new regional cooperation initiative, COM (2007) 160, Brussels.

20 参阅欧共体委员会（2008年）：委员会向欧盟理事会与欧洲议会发出的通告—东方伙伴关系，KOM (2008) 823, 布鲁塞尔。

21 参阅欧共体委员会（2006年）：委员会关于保护关键性基础设施的欧洲纲领的通告，KOM (2006) 786。

早在2006年，时任北约秘书长夏侯雅伯就指出能源安全对北约未来将具有日益重要的意义。²² 北约可以在确保石油能源运输海路的安全以及保护关键性基础设施免遭恐怖袭击方面发挥作用。尽管上述任务是相关国家的主权事务，但北约可以在技术上或通过情报交流提供支持。例如，北约部队可以监督诸如巴拿马运河、苏伊士运河、英吉利海峡或直布罗陀海峡等所谓的阻塞点，也可以监督航运，保护其免遭恐怖袭击，为非军用船只提供护航服务，并对可疑船只进行监督。

可以预见，围绕紧缺资源展开的分配战在可见的军事冲突的门槛上下都需要北约和欧盟采取行动。例如，为确保网络与（海上）运输通道，现在就需要国际社会采取监督和保障行动。此外，预防代价高昂的冲突以及创建安全的投资条件对于能源投资者来说又是投资建立新的储备设备的前提条件。

军队在某些方面的能力对于保护能源资源以及确保能源基础设施安全也很重要，例如国际危机管理以及确保各国安全预防措施军事能力。这其中包括收集与评估情报以对潜在的危险做出判断，再比如通过无人平台、感应器、雷达系统或者卫星侦察手段等对关键性能源基础设施进行监督。

军队还可以凭借自己的能力切实保护能源基础设施，稳定重要能源基础设施通过的区域。可以在电子战领域使用被动与主动能力，以支持能源领域的信息通讯技术的安全。

此外，如果基础设施发生意外情况时使用大规模杀伤性手段，亦可动用军队救灾。最后，在军队转轨过程中建立起来的动员与模拟领域的专家意见特别适于支持对相互连接的基础设施的漏洞进行分析。

尽管北约并没有自己的能源政策，但它对各国、欧洲以及国际能源安全仍极为重要，这不仅局限于它发挥的军事作用。北约也是一个政治联盟，它加强与地中海各国的对话，并且与海湾合作委员会及北约俄罗斯理事会保持着关系。北约新战略密切关注能源安全问题，由此不仅提供了协调欧洲安全战略进一步发展的机会，而且致力于在联盟内部就北约与其它机构特别是欧盟的关系进行广泛的战略对话、与欧洲内外伙伴国家的关系以及北约在新任务领域发挥的作用。

欧盟与北约可以通过与重要的能源开采国与过境国开展共同的科技项目推进在能源安全问题上的合作。双方可以在信息通讯技术安全、对形势的警惕性与理解、

22 参阅S. Bacia, Horst, Frankenberger, Klaus-Dieter (2006): 北约不是世界警察 (Die NATO ist kein Weltpolizist), 法兰克福汇报, 2006年2月3日, 第2页。

领导（C2）、危险识别与防御技术、材料技术以及模式化与模拟等领域进行合作。最后，欧盟和北约还可以考虑与关键伙伴加强军事合作。两组织可以通过其国际合作项目与相关国家携手促进加强地区能力，以保护关键性能源基础设施。鉴于中国和俄罗斯在上述地区的战略意义，可以也应当将这两个国家一并纳入进来。

5、全球责任

21世纪的要求日益活跃和复杂，这便需要各国与全社会在更高程度上采取共同行动，对于负责全球能源安全的行为体来说同样如此。能源安全建立在价值链基础之上，它始于拥有石油天然气等能源，包括获得上述原材料，直至将其运输到消费者那里。核心是

- 支配能源
- 随时
- 充分
- 价格合理。

这样的能源安全要求所有相关行为体进行合作。本着伙伴精神和对安全的全面理解，欧盟通过能源革命担当起其全球责任。

上校 拉尔夫·蒂尔
柏林政治军事协会主席

Vorwort

Lernen bedeutet auch Umlernen

Thomas Awe

„Kämpfen können, um nicht kämpfen zu müssen“ - diese Devise zur Verhütung bewaffneter Konflikte war im September 2011 ebenso übergeordnete Thematik einer internationalen Veranstaltungsreihe der Konrad-Adenauer-Stiftung zu globaler Sicherheitspolitik in China - wie die klassische Vermutung, dass manchmal der „Krieg“ tatsächlich „der Vater aller Dinge“ (Heraklit) sei, besonders, wenn die Ambiguität modernster Nachrichtentechnik sich im Falle digitaler Zukunftskonflikte unter Umständen gegen ihre Erfinder selbst richtet.

Namhafte Militärexperten aus China und Deutschland haben sich in Peking getroffen und ihre professionellen Erfahrungen, fachlichen Ansichten und politischen Lagebeurteilungen ausgetauscht.

Dabei war weniger die mitunter divergierende Sicht der Dinge bemerkenswert, sondern vielmehr die Tatsache, dass sich westliche (NATO) und östliche (Shanghai Corporation Organisation) Spezialisten am sprichwörtlich „einen Tisch“ mit jeweils aktuellen Erkenntnissen sicherheitspolitischer Überzeugungen des 21. Jahrhunderts beschäftigten und um gegenseitiges Verstehen und Verständnis bemühten.

Der Gegenstandsbereich des Soldatischen war bewusst weit gefasst: transnationale strategische Konzepte, NATO, EU und der Kampf gegen internationalen Terrorismus, Verteidigungshaushalte, maritime Sicherheit, sowie die Komplexität energiepolitischer Debatten beschrieben die Problemlagen.

Konzeption, Auswahl und Darstellung der binationalen Vorträge in zwei Sprachen (deutsch/chinesisch) gingen weit über reine Sachinformationen renommierter Fachvertreter hinaus; die Konferenz war mehr als nur die Beschreibung von militärischen Akteuren, Institutionen und Handlungsformen.

Hier verdichtete sich, was man gemeinhin unter gelungener „interkultureller“ Kommunikation und freigesetzten Diskursen versteht, zu einem guten Erlebnis - die Erschließung eines historisch - gesellschaftlichen Kontextes, in dem vernetzte Sicherheitstheorien nicht ausschließlich Thema waren und blieben.

In die internationalen Dimensionen aktueller und zukünftiger Konfliktszenarien (Stichwort: Cyberwar) flossen Probleme allgemeiner Politik-

gestaltung und deren wissenschaftlicher Analyse genauso ein wie die vertiefte Hinterfragung moderner Kooperations- und Strategiekonzepte zwischen militärisch nicht befreundeten Staaten in unterschiedlichen Bündnisstrukturen.

Zwei Aspekte der Veranstaltung verdienen besonders hervorgehoben zu werden:

die erfolgreiche Herstellung von Kommunikation, die sich als komplexe Tätigkeit zwischen unterschiedlichen Diskussionskulturen (noch dazu auf sensiblem Terrain) artikuliert und das Zuhören (können) als eine von vielen Möglichkeiten, zu lernen, umzulernen.

Unsere Bewertung liegt dabei vor allem auf dem interdisziplinären Gespräch als Ereignis; sie richtet sich weniger auf die Intention und das Gewollte des blossen Redens, sondern auf die nachhaltige Dimension echten Interesses, das zugleich vage Begriffe aus der Sphäre des Unbestimmten, bereits allzu Bekannten oder auch Technischen holte und konkrete Gefahrenlagen, Bedrohungstypen und Widerstände nicht nur an - sondern auch besprach.

Dass dies im Rahmen eines deutsch / chinesischen Wahrnehmungsprozesses und unter leiternder Mitwirkung hochrangiger Offiziere aus beiden Ländern möglich wurde, ist keine Selbstverständlichkeit, keine allein kognitive Leistung der Teilnehmer - und gerade deshalb Grund und Anlass für uns, den Fundus an Information und Analyse in den jetzt zweisprachig verfügbaren Vorträgen zu veröffentlichen.

Wer damals im Seminarraum dabei war, wird sich beim Wiederfinden der Artikel an das be-

sondere Ambiente unserer Konferenz erinnern; dem „neuen“ Leser möge sich neben der Erschliessung interessanter EU / China - Perspektiven regionaler Sicherheitspolitik vor allem auch die wachsende Dringlichkeit einer Verfriedlichung der Welt verdeutlichen.

Thomas Awe

Aussenstelle der Konrad-Adenauer-Stiftung,
Peking, Volksrepublik China

Chinas Sicherheitsbegriff

Xiong Guangkai

China hat in den letzten Jahren im internationalen Kontext erheblich an Gewicht gewonnen und wird immer einflussreicher. 2010 erreichte Chinas Wirtschaftskraft 5,88 Billionen US \$, was einem Wachstum von 9,3 % entsprach. Und trotzdem ist China immer noch das größte Entwicklungsland der Welt mit beträchtlichem Abstand zu den Industrieländern: 2010 betrug das durchschnittliche BSP pro Kopf ca. 4400,00 US \$, damit stand China in etwa auf Platz 100 der Welt. Wollen wir die Ziele, im Jahr 2020 landesweit eine Gesellschaft mit bescheidenem Wohlstand aufgebaut zu haben und im Jahr 2050 an die Länder mit mittlerem Entwicklungsniveau herangekommen zu sein, erreichen, stehen wir noch vor immensen Aufgaben. Ohne ein langfristig friedliches und stabiles internationales Umfeld lassen sich diese Ziele nicht realisieren, und so wird China entschlossen den Weg friedlicher Entwicklung gehen - womit gemeint ist, dass China zum einen durch Wahrung des Weltfriedens seine eigene Entwicklung voranbringen und zum anderen durch den eigenen Fortschritt den Weltfrieden fördern will. Umfassende Kenntnisse über Chinas Verständnis von Sicherheit dienen also einem korrekteren und objektiveren Verständnis seiner Sicherheitsstrategie und

Außenpolitik. Und so freue ich mich, diese Gelegenheit nutzen zu können, um Ihnen Chinas Sicherheitsbegriff näher zu erläutern.

Erstens: Der Begriff „nationale Sicherheit“, wie er heute verstanden wird, hat sich durch einen langjährigen Prozess ergeben. Die Veränderungen der internationalen und nationalen Sicherheitslage bewirkten, dass in den mehr als 60 Jahren seit Gründung der Volksrepublik China das Verständnis dieser Fragen immer umfassender wurde. Dieser Entwicklungsprozess verlief im wesentlichen zwei Perioden. Die erste Periode umfasst die 30 Jahre vor der Reform und Öffnung. Konfrontiert mit der ernststen Sicherheitslage innerer Krisen, äußerer Aggressionen und von Angriffen vieler Seiten, bestand die Kernaufgabe der Wahrung der Sicherheit in den ersten 30 Jahren nach Gründung der Volksrepublik China in den „drei Anti“: „gegen Aggression, gegen Subversion, gegen Separation“. Es liegt auf der Hand, dass die Landesverteidigung in jener Zeit zum Kern des Begriffs nationaler Sicherheit wurde. Die zweite Periode umfasst die 30 Jahre seit der Reform und Öffnung. Als Reaktion auf die Veränderungen der internationalen strategischen Lage und des äußeren Umfelds

sieht die chinesische Regierung seitdem Frieden und Entwicklung als das Thema der gegenwärtigen Zeit an. Wirtschaftsaufbau gilt als Hauptbedingung für die Lösung internationaler und nationaler Probleme, aus strategischer Sicht soll durch ein stärkeres internationales Gewicht die nationale Sicherheit gewahrt werden. Der Begriff der nationalen Sicherheit ist zu einem umfassenden Begriff von Sicherheit erweitert worden, der sowohl politische Sicherheit und Landesverteidigung als auch Sicherheit in Bereichen wie Wirtschaft, Kultur, Information, Energieressourcen und Klimawandel beinhaltet. Zusammengefasst: Chinas Verständnis von Sicherheit bezieht sich nicht nur auf traditionelle, sondern auch auf nicht-traditionelle Sicherheitsbedrohungen, nicht nur auf die Stärkung der eigenen, sondern auch auf die der internationalen Sicherheit.

Zweitens: China wirbt aktiv für einen neuen internationalen Begriff von Sicherheit, der auf „gegenseitigem Vertrauen, gegenseitigen Interessen, Gleichberechtigung, Kooperation“ beruhen soll. Traditionelle Herausforderungen an die Sicherheit wie Kriege und Konflikte gehören nicht der Vergangenheit an, gleichzeitig treten im Zuge der weiteren Multipolarisierung der Welt, der Globalisierung der Wirtschaft und der Informatialisierung der Gesellschaft die gemeinsamen Sicherheitsprobleme immer offener zutage. Diese von Multinationalität, Plötzlichkeit und Kointegration gekennzeichneten Probleme müssen von der internationalen Gemeinschaft gemeinsam gelöst werden. Ausgehend von ihrem Verständnis nationaler Sicherheit wirbt die chinesische Regierung aktiv für ihren neuen internationalen Begriff von Sicherheit auf der Basis von „gegenseitigem Vertrauen, gegenseitigen Interessen, Gleichberechtigung, Kooperation“. „Gegenseiti-

ges Vertrauen“ meint, über Gleiches und Unterschiede in Ideologie und Gesellschaftssystemen hinweg Missverständnisse und Differenzen durch Dialog auszuräumen und strategische Fehleinschätzungen zu vermeiden. „Gegenseitige Interessen“ bedeutet, dass alle Länder unter Wahrung der eigenen Interessen die Sicherheitsinteressen der Gegenseite respektieren und so gemeinsame Sicherheit realisieren. „Gleichberechtigung“ bezieht sich darauf, dass alle Länder, egal ob groß oder klein, Mitglieder der internationalen Gemeinschaft sind, die sich gegenseitig respektieren, gleichberechtigt behandeln und so die Demokratisierung der internationalen Beziehungen voranbringen sollen. „Kooperation“ bedeutet, Streitigkeiten durch friedliche Verhandlungen zu lösen und in Sicherheitsfragen von gemeinsamem Interesse eng zusammenzuarbeiten. Die chinesische Regierung hält dabei an den Ideen von gemeinsamer, umfassender sowie kooperativer Sicherheit fest. Sie fordert alle Länder auf, im Interesse der allseitigen Sicherheit das Kalte-Kriegs-Denken endgültig zu überwinden und auf der Basis gegenseitigen Vertrauens Gleichberechtigung und Kooperation zu entwickeln.

Drittens: China beteiligt sich aktiv an der internationalen Sicherheitszusammenarbeit. Auf der Basis des neuen internationalen Begriffs von Sicherheit hält China an Offenheit, Praktikabilität und Zusammenarbeit, an engerer internationaler Sicherheits- und strategischer Kooperation, an vertieften strategischen Konsultationen mit den wichtigsten Ländern und den Nachbarstaaten sowie an der Intensivierung des Austauschs und der Zusammenarbeit im militärischen Bereich mit den Entwicklungsländern fest. China beteiligt sich aktiv an gemeinsamen Aktionen wie friedenserhaltende Missionen der Vereinten

Nationen, Zusammenarbeit bei der Terrorbekämpfung und internationaler Begleitschutz für Schiffe. Bis zur ersten Septembertdekade diesen Jahres hat die chinesische Armee bereits an 30 friedenserhaltenden Aktionen der Vereinten Nationen teilgenommen und insgesamt über 21.000 Soldaten entsandt, gegenwärtig sind 1876 Soldaten in 11 Gebieten im Einsatz. Damit ist China das Land der fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, das die größte Anzahl von Soldaten für Friedenstruppen entsandt hat. In der Zusammenarbeit bei der Terrorbekämpfung führt China neben der Kooperation im Rahmen der Shanghai Cooperation Organization Konsultationen mit den USA, Kanada, Deutschland, Russland, der Türkei und anderen Ländern zu Terrorbekämpfung und intensiviert den Austausch und die Zusammenarbeit mit den Exekutiv- und Geheimdienstbehörden der relevanten Länder in Süd- und Südostasien. Was den internationalen Begleitschutz für Schiffe betrifft, so hat die chinesische Armee bis Mitte September diesen Jahres insgesamt 9 Verbände mit insgesamt über 7600 Marineoffizieren und -soldaten zum Einsatz in somalischen Hoheitsgewässern entsandt, die über 4000 chinesische und ausländische Handelsschiffe begleitet haben. Darüber hinaus beteiligt sich China aktiv an Aktionen wie internationalen Rettungs-, Rüstungskontroll-, Abrüstungs- und Nichtverbreitungsmaßnahmen. Die Realität zeigt, dass China einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Sicherheit der internationalen Gemeinschaft und zur Wahrung von Frieden und Stabilität auf der Welt geleistet hat und leistet, indem es daran festhält, die nationale mit der internationalen Sicherheit zu verbinden und mit allen Ländern der Welt, einschließlich der Länder Europas, auf der Basis gegenseitigen Vertrauens eine enge Zusammenarbeit für Frieden,

Sicherheit und Harmonie zu entwickeln. Heute sind traditionelle und nicht-traditionelle Sicherheitsbedrohungen miteinander verwoben, die Inhalte von Sicherheit werden immer umfangreicher. Nie zuvor war das Schicksal eines Landes so eng mit seiner Sicherheit verbunden, die es nicht erreichen kann, wenn es weder global noch regional Frieden und Stabilität gibt. Ohne eine umfassende und breite Sicherheitszusammenarbeit der Länder werden Frieden und Entwicklung auf der Welt kaum zu realisieren sein. Die internationale Gemeinschaft muss daher das in den internationalen Beziehungen überholte Denken von „Nullsummenspiel“ und das Kalte-Kriegs-Denken überwinden und zu einem Verständnis einer umfassenden, gemeinsamen, kooperativen Sicherheit gelangen. Sie muss diese Politik konsequent umsetzen und gegen die Ursachen und Symptome der Probleme angehen, gemeinsam auf die vielseitigen Sicherheits Herausforderungen reagieren und ein internationales Sicherheitsumfeld schaffen, das von Frieden, Stabilität, Gleichberechtigung, gegenseitigem Vertrauen, Zusammenarbeit und einer Win-win-Situation gekennzeichnet ist.

General Xiong Guangkai ist ehemaliger stellvertretender Leiter des Mitarbeiterstabes der Volksbefreiungsarmee (PLA).

NATO mit neuem Strategischen Konzept Fortschritte und Schwierigkeiten im ersten Jahr

Klaus Olshausen

1. Einleitung

Die Nordatlantische Allianz ist mit ihrem Grundanliegen, ihrem Kernauftrag und ihrem erweiterten Engagement im siebten Jahrzehnt ihres Bestehens als politische Organisation mit der Bündelung militärischer Fähigkeiten so wichtig wie je zuvor, allerdings mit neuen, zusätzlichen Aufgaben.

Vor zehn Monaten wurde in Lissabon das Neue Strategische Konzept (N.S.K.) der Nordatlantischen Allianz von allen Gipfelteilnehmern gemeinsam beschlossen mit wesentlichen neuen Aspekten zur

kollektiven Verteidigung und Abschreckung, Sicherheit durch Krisenbewältigung und kooperativen Sicherheit.

Zu allen Zukunftszielen und Aufgabenfeldern wurden im Kommuniqué des Gipfeltreffens z. Tl. umfangreiche Folgearbeiten festgelegt. Zugleich galt es, alle laufenden Operationen politisch und militärisch weiter erfolgreich zu führen und ein günstiges Ergebnis zu erreichen.

Die Monate nach dem Gipfeltreffen der NATO in Lissabon waren und sind von zwei Themen besonders geprägt worden:

Zum einen die kritische Lage bei der Mehrzahl der Verteidigungsbudgets in den Mitgliedstaaten mit zahlreichen neuen Reformen mit deutlichen Reduzierungen der Umfänge, Strukturen und Fähigkeiten, zum anderen die Art und Weise der Krisenbewältigung vor während und nach dem Einsatz von Luft- und Seestreitkräften der Allianz gegen die Kräfte des Gaddafi Regimes in Libyen, das mit dessen Tod Mitte Oktober endete.

Daneben stehen natürlich eine Reihe wichtiger Aufgaben, die beim Gipfeltreffen beauftragt worden sind, wie die Raketenabwehr der NATO, die Konzepte zur Abwehr von Cyberangriffen oder NATO's Mitwirkung für die Energiesicherheit der Mitgliedstaaten.

Nach den Ergebnissen des Gipfels im November 2010 war klar, dass die Praxis zeigen musste, ob erstens alle Nationen aus dem N.S.K. 2010 die gleichen Schlussfolgerungen ziehen und zweitens auch bereit sind, in kritischen Lagen gemeinsam zu handeln. Denn die Wirksamkeit

der Texte misst sich daran, im konkreten Fall gemeinsame Interessen zu formulieren und dann mit kollektivem, solidarischem Willen und natürlich den jeweils erforderlichen Fähigkeiten entschlossen zu handeln.

An Beispielen aus den drei Schlüsselaufgaben der Allianz werden einige offene Fragen, Herausforderungen und Debatten aufgezeigt, bei denen Stärken und Schwächen deutlich geworden sind. Damit wird erkennbar, dass das N.S.K. eine gemeinsame Basis bildet und sinnvolle Orientierung leistet. Zugleich gilt es aber im konkreten Handeln immer wieder die individuellen Sichtweisen und Blickrichtungen von 28 Nationen auf den konkreten Fall hin zu bündeln.

2. Kollektive Verteidigung und Abschreckung

Im N.S.K. werden 13 Aufgabenfelder abgesteckt, um auch künftig eine glaubwürdige Abschreckung und eine wirksame Verteidigung zu erhalten.

Dies schließt u.a. ein

- ein geeignetes Verhältnis von konventionellen und nuklearen Kräften,
- den Schutz der Bevölkerung und des Territoriums gegen Angriffe mit ballistischen Raketen,
- das zügige Erarbeiten und Entwickeln von Konzepten und wirksamen Fähigkeiten gegen Cyber Angriffe,
- das Identifizieren und Bereitstellen von Fähigkeiten als Beitrag künftiger Energiesicherheit und - nicht zuletzt eben -
- das Sicherstellen ausreichender Ressourcen aller 28 Nationen für die Streitkräfte, um in

diesen Herausforderungen bestehen bzw. ihren wirkungsvollen Beitrag leisten zu können.

Zurzeit konzentrieren sich die Erörterungen und teilweise kontroverse Diskussionen auf

- die künftige Rolle der Nuklearwaffen sowie - damit verknüpft - den Nutzen und den Aufbau einer Raketenabwehr der NATO, den Erhalt nationaler/multinationaler Fähigkeiten bei knappen, ja sinkenden Budgets und reduzierten Streitkräften,
- die schwierige und mühsame Abstimmung zu den komplexen Aspekten einer Verteidigung gegen Cyber Angriffe und - ähnlich schwierig und kontrovers -
- die Konkretisierung der Rolle der NATO für den Erhalt der Energiesicherheit aller Mitgliedstaaten.

2.1

Zurzeit laufen die Arbeiten am Defense and Deterrence Posture Review (DDPR) mit Hochdruck. Er basiert auf der im März 2011 gebilligten Politischen Weisung des Nordatlantikrates. Über die Gewichtung und den Zusammenhang zwischen konventionellen und nuklearen Fähigkeiten für eine moderne Abschreckung, über die nukleare Rolle bei gleichzeitigem Streben nach einer Rückführung bis zu „Nulllösung“ der Nuklearpotentiale, über eine Neufassung der Erklärungspolitik durch sog. negative Sicherheitsgarantien, über alle Fragen der substrategischen Nuklearwaffen in Verbindung mit der künftigen Rolle von „Dual Capable Aircraft“ bei möglichst breiter Beteiligung der Mitgliedstaaten und über die Bewältigung des prominenten Gipfelauftrags, Raketenabwehr zu einem integralen Bestandteil des Verteidigungsdispositivs zu machen, über all dies bestehen durchaus (noch) unterschiedliche Auffassungen

in der Allianz. In all diesen Bereichen rückt immer wieder die Sicherheitsgarantie der USA für die gesamte NATO in den Blick. Aber auch die beiden Nuklearmächte Frankreich und Großbritannien wollen keine Relativierung ihrer eigenen Nuklearwaffen im Verteidigungsdispositiv der Allianz. Zusätzlich wirken einerseits die Betonung aller Ansätze zur Abrüstung und Rüstungskontrolle bei Allianzmitgliedern und andererseits die strittigen Positionen mit Russland hinsichtlich der Abwehr weitreichender ballistischer Raketen auf diesen umfassenden DDRP ein. Es ist deshalb offen, ob zum Außenministertreffen im Dezember 2011 oder dem Treffen der Verteidigungsminister im Februar 2012 schon abschließende Ergebnisse erreicht sein werden. Gelingt dies nicht, wird es ein Gipfelthema im Mai 2012 in Chicago werden!

2.2

Nach dem Ende des „Kalten Krieges“ und der deshalb in den Nato Nationen mittels drastischer Reduzierungen „eingefahrenen Friedensdividende“ hat sich die Abwärtsspirale oder zumindest die Stagnation der Verteidigungshaushalte schon über viele Jahre fortgesetzt. Als dann mit der Finanzkrise 2008 und der Schuldenkrise in Europa und den USA 2010 die Einschnitte erneut zunahm und erhebliche Verringerungen der Streitkräfte, v.a. der verfügbaren Fähigkeiten und der Mittel für Innovation und Modernisierung erkennbar wurden, mahnte NATO Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen bereits im Februar 2011 in München alle NATO Nationen, dass aus dieser Doppelkrise keine Krise der Sicherheit werden dürfe. Da aber keine Nation in der Lage und/oder willens ist, diesem Aufgabenfeld der Sicherheitspolitik höhere Priorität einzuräumen, erleben nun seit Jahren erörterte

Ideen und Konzepte für eine stärkere multinationale Zusammenarbeit bei Ausstattung, Ausbildung und Organisation der Streitkräfte größere Aufmerksamkeit. Aber neben vielen praktischen Begrenzungen (Sprachen, verschiedenartige Industriepolitik, militärische Kultur und Strukturen) verlangen durchgreifende Fortschritte bei der synergetischen Zusammenfassung fragmentierter Verteidigungsstrukturen vor allem den gemeinsamen und beständigen politischen Kompass aller Mitglieder. Nur wenn Gemeinsamkeit in Zweck, Ziel und Ausrichtung der - bisher v.a. national bestimmten - Sicherheitspolitik gewährleistet ist, werden multinationale Vernetzung und/oder Rollenspezialisierung auch in Kernbereichen militärischer Fähigkeiten erreichbar und dann auch solidarisch einsetzbar werden.

2.3

Bei der Herausforderung durch Risiken und Gefahren im Cyber Space wird der Schwerpunkt vorrangig auf Cyber Security gelegt; d.h. Maßnahmen zum Schutz gegen Cyber Angriffe aus kriminellen, nachrichtendienstlichen oder terroristischen Motiven, egal ob Einzeltäter, Gruppen oder staatlich gesteuert, stehen im Mittelpunkt.

Zwar hat die Allianz Cyber Angriffe im Abschnitt kollektive Verteidigung als Gefahr für die transatlantische Sicherheit und Stabilität eingestuft, aber die Verantwortung liegt auch hier - wie beim Kampf gegen den Terrorismus - in erster Linie bei den Nationen. Die NATO wird sich deshalb zunächst auf die Erarbeitung allgemeiner Konzepte sowie Maßnahmen zum Schutz ihrer eigenen IT-Strukturen im Cyber-Raum konzentrieren. Fragen der Kompatibilität und Interoperabilität werden dabei großen Raum einnehmen.

Die Frage einer offensiven Komponente für den Erhalt oder die Wiederherstellung von Cyber Security wird in den Nationen sehr unterschiedlich beurteilt und steht als gemeinsames NATO-Projekt absehbar nicht zur Diskussion, ganz zu schweigen von einem „Erstschlag“ gegen gegnerische Cyber Systeme.

2.4

Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass in einer globalisierten, ökonomisch sehr verschränkten Welt Zugang und Nutzung von Energieträgern nicht nur überragende ökonomische Relevanz hat, sondern auch politisch in nicht-kooperativer Art genutzt werden kann. Dies kann nicht nur zu erheblichen negativen Folgen für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sondern auch für die soziale Stabilität betroffener Staaten führen.

Energiesicherheit verlangt also nach Versorgungssicherheit in einem politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmen, aber auch hinsichtlich der physischen Sicherheit der Energieinfrastruktur und der Transportwege, insbesondere von Pipelines, Seewegen und Umschlagplätzen. Das N.S.K. erhebt den Beitrag der NATO zur Energiesicherheit zu einer wesentlichen Herausforderung der kommenden Jahre, auch indem es diese unter die Kernaufgabe Verteidigung und Abschreckung einordnet.

Wegen der überwiegend ökonomischen und politischen Fragen sehen die EU-Nationen in der NATO keine primäre Rolle für die Allianz sondern für die EU. Die Diskussion in der NATO konzentriert sich deshalb auf den zusätzlichen Nutzen, den sie bei der Überwachung von Risiken (z .B. failing, failed states, Terrorismus), beim Schutz

kritischer Infrastruktur und möglichen Maßnahmen in Transitregionen erbringen kann.

Unter welchen Bedingungen sich Gefahren für die Energiesicherheit zu einer echten Artikel 5 Frage zuspitzen können, wird derzeit nicht einmal vage angedeutet. Bis zum Gipfel in Chicago im Mai 2012 werden dazu konkretere Einschätzungen erforderlich werden.

3. Sicherheit durch Krisenbewältigung

Das N.S.K. sieht ein Engagement der NATO über das gesamte Krisenspektrum vor, also Prävention, Bewältigung und Nachsorge. Es enthält keine konkreten geographischen Angaben, sondern formuliert, dass ein Engagement in einer sich entwickelnden Krise eine potenzielle Beeinträchtigung der Sicherheit der Allianzmitglieder voraussetzt und ein Eingreifen in einen Konflikt, wenn dieser die Sicherheit der Allianzmitglieder tatsächlich beeinträchtigt.

Der Verlauf der Krise und des Bürgerkrieges in Libyen und die Debatten und das Handeln der Allianz sind ein beredtes Beispiel dafür, wie schwierig es im konkreten Fall ist, über die potenzielle/tatsächliche Beeinträchtigung der Sicherheitsinteressen der Allianz einen Konsens der 28 zu erreichen und dann mit allen erforderlichen und verfügbaren Mitteln / Fähigkeiten tatkräftig zu handeln.

3.1

Nach erfolgreicher Beendigung der Operation PROTECTOR Ende Oktober 2011 kann festgestellt werden, dass die NATO erheblichen Anteil daran hat, dass die „Rebellen“ in Libyen nicht

nur nicht von Gaddafis Truppen und Schergen massakriert worden sind, sondern, dass sie nach schweren Kämpfen die Kontrolle über das Land erlangt haben. Nachdem sich der Staub um die heftigen Diskussionen zu diesem Einsatz innerhalb und außerhalb der NATO nach dem 18. März gelegt hat, haben die 28 Nationen diesen Auftrag politisch angenommen und militärisch erfolgreich ausgeführt. Und dies auch dann, als die USA sich wesentlich auf wichtige Unterstützungsaufgaben konzentriert und einige Nationen gar keine eigenen Mittel für die Operation bereit gestellt haben sowie die anfänglichen Einschätzungen eines kurzen Einsatzes sich nicht erfüllt hatten.

Allerdings ist dieser Einsatz aus mehreren Gründen keine Blaupause für künftige Aufgaben der Allianz mit militärischen Mitteln. Zweck, Ziel und Mittel im Clausewitzschen Sinn müssen im Licht der gemachten Erfahrung frühzeitig analysiert, definiert und solidarisch entschieden werden. Botschafter Volker, ehemaliger Ständiger Vertreter der USA bei der NATO, hat dies an drei Problemfeldern des Libyen Einsatzes aufgezeigt: Bestimmung des Einsatzzwecks, die Führung als Koalition der Willigen und durch die NATO sowie das erforderliche Maß an Solidarität.

- Zwar hatten viele Stimmen der internationalen Gemeinschaft und der Nationen sehr früh die Abdankung Gaddafis gefordert, aber zu einer Sicherheitsresolution kam es unter dem Eindruck der dramatischen Lage in Benghasi nur für das Waffenembargo, die Flugverbotszone und den Schutz der zivilen Bevölkerung. Um einen Konsens in der Allianz zu erreichen, musste sich die NATO auf diese Zwecke begrenzen, was nicht unerheblich zur Dauer

der Operation beigetragen hat. Nur und erst als einige Nationen außerhalb des NATO Einsatzes Berater und Spezialkräfte nach Libyen entsandten, wodurch Kommunikation, Nachrichtenaustausch und Zielkoordinierung für NATO Luftangriffe verbessert wurden, konnten die Rebellen als Bodentruppen im Land zügigere Fortschritte erzielen. Grundsätzlich fanden diese nationalen Maßnahmen aber nicht wegen sondern trotz des NATO Einsatzes statt. Fazit: Während das N.S.K. keine explizite Autorisierung durch UN zwingend vorsieht, haben in Libyen Russland und China die UN genutzt, um die Grenzen des NATO Einsatzes zu bestimmen.

- Aufgrund der dramatischen Zuspitzung der Lage in Libyen, insbesondere um die Stadt Benghasi, die die UNSCR 1973 schließlich möglich gemacht hatte, einerseits und der Tatsache, dass es zwar in der NATO militärische Planungen und politische Konsultationen gab, aber die Entscheidungsfindung erst begonnen hatte, erfolgten die ersten Einsätze zur Durchsetzung der Flugverbotszone und des Schutzes der Zivilbevölkerung vor Benghasi unter Führung einer Koalition der Willigen in Umsetzung der UNSCR 1973. Während Amerika und Großbritannien die politische und militärische Führung rasch in die Hände ihrer Allianz, der NATO, legen wollten, hatten die Franzosen die eigenwillige Idee, für die politische Führung ein besonderes Kollegium zu schaffen, das sich dann allerdings der operativen und taktischen Führung der NATO Kommandostruktur bedienen sollte. Dieser Ansatz war ebenso unrealistisch wie die Wortwahl der USA von einer Abgabe der Führung an die NATO eigenartig war, so als

ob die USA gar nicht die führende Macht in dieser Allianz seien. Diese Diskussionen und die Vorstellungen der Türkei zu erheblichen Änderungen, ja Einschränkungen hinsichtlich der Maßnahmen für die Flugverbotszone bedeuteten einen längeren Weg zur Entscheidung über die Gesamtoperation. Nach der schrittweisen Übernahme der Verantwortung zunächst über das Waffenembargo, dann über die Flugverbotszone und schließlich der Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung vor Angriffen der Gaddafi Truppen am 27. März konnte die NATO die Operation PROTECTOR ab 31. März verantwortlich führen. Auf der Grundlage des N.S.K. sollten alle Nationen in der Krisenbewältigung dem Grundsatz folgen, dass es dem gemeinsamen Erfolg dient, wenn man weder die Führung abgibt noch sie unilateral wahrnimmt, sondern dem bewährten Grundsatz gemeinsamer politischer Führung und integrierter militärischer Führung folgt. Dies ist nun - nach kurzer, heftiger Debatte - über sechs Monate mit gutem Ergebnis erfolgt.

- Die Entscheidung der Allianz vom 12. September 2001, erstmals den Art. 5 des Washingtoner Vertrags als Reaktion auf den Terrorangriff gegen die USA zu erklären, und die Wortwahl des N.S.K. zu Verteidigung und Abschreckung lassen erkennen, dass der Grundsatz: „Alle für einen, einer für alle“ im Falle tatsächlicher Angriffe oder existenzieller Bedrohungen die glaubwürdige Vertragsgrundlage bleibt. Die NATO hatte allerdings schon mit dem ersten strategischen Konzept nach Ende des „Kalten Krieges“ im Jahr 1991 erkannt, dass in der Krisenbewältigung mit sog. friedensunterstützenden Einsätzen, die

se gegenseitige Verpflichtung nicht in derselben Klarheit besteht und eingefordert werden kann. Die Ereignisse rund um den Libyeneinsatz im März zeigen überdeutlich, dass in allen Fragen eines militärischen Einsatzes zur Krisenvorbeugung, -eindämmung und -nachsorge unterschiedliche Interessenlagen und sehr verschiedene innenpolitische Stimmungslagen der Nationen jeden Entscheidungsprozess komplizieren und die Konsensbildung erschweren und ggf. verzögern. Solidarität ist aber nicht nur in Gefahr, wenn der Konsens ausbleibt. Wenn die Umsetzung des Konsenses in der Führung der Operation durch Vorbehalte hinsichtlich der Art der Mittel, der Begrenzung der Einsatzgebiete, der Bereitstellung von Unterstützungsfähigkeiten, selbst in einer schwierigen Kampfsituation für andere Truppen eingeschränkt wird, gefährdet dies die Solidität der Operation und nagt aber vor allem an der Glaubwürdigkeit der Solidarität. Auf diese wird es aber in einer Welt mit ansteigenden ideologischen, militärischen, ökonomischen, politischen, ja rein chaotischen Risiken und Gefahren zwischen Amerika und Europa, aber auch innerhalb der EU künftig eher mehr ankommen als weniger. Das verlangt u.a. dass über Krisenregionen kontinuierlich konsultiert wird, um das Maß gemeinsamer Einschätzungen und Handlungsoptionen zu erhöhen und dann im Falle einer nicht kooperativen Entwicklung, ein Vorgehen mit Beteiligung möglichst aller Mitgliedstaaten und wenigen Caveats zu erreichen.

3.2

Für den bereits seit 2003 laufenden Einsatz der NATO in Afghanistan werden Vorbereitung und

Durchführung der Übergabe der Verantwortung schon in den Monaten nach der Bonner Afghanistan Konferenz im Dezember 2011 noch erhebliche politische Kraftanstrengungen erfordern, um den Grundsatz „in together - out together“ so praktikabel und konsequent umzusetzen, dass eine sog. „selbsttragende Stabilität“ in Afghanistan noch erreicht werden kann.

Dabei hat die NATO die Ziele ihres Einsatzes seit Anfang 2010 soweit zurück genommen, dass die Mitglieder jetzt darauf abzielen, ein erneutes Festsetzen des Al Qaida Terrors dort zu verhindern und hinreichende Fähigkeiten afghanischer Sicherheitskräfte aufzubauen. Ob die NATO Staaten für den Fall einer ungünstigeren Entwicklung die Geschlossenheit und Entschlossenheit herstellen können, den ISAF Einsatz neu über 2014 hinaus zu bestimmen, ist eine offene und mit Blick auf die innenpolitische Stimmung in den meisten Mitgliedstaaten mit großer Skepsis zu stellende Frage.

4. Internationale Sicherheit durch Partnerschaft

4.1 Grundlagen und Praxis des NATO-Russland-Rates: „Relationship without harmony“

Ein vernünftiges, tragfähiges Verhältnis der NATO mit Russland gewann nach der Implosion der Sowjetunion und der beginnenden Öffnung der Allianz für neue Mitglieder rasch an Bedeutung. Seit 1997 gab es mehrere Ansätze und Vereinbarungen, um zwischen der NATO und Russland eine sicherheitspolitische Partnerschaft aufzubauen und zu festigen. Fortschritte wurden gerade auch in der militärischen Kooperation durchaus erzielt. Aber es gab wiederholt längere Unterbrechungen, ein-

mal 1999 - 2002 als russische Reaktion auf die NATO „Air Campaign“ gegen das Jugoslawien von Milosevic aufgrund dessen Vorgehen im Kosovo und dann als Reaktion der NATO nach dem Krieg zwischen Russland und Georgien von 2008 - 2010.

Nach dem NATO - Russland Gipfel im November 2010 sind erneut viele Aktivitäten eingeleitet bzw. wieder aufgenommen worden. Zuletzt wurde dies beim NATO-Russland-Rat (NRR) auf Botschafterebene in Sotschi diesen Sommer bestätigt. Das gilt insbesondere für die verstärkte Zusammenarbeit für den Einsatz in Afghanistan, aber auch für weitere Projekte z. B. in der Terrorismusabwehr oder der taktischen Raketenabwehr. Außenminister Lawrow nannte es sogar einen Fortschritt mit „7-Meilenstiefeln“.

Aber ein besonders kritischer Streitpunkt bleibt ungelöst. Bei der geplanten Raketenabwehr der NATO verlangt Russland gleichberechtigte Beteiligung und/oder Sicherheitsgarantien der USA, dass sich diese nicht gegen Russland richten wird.

Die Raketenabwehr in und für Europa hat eine lange Geschichte. Sie wurde als wesentliches Element für die Sicherheit der Mitgliedstaaten offiziell aber erst mit dem N.S.K. und den Gipfelaufträgen in Lissabon beschlossen. Die ersten Arbeiten führten zu einem „Missile Defense Action Plan“, den die Verteidigungsminister Anfang Juni 2011 gebilligt haben. Operative und politische Planungen werden vorangetrieben. Führungsstrukturen und -verfahren, vorgeplante Einsätze, Einsatzregeln, Autorität zur Waffenfreigabe, Anforderungen für den Schutz von bedeutenden Anlagen und Räumen stehen dabei ebenso im Blickpunkt wie politische und rechtliche Konse-

quenzen eines „Intercept“. Ob es gelingt, bis zum Gipfel in Chicago im Mai 2012 schon eine erste operative Fähigkeit zu erreichen, wird von den Beiträgen der Nationen zum Gesamtsystem abhängen.

Im NATO-Russland-Rat werden eine angestrebte „Joint Analysis“ und darauf aufbauende politische Prinzipien und Zielsetzungen weiter kontrovers diskutiert. Aus diesem Grund steht auch der vorgesehene Fortschrittsbericht noch aus. Die entscheidenden Schritte werden zwischen den USA und Russland erörtert werden müssen. Denn Russland verknüpft eine akzeptable Kooperation bei der Raketenabwehr mit dem Fortbestand des neuen START-Vertrages vom Januar 2011. Die weitreichenden Angebote der USA sind bisher von Moskau nicht aufgegriffen worden. Allerdings scheint es, dass die Russen ihr maximales Ziel eines gemeinsamen NATO-Russland-Systems strategischer Raketenabwehr nicht mehr für aussichtsreich halten, da der NRR auch die Definition und die Ausgestaltung von zwei kooperativ zu betreibenden Systemen in einem multilateralen Ansatz bearbeiten soll. Die Hauptschwierigkeit der Zusammenarbeit liegt nicht so sehr in der angeblichen Untergrabung russischer Nukleardoktrin sondern darin, dass erneut - wie in Bosnien und Kosovo - kein „Co-Management“ in einem wichtigen sicherheitspolitischen Wirkungsbereich durchgesetzt werden kann.

Gegenüber diesem schwierigen nuklearstrategischen Disput tritt die Kritik Russlands an der Durchführung des NATO-Einsatzes in Libyen zurück.

Nach seiner Enthaltung bei der UNSCR 1973 hat sich Russland sehr früh über den NATO Einsatz der Luftstreitkräfte gegen Gaddafi mit harscher

Kritik geäußert. Nach russischer Auffassung gingen insbesondere die Einsätze der Luftstreitkräfte weit über die Resolutionsbeschlüsse hinaus.

Schon an der strittigen Behandlung des Verhaltens des Assad-Regimes in Syrien im UN Sicherheitsrat werden politische Langzeitwirkungen ablesbar. Ein Eingreifen unter Berufung auf die von der UN Vollversammlung angenommene Verpflichtung der sog. „responsibility to protect“ (R2P) wird es absehbar nicht geben können. Und viele westliche Staaten werden das einerseits beklagen und andererseits aus vielerlei innenpolitischen Gründen froh sein, dass diese ablehnende russische und wahrscheinlich auch chinesische Haltung sie davor bewahrt, selbst konkrete Entscheidungen vorbereiten zu müssen.

4.2 Bereitschaft zur Partnerschaft „around the globe“

Das Beispiel der Beziehungen zwischen NATO und Russland - so wichtig es ist - darf nicht den Blick dafür verstellen, dass die NATO mit allen Nationen zusammenarbeiten will, die dazu bereit sind, um die internationale Sicherheit zu verbessern.

Diese Partnerschaften gründen auf Reziprozität, wechselseitigem Nutzen und gegenseitigem Respekt. Sie reichen deutlich über eine Beteiligung an NATO geführten Operationen hinaus, wenngleich bei ISAF ca. 20 Nicht-NATO-Staaten in unterschiedlicher Weise aktiv beteiligt sind. Das bedeutet, dass neben den vielfältigen und weitreichenden bilateralen Beziehungen von NATO Mitgliedstaaten, z.B. mit der Volksrepublik China auch die NATO für partnerschaftliche Beziehungen mit China offen ist. Erste Schritte dazu sind ja auch bereits erfolgt.

Während bis vor kurzem Berichte über die Sorgen in der NATO über die erheblichen Steigerungen der chinesischen Verteidigungsausgaben eine größere Rolle spielten, haben in diesem Jahr eine Reihe von sicherheitspolitischen Beiträgen die Chancen für verbesserte Beziehungen der NATO zu China erörtert. NATO Generalsekretär Rasmussen hat am 12. April 2011 vor der Außenministerkonferenz auf China und Indien beispielhaft, aber sicher absichtvoll hingewiesen. Erst am 23. August 2011 war Dirk Brengelmann als Assistant Secretary General Plans & Policy zu jährlichen Konsultationsgesprächen in Peking. Hierbei steht Vertrauensbildung durch Information und Gedankenaustausch über gemeinsam interessierende Herausforderungen im Mittelpunkt, aber auch über die unterschiedlichen Einschätzungen hinsichtlich der jeweiligen sicherheits- und verteidigungspolitischen Absichten und Maßnahmen. Dabei beginnt man nicht bei null. Schon 2009 hat der damalige stv. GenSek auf die chinesische Teilnahme an Seminaren und Konferenzen hingewiesen. Themen wie die Entwicklung in Afghanistan, die Freiheit der Meere, die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen sind dabei schon im Blickfeld. Aber auch zur Verteidigung gegen transnationalen Terrorismus und die Gefahren im Cyberraum kann es Ansätze für Konsultation und ggf. Kooperation geben.

5. Zwischenbilanz nach einem Jahr

Das N.S.K. trifft in allen Kernaufgaben klare Positionsbestimmungen auf hohem Abstraktionsniveau und formuliert die wichtigen künftigen Aufgabenfelder der Allianz.

Es sind aber 28 Nationen, die dieses Dokument für jeden konkreten Fall mit ihren Augen lesen, deuten und versuchen, für ihre Schlussfolgerungen und Ziele in den Gremien der NATO Zustimmung zu gewinnen. Das bedeutet, dass in allen Aktionsfeldern auch künftig durchaus heftige Debatten und auch länger dauernde Abstimmungen entstehen können und werden.

Mit Blick auf eine bereits über 60 Jahre währende erfolgreiche Geschichte der Allianz mit ihren Höhen und Tiefen ist aber Zuversicht gestattet, dass die „konstruktive Ambiguität“ der Dokumente und die großen Ziele der Allianz genug Ansporn geben, an dem jeweils erforderlichen Konsens mitzubauen und so auch im 21. Jahrhundert mit Einigkeit, Solidarität, Stärke und Entschlossenheit den Anspruch nach „aktivem Engagement und moderner Verteidigung“ erfolgreich einzulösen.

GenLt. (a.D.) Dr. phil. Klaus Olshausen ist Präsident der Clausewitz-Gesellschaft e.V.

Die Europäische Union und ihr Kampf gegen den inter- nationalen Terrorismus

Peter Roell

Zusammenfassung

Spätestens nach den verheerenden Terroranschlägen in Madrid am 11. März 2004 mit 191 Toten und etwa 1.800 Verwundeten sowie am 7. Juli 2005 in London mit 56 Toten und 700 Verwundeten wurde deutlich, dass der islamistisch motivierte Terrorismus Europa erreicht hat.

Im Jahr 2010 wurden aus neun EU-Mitgliedstaaten - von insgesamt 27 - 249 Terroranschläge gemeldet. 611 Personen, die in terroristische Aktivitäten verwickelt waren, wurden festgenommen. Die Mehrzahl der Angriffe fanden in Spanien (90) und Frankreich (84) statt.

Islamistische Terrorgruppen führten im Jahre 2010 jedoch nur drei Angriffe auf EU-Territorium durch (zwei in Schweden, einen in Dänemark). Weiterhin sind in den EU-Mitgliedstaaten vielfältige Rekrutierungsaktivitäten islamistischer Netzwerke erkennbar, nebst Bemühungen, entsprechende Finanzmittel zu generieren. Bei all diesen Aktivitäten kommt dem Internet eine große Bedeutung zu.

Zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus

verfolgt die EU vier Ziele: Verhinderung von Terroranschlägen, Schutz vor Terrorangriffen, Verfolgung der Täter und Maßnahmen nach Terroranschlägen.

Nach den Terroranschlägen am 22. Juli 2011 in Oslo und auf der Insel Utøya durch den Einzeltäter Anders Behring Breivik will sich die Europäische Union stärker gegen den „Einsamen-Wolf-Terrorismus“ rüsten. Hier soll vor allem die europäische Polizeiagentur Europol eine entscheidende Rolle spielen.

In der Europäischen Union befassen sich folgende Personen/Institutionen mit dem Thema Terrorismus/Terrorismusbekämpfung: Gilles de Kerchove in seiner Funktion als Koordinator für die Terrorismusabwehr, das Joint Situation Centre (SitCen), das EU Satellite Centre (EUSC), die europäische Polizeibehörde Europol, die europäische Justizbehörde EUROJUST, die Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit (ENISA), das EU Institut für Sicherheitsstudien (EUISS), um nur einige zu nennen.

Trotz zahlreicher Erfolge der Europäischen Union in ihrem Kampf gegen den internationalen

Terrorismus bleibt die Gefährdungslage in Europa weiterhin hoch. Das Motto der NATO „Wachsamkeit ist der Preis der Freiheit“ gilt auch für die Terrorismusbekämpfung.

Einleitung

Es ist mir heute eine ganz besondere Freude, dass ich hier in Peking zum Thema Die Europäische Union und ihr Kampf gegen den internationalen Terrorismus referieren darf. Im Juli vergangenen Jahres hatte mich das World Public Forum - Dialogue of Civilizations und die Chinese Foundation of International Research zu einer internationalen Konferenz in die chinesische Hauptstadt eingeladen. Aus Termingründen konnte ich damals nicht daran teilnehmen.

Maxim Worcester, Senior Advisor ISPSW, und ich hatten den Veranstaltern aber eine Analyse mit dem Titel „Low Intensity Terrorist Threats - A Future Trend in Europe?“¹ zur Verfügung gestellt, die vom WPF auch publiziert wurde. In dieser prognostizierten wir, dass die künftige Bedrohung der Sicherheit Europas in zunehmendem Maße von Einzeltätern oder kleinen, unabhängig operierenden islamistischen Terrorgruppen ausgehen werde.

In meinem Vortrag möchte ich deshalb auf vier Punkte näher eingehen:

1. Die terroristische Bedrohungslage in der Europäischen Union
2. Die EU-Strategie zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus
3. Die EU Institutionen
4. Empfehlungen für Entscheidungsträger

Die Bedrohungslage

Für uns in Europa ist Terrorismus kein neues Phänomen. Terrorangriffe von lokalen Gruppen wie der Irish Republican Army (IRA), der Euskadi Ta Askatasuna (ETA) oder der deutschen Rote Armee Fraktion (RAF) veranlassten Mitgliedstaaten der Europäischen Union seit den frühen 70er Jahren im Bereich Terrorismusbekämpfung zu kooperieren. Die Terroranschläge dieser Gruppen waren politisch motiviert. 1976 wurde deshalb von 12 EU-Mitgliedstaaten die TREVI-Gruppe gegründet - TREVI steht für Terrorism, Radicalism, Extremism and Violence International - um die informelle Kooperation zwischen nationaler Polizei, den Nachrichtendiensten und anderen relevanten Diensten zu fördern.²

Spätestens die Terroranschläge am 11. März 2004 auf Züge in Madrid, bei denen 191 Menschen getötet und etwa 1.800 verletzt wurden³ sowie die drei Terroranschläge am 7. Juli 2005 auf die U-Bahn und einen Doppeldeckerbus in London verdeutlichten, dass der islamistische Terror Europa erreicht hat. Beim Anschlag in London

1 Dr. Roell, Peter und Worcester, Maxim: Low Intensity Terrorist Threats - A Future Trend in Europe? in: International Relations and Security Network (ISN), Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, 14. Juni 2010, <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?id=117402>

2 Bunyan, Tony: Trevi, Europol and the European state, in: Statewatching the new Europe, 1993, S. 1 - 14, <http://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf>

3 Siehe hierzu auch FOCUS Online, 21. Mai 2009, zur Verhaftung von Mohammed Belhadj, http://www.focus.de/politik/ausland/terrorismus-verdaechtiger-der-madrid-anschlaege-gefasst_aid_401283.html

wurden 56 Personen getötet, einschließlich der vier Selbstmordattentäter; 700 Personen wurden verletzt.⁴

Wirft man einen Blick in den EU Terrorism Situation and Trend Report 2011 (TE-SAT 2011)⁵, der von Europol publiziert wurde und auf fundierten Erkenntnissen aus EU-Mitgliedsländern aus dem Jahre 2010 basiert, lassen sich folgende Feststellungen treffen:

Im vergangenen Jahr wurden aus neun EU-Mitgliedstaaten - von insgesamt 27 - 249 Terrorangriffe gemeldet. 611 Personen, die in terroristische Aktivitäten verwickelt waren, wurden festgenommen. Die Mehrzahl der Angriffe fanden in Spanien (90) und Frankreich (84) statt.

Islamistische Terrorgruppen führten im Jahre 2010 allerdings nur drei Angriffe auf EU-Territorium durch (zwei in Schweden, einen in Dänemark). 46 Terrordrohungen seitens islamistischer Organisationen über verschiedene Medien gegen EU-Mitgliedstaaten unterstreichen sehr deutlich, dass die Europäische Union nach wie vor im Fokus der Terroristen steht. Gegen 307 Personen konnte Anklage wegen terroristischer Aktivitäten erhoben werden.

Aufgrund von islamistisch motivierten Straftaten wurden im Jahre 2010 179 Personen verhaftet, 89 wegen Vorbereitung terroristischer Angriffe in der EU.

Separatistische Gruppen waren für 160 Anschläge, linke und anarchistische Gruppen für 45 Attaken verantwortlich. Ein Einzelangriff wurde aus Griechenland gemeldet.

In den EU-Mitgliedstaaten sind weiterhin vielfältige Rekrutierungsaktivitäten islamistischer Netzwerke erkennbar, nebst Bemühungen, entsprechende Finanzmittel zu generieren. Bei all diesen Aktivitäten kommt dem Internet große Bedeutung zu.

Wie dem Verfassungsschutzbericht 2010 des Bundesministeriums des Innern der Bundesrepublik Deutschland zu entnehmen ist, liegen dort derzeit Informationen zu insgesamt rund 220 Personen mit Deutschland-Bezug und islamistisch-terroristischem Hintergrund vor, die seit Beginn der 1990er Jahre eine paramilitärische Ausbildung erhalten haben sollen bzw. eine solche beabsichtigen. Zu 70 dieser 220 Personen existieren konkrete Hinweise, die für eine absolvierte paramilitärische Ausbildung sprechen.⁶

Auch im Jahre 2010 konnten Reisebewegungen von Personen aus dem islamistischen Spektrum in Deutschland in Richtung Afghanistan/Pakistan festgestellt werden. Die Reisen erfolgten häufig über die Türkei und den Iran, aber auch über nordafrikanische Staaten oder den Balkan. Weitere Ausbildungslager werden am Horn von Afrika sowie im Jemen vermutet.⁷

4 Terroranschläge am 7. Juli 2005 in London, in: Wikipedia, http://de.wikipedia.org/wiki/Terroranschlag_C3%A4ge_am_7._Juli_2005_in_London

5 EUROPOL TE-SAT 2011 - EU Terrorism and Trend Report, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/te-sat2011.pdf>

6 Verfassungsschutzbericht 2010, Vorabfassung, Bundesministerium des Innern, S. 181, http://verfassungsschutz.de/de/publikationen/verfassungsschutzbericht/vsbericht_2010/

7 Ebenda, S. 180.

Am 4. März 2010 verurteilte das Oberlandesgericht Düsseldorf vier Mitglieder der sogenannten „Sauerland-Gruppe“ zu Freiheitsstrafen zwischen fünf und zwölf Jahren. Das Gericht sah es als erwiesen an, dass drei der Angeklagten seit Mitte 2006 bis zu ihrer Festnahme im September 2007 als Mitglieder der ausländischen terroristischen Vereinigung „Islamistische Dschihad-Union (IJU)“ in Deutschland Sprengstoffanschläge geplant hatten. Die vierte Person fungierte als Unterstützer. Die vier Angeklagten hatten sich 2006 in pakistanischen Terrorismus-Ausbildungslagern aufgehalten.⁸

Wie gefährlich die Situation in Deutschland ist, zeigt die Festnahme von drei mutmaßlichen Al-Qaida-Mitgliedern Ende April 2011, der sogenannten „Düsseldorfer Zelle“, die Anschläge auf öffentliche Gebäude, Veranstaltungen oder Bushaltestellen planten. Die Festnahme von 89 Personen im Jahre 2010 in der Europäischen Union, die terroristische Angriffe planten, unterstreicht die fortgesetzten Bemühungen islamistischer Terroristen.⁹

Ein aus Sicht des Terroristen gelungener Anschlag ereignete sich am 2. März 2011, als der aus dem Kosovo stammende radikale Islamist Arid Uka (21) mehrere US-Soldaten, die sich in einem Bus der US-Armee am Frankfurter Flughafen befanden, mit einer Pistole angriff. Zwei US-Soldaten kamen dabei ums Leben, zwei weitere wurden schwer verletzt. Der Anschlag war

Ausdruck einer durch dschihadistische Propaganda hervorgerufenen radikal-islamistischen Einstellung. Eine Verbindung zu anderen Terrornetzwerken besteht nach Erkenntnissen der Staatsanwaltschaft nicht.¹⁰

Um 15 Uhr 30 am 22. Juli 2011 erfolgte im Regierungsviertel der norwegischen Hauptstadt Oslo eine schwere Explosion, ausgelöst durch eine Autobombe. Acht Menschen starben, weitere wurden verletzt. Gegen 18 Uhr 30 nimmt eine Sondereinheit der Polizei auf der Insel Utøya den Attentäter Anders Behring Breivik (32) fest, der keinen Widerstand leistet. Zuvor hatte er 69 unschuldige Menschen, vor allem Jugendliche, die an einem Sommerlager der regierenden Arbeiterpartei auf der Insel teilnahmen, erschossen. Auch hier handelte es sich um einen Einzeltäter, einen Islam-Hasser.¹¹

Nach den Anschlägen in Norwegen will sich Europa stärker gegen derartige Täter rüsten. Hierbei soll vor allem die europäische Polizeibehörde Europol eine entscheidende Rolle spielen. Der „Einsame-Wolf-Terrorist“, der keinen Kontakt zu terroristischen Organisationen unterhält, sondern als Individualtäter im Verborgenen seine Tat vorbereitet, stellt für Sicherheitsbehörden eine besondere Herausforderung dar.

Die Verhaftung von zwei Terrorverdächtigen - einem 24-jährigen Deutschen libanesischer Abstammung und einem 28-jährigen staatenlosen

8 Ebenda, S. 179.

9 Schmidt, Holger: „Ziercke: Wir können keine Entwarnung geben“, <http://www.swr.de/blog/terrorismus/2011/04/30/ziercke-wir-konnen-keine-entwarnung-geben/>

10 Mordanschlag am Frankfurter Flughafen am 2. März 2011, in: Wikipedia, http://de.wikipedia.org/wiki/Mordanschlag_am_Frankfurter_Flughafen_am_2._M%C3%A4rz_2011

11 Chronologie des Doppelschlags in Norwegen, in: tagesschau.de, <http://www.tagesschau.de/ausland/norwegenchronologie100.html>

Palästinenser - am 8. September 2011 in Berlin, weist nach ersten Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden ebenfalls auf Einzeltäter hin. Die Festgenommenen planten offensichtlich einen Bombenanschlag und hatten sich dafür bereits entsprechende Chemikalien beschafft.¹²

Zusammenfassend lässt sich zur Bedrohungslage in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union durch den internationalen Terrorismus folgendes festhalten:

- Die Gefährdungslage bleibt weiterhin hoch und lässt vielfältige Erscheinungsformen erkennen.
- Sinkende Tendenz von außen gesteuerter Terroraktivitäten, dafür Zunahme von Einzeltätern mit EU- Staatsbürgerschaft.
- Die Rückkehr von Dschihadisten aus Konfliktzonen nach Europa stellt weiterhin eine besondere Sicherheitsgefährdung dar.
- Die Lageentwicklung in Nordafrika sowie künftige Immigrationswellen nach Europa aus dieser Region bedürfen der besonderen Beobachtung seitens der EU-Sicherheitsbehörden.
- Die Organisierte Kriminalität (OK) kooperiert weiterhin mit terroristischen Organisationen. Aufklärung der Finanzströme bleibt auch künftig ein Erfordernis.
- Zunehmende intensive Nutzung des Internets durch terroristische und extremistische Gruppierungen, aber auch durch Einzeltäter.

Die EU-Strategie zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus

Die EU-Strategie zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus fokussiert sich auf vier Ziele:

1. Verhinderung von Terroranschlägen
2. Schutz vor Terrorangriffen
3. Verfolgung der Täter
4. Maßnahmen nach Terroranschlägen¹³

Verhinderung von Terroranschlägen

Erstes Ziel ist es, Menschen von der Hinwendung zum Terrorismus abzuhalten. Dabei kommt es darauf an, die Ursachen von Terroranschlägen zu analysieren und entsprechende Gegenmaßnahmen zu ergreifen. So hat die EU einen Aktionsplan entwickelt, der zum Beispiel die Ausbildung von Imamen sowie die Verbesserung des Wissensstandes örtlicher Polizeibehörden vorsieht.

Die EU Kommission fördert zudem Kontakte zwischen Wissenschaftlern und politischen Entscheidungsträgern, damit sich diese zum Thema Radikalisierungstendenzen näher austauschen können.

Schutz vor Terrorangriffen

Zweites Ziel der EU-Strategie ist es, die Bevölkerung und Infrastrukturen in den Mitgliedstaaten besser zu schützen und die Verletzbarkeit im Falle von Terrorangriffen zu reduzieren.

12 SPIEGEL ONLINE, 8. September 2011, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,785219,00.html>

13 de Kerchove, Gilles: The EU Counter-Terrorism Strategy, in: The European Security and Defence Union, Brussels/Berlin, Vol. No. 4/2009, p. 41/42.

Dies beinhaltet Maßnahmen zur Verbesserung des Grenzschutzes, einschließlich der See- und Flughäfen. Ferner wurden kritische Infrastrukturen identifiziert und entsprechende Schutzmaßnahmen für bestimmte Objekte entwickelt.

Die Schaffung des „European Explosive Ordinance Disposal Network“ (EEDON) ist ein Schlüsselement im EU-Aktionsplan. So kann zum Beispiel der Verkauf von Sprengstoffen für den zivilen Bereich genau verfolgt werden. Außerdem wird die Datenbasis der Polizei auf diesem Gebiet ständig verbessert. Dies gilt auch für den chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen Bereich.

Verfolgung der Täter

Dritte Zielsetzung ist die Verfolgung von Terroristen, nebst entsprechender Ermittlungen auf EU- und internationaler Ebene. Hierbei gilt es, bereits im Vorfeld Planungen und Kommunikationswege zu erkennen, Unterstützernetzwerke zu identifizieren und auszuschalten, Finanzströme zu unterbrechen etc. und die Terroristen letztlich der Justiz zu übergeben.

Als besonderer Erfolg ist hier der Europäische Haftbefehl zu nennen, der mehr und mehr Anwendung bei der Verfolgung von Terroristen und anderen schweren Formen der Kriminalität findet. Einer der bekanntesten Fälle war die Verhaftung und Überstellung eines mutmaßlichen Terroristen von Italien nach Großbritannien nach mehreren fehlgeschlagenen Anschlägen am 21. Juli 2005 in London.

Maßnahmen nach Terroranschlägen

Viertes Ziel ist es, nach Terroranschlägen gut koordinierte Maßnahmen zu ergreifen, die zur Minimierung der Schadenswirkung beitragen. So wurden militärische Fähigkeiten identifiziert, die im Krisenfall genutzt werden können. Hierzu gehört der Einsatz von Transportflugzeugen der Streitkräfte, aber auch die Anmietung ziviler Flugzeuge.

Im Mittelpunkt muss aber der Mensch stehen. Die Europäische Kommission stellt deshalb Vereinigungen und Institutionen Finanzmittel zur Verfügung, die sich um Terroropfer und deren Familien kümmern und deren Interessen auf EU-Ebene wahrnehmen.

Was die konsularische Unterstützung von EU-Bürgern im Falle von Terroranschlägen und Naturkatastrophen in Drittstaaten anbelangt, hat die EU entsprechende Maßnahmen veranlasst. Ferner werden jährlich multinationale Übungen in den EU-Mitgliedstaaten durchgeführt, um die Einsatzfähigkeiten zu prüfen und sich gegenseitig unterstützen zu können.

Die internationale Dimension

Lassen Sie mich an dieser Stelle auch noch einige Worte zur internationalen Dimension der Terrorismusbekämpfung sagen. Da Terrorismus ein internationales Phänomen ist, kann er auch nur gemeinsam auf globaler Ebene bekämpft werden. Die EU führt deshalb hochrangige politische Gespräche über die terroristische Bedrohungslage und mögliche Abwehrmaßnahmen. So erfolgt z. B. ein Dialog mit den USA, Russland, Indien, Pakistan, Australien, Japan und Ägypten.

Einmal jährlich finden Gespräche mit den Mitgliedstaaten des Golf-Kooperationsrates statt.

Als wirksames Instrument zur Unterstützung von Staaten in ihrem Kampf gegen den internationalen Terrorismus erweist sich das „Instrument for Stability“ (IfS). Auf diesem Wege stellt die EU in Krisensituationen kurzfristig Gelder zur Verfügung, während längerfristig transregionale Bedrohungen im Fokus des IfS stehen.

Unterstützt werden dabei Maßnahmen, die zur Umsetzung der UN Terrorismus-Abwehrstrategien dienen und regionale Wirkung haben sollen. Dies gilt für Südasien, insbesondere für Pakistan und Afghanistan, die Sahel Region und den Jemen. Auch Algerien, Indonesien und Marokko wurden beim Aufbau von Terror-Abwehrmaßnahmen unterstützt.

Ferner fördert die Europäische Kommission zahlreiche Projekte im Bereich des Grenzschutzes und der Identifizierung von terroristischen Finanzströmen. Diese Unterstützungsmaßnahmen reichen vom Balkan bis nach Südostasien.

Im Rahmen ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ist die Europäische Union bemüht, auf globaler Ebene zur Stabilisierung krisenhafter Regionen beizutragen. Dies zeigen z. B. die Europol-Einsätze in Afghanistan und in Ramallah. Verbesserte Sicherheitsstrukturen können dazu beitragen, potenziellen Terroristen den Nährboden zu entziehen.

Die Institutionen

Ich möchte Ihnen nun einige Institutionen der Europäischen Union vorstellen, die sich mit dem Thema Terrorismus befassen. An erster Stelle möchte ich die Funktion des EU Terrorismusabwehr-Koordinators erwähnen. Gilles de Kerchove wurde am 19. September 2007 von Javier Solana, dem damaligen Hohen Repräsentanten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, in sein Amt berufen. In dieser Funktion koordiniert er die Arbeit des Ratssekretariats im Bereich Terrorismusabwehr, überwacht die Umsetzung der EU Terrorismusabwehr-Strategie in den EU-Mitgliedstaaten und ist dafür verantwortlich, dass die EU eine aktive Rolle im Kampf gegen den internationalen Terrorismus einnimmt.¹⁴

Was bedeutet dies in der Praxis? Gilles de Kerchove stellt sicher, dass die Arbeit unterschiedlicher Ratsorganisationen, die mit der Terrorismusbekämpfung betraut sind, entsprechend koordiniert wird. Nehmen wir als Beispiel die Finanzierung des Terrorismus. Hiermit befassen sich drei unterschiedliche Räte in der EU:

- die Finanzminister, wenn sie Direktiven zur Verhinderung der Geldwäsche festlegen;
- die Justiz- und Innenminister, wenn sie Rahmenbedingungen für die Kooperation zwischen Polizei und Justiz schaffen, um die Finanzierung des Terrorismus besser bekämpfen zu können und
- die Außenminister, wenn sie mit Staaten kooperieren, in deren Ländern Terroristen ihre Finanzquellen finden.

¹⁴ Concilium - EU Counter-terrorism Co-ordinator, <http://concilium.europa.eu/policies/fight-against-terrorism/eu-counter-terrorism-co-ordinator.aspx?lang=en>

In diesem Zusammenhang möchte ich darauf verweisen, dass die Mitgliedstaaten der EU in erster Linie für die Terrorismusbekämpfung zuständig sind.

Und welche Rolle spielt die Terrorismusbekämpfung in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und in den internationalen Beziehungen der EU? Generell ist die EU mittels militärischer und ziviler Operationen bemüht, das sicherheitspolitische Umfeld, das der Radikalisierung von Terroristen in Drittstaaten dienlich ist, zu verbessern. Beispiele hierfür sind die EU-Operationen in Aceh (2006) und die lokalen Unterstützungsmaßnahmen in Rafah (Gaza) sowie in Afghanistan.

Seit 2004 unterstützt die EU auch Maßnahmen, die der Verbesserung der Terrorismusabwehr förderlich sind. So werden gemeinsame Hilfsprojekte mit der Kommission, z. B. in Algerien, Indonesien und in Marokko gefördert.

Eine wichtige Rolle in der Terrorismusbekämpfung kommt auch dem Joint Situation Centre (SitCen) in Brüssel zu.¹⁵ In diesem Lage- und Analysezentrum mit etwa 100 Mitarbeitern werden weltweit auf 24-Stunden-Basis Entwicklungen beobachtet und analysiert. Besonderer Fokus liegt auf potenziellen Krisenregionen, auf Terrorismus und auf der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Das SitCen unterstützt mit seinen Informationen auch die Hohe

Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik und Erste Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Baroness Catherine Ashton. Direkt unterstellt ist dieser auch der Europäische Auswärtige Dienst (EAD), European External Action Service (EEAS) genannt.¹⁶

EU Nachrichten- und Sicherheitsdienste entsenden in dieses Lage- und Analysezentrum besonders kompetente Mitarbeiter, die offene und vertrauliche Informationen auswerten und entsprechende Analysen erstellen, die dann Entscheidungsträgern in den Mitgliedstaaten zugänglich gemacht werden.

Die gemeinsam erstellten Analysen des SitCen weisen folgende Vorteile auf:

- Nachrichtendienstliche Informationen verschiedener Nachrichten- und Sicherheitsdienste der EU - mit unterschiedlichen Fähigkeiten - werden zusammengefasst;
- Die gemeinsame Wissensbasis wird erhöht;
- Die Bedrohungslage wird gemeinsam beobachtet;
- Der gemeinsame Analyseprozess wird gefördert und gemeinsame politische Entscheidungen werden unterstützt.

Das SitCen unterhält Kontakte zum European Union Satellite Centre (EUSC) in Torrejón bei Madrid.¹⁷ Seit dem 1. Januar 2010 ist das EUSC eine Agentur der EU. Satellitenbilder helfen der EU, Entwick-

15 Joint Situation Centre, in: Wikipedia, http://de.wikipedia.org/wiki/Joint_Situation_Centre
Siehe hierzu auch: Dr. Mai'a K. Davis Cross, EU Intelligence Sharing & The Joint Situation Centre: A Glass Half-Full, http://euce.org/eusa/2011/papers/3a_cross.pdf

16 Europäischer Auswärtiger Dienst, in: Wikipedia, http://de.wikipedia.org/wiki/Europ%C3%A4ischer_Ausw%C3%A4rtiger_Dienst

17 Satellitenzentrum der Europäischen Union, in: Wikipedia, http://de.wikipedia.org/wiki/Satellitenzentrum_der_Europ%C3%A4ischen_Union

lungen in Konfliktregionen besser analysieren und humanitäre Hilfe leisten zu können.

Ferner kooperiert das SitCen mit Europol in Den Haag.¹⁸ Aufgabe des Europäischen Polizeiamtes ist es, die Arbeit der nationalen Polizeibehörden Europas im Bereich der grenzüberschreitenden Kriminalität (OK) zu unterstützen und den Informationsaustausch zwischen den nationalen Polizeibehörden zu fördern. Arbeitsbereiche sind unter anderem die Terrorismusbekämpfung, die Bekämpfung und Prävention des illegalen Waffenhandels, des Drogenhandels, der Kinderpornographie und der Geldwäsche.

EUROJUST ist die Justizbehörde der Europäischen Union mit Sitz in Den Haag. Sie koordiniert grenzüberschreitende Strafverfahren auf europäischer Ebene. Zu den Arbeitsbereichen gehört auch die Terrorismusbekämpfung.¹⁹

ENISA, die Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit mit Sitz in Heraklion auf Kreta, hat die Aufgabe, in der EU die hochgradige Netz- und Informationssicherheit zu gewährleisten. Dies gilt auch für potenzielle terroristische Hackerangriffe auf EU-Institutionen oder kritische Infrastrukturen.²⁰

Zu erwähnen ist, dass das SitCen auch Verbindungen zum Institut für Sicherheitsstudien

(EUISS) in Paris, einer Agentur der EU, unterhält. Das EUISS ist eine unabhängige Behörde, die den Institutionen der EU Analysen und Strategiepapiere zur Verfügung stellt und Konferenzen zu Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik durchführt.²¹

Kontakte bestehen ferner zu den Außenministerien der Mitgliedstaaten der EU. Das SitCen kann zudem auf die Expertise sogenannter Sonderbeauftragter für bestimmte Regionen zurückgreifen.

Hinweisen möchte ich auch noch auf Artikel 21 der EU-Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche.²² In dieser werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, eine „Financial Intelligence Unit“ (FIU) aufzubauen, um Geldwäsche und Terrorismus-Finanzierung effektiv bekämpfen zu können. In Deutschland wurde diese FIU beim Bundeskriminalamt (BKA) aufgebaut. Die Bundesrepublik Deutschland verfügt damit gemäß den internationalen Standards über einen zentralen und kompetenten Ansprechpartner für Partnerstellen im Ausland.

Empfehlungen für Entscheidungsträger

Zum Abschluss einige Empfehlungen für Entscheidungsträger in den Mitgliedstaaten der EU im Kampf gegen den internationalen Terrorismus:

18 Europol, in: Wikipedia, <http://de.wikipedia.org/wiki/Europol>

19 EUROJUST, in: Wikipedia, <http://de.wikipedia.org/wiki/Eurojust>

20 Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit, ENISA, in: Wikipedia, http://de.wikipedia.org/wiki/Europ%C3%A4ische_Agentur_f%C3%BCr_Netz-_und_Informationssicherheit

21 European Union Institute for Security Studies, EUISS, in: Wikipedia, <http://kooperation-international.de/eu/themes/info/detail/data/22826/>

22 Serious Organised Crime Agency (SOCA), What is the Financial Intelligence Unit?, <http://www.soca.gov.uk/about-soca/the-uk-financial-intelligence-unit>

Siehe auch UN Action to Counter Terrorism, <http://un.org/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml>

-
- Trotz zahlreicher Erfolge im Kampf gegen den islamistisch begründeten Terrorismus müssen die Nachrichten- und Sicherheitsdienste den Druck auf diese Gruppierungen aufrecht erhalten.
 - Da die Mehrzahl der Terrorangriffe in der EU von nicht-islamistischen Gruppen durchgeführt wurde, bedürfen diese weiterhin der Aufmerksamkeit der Nachrichten- und Sicherheitsdienste (Verstärkung der Aufklärung mittels HUMINT, SIGINT und OSINT).
 - Der Trend zum radikalisierten Einzeltäter wird sich fortsetzen, so dass in diesem Bereich neue Abwehrstrategien entwickelt werden müssen.
 - Falls noch nicht geschehen, sollten Staaten einen Nationalen Sicherheitsrat aufbauen, um die interministerielle Zusammenarbeit zu verbessern.
 - Für den Fall schwerster Terrorangriffe in der EU sollte im Rahmen des Krisenmanagements der Einsatz der Streitkräfte vorgesehen werden.
 - Die Kommunikation zwischen Behörden und der Bevölkerung sollte bei Terrorverdacht behutsam erfolgen. Häufige Hinweise, ohne dass gesicherte Erkenntnisse auf geplante Anschläge vorliegen und die dann nicht erfolgen, sind der Sensibilisierung der Bevölkerung nicht dienlich.
 - Die Wissenschaft kann Aktivitäten der Sicherheits- und Nachrichtendienste durch gute Analysen über terroristische Gruppierungen und separatistische Organisationen sinnvoll unterstützen.
 - Die Wirtschaft sollte erkennen, dass Terrorgruppen oder auch Einzeltäter ihre Geschäftsaktivitäten beeinträchtigen können und der Staat nicht einen umfassenden

Schutz zu allen Zeiten gewährleisten kann. Seriöse und verlässliche private Sicherheitsfirmen sind in der Lage, entsprechende Risikoanalysen zu erstellen.

Dr. Peter Roell ist seit Januar 2006 Präsident des Instituts für Strategie-, Politik-, Sicherheits- und Wirtschaftsberatung (ISPSW) in Berlin.

Jenseits der Trennung Europäische Sicherheit - umfassend und vernetzt Sicherheit vernetzt und integriert

Ralph Thiele

1. Peripherie und darüber hinaus

Im Jahr 1991 - während des Golfkrieges - kam General Colin Powell, Vorsitzender des vereinigten Generalstabes der USA, zu Pressekonferenzen gerne mit dem Buch „Vom Kriege“ von Carl von Clausewitz. Er wollte zeigen: wir haben aus den Fehlern des Vietnamkrieges gelernt. Wir haben unseren Clausewitz gelesen und verstanden. 12 Jahre später - im nächsten Golfkrieg - trug Donald Rumsfeld als amerikanischer Verteidigungsminister bei Pressekonferenzen Sun Tzu's dreizehn Gebote der Kriegskunst mit sich. Das Kriegsbild hatte sich geändert. Es wurde zunehmend von innerstaatlichen und transnationalen Herausforderungen bestimmt. Informationskriegführung sowie Wissensüberlegenheit hatten enorm an Bedeutung gewonnen. Was lehrt uns das? Strategien können sich ändern. Die Weisheit von klugen Köpfen wie Sun Tzu und Clausewitz bleibt.

Carl von Clausewitz war der bedeutendste Schüler von Gerhard von Scharnhorst, dem großen Gestalter der preußischen Heeresreformen zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Scharnhorst grün-

dete mit anderen klugen Köpfen im Jahr 1801 die Militärische Gesellschaft, in der Ansätze zur Innovation des preußischen Heeres diskutiert wurden. In der Nachfolge dieser Vereinigung haben wir im Jahr 1997 die Berliner Politisch-Militärische Gesellschaft gegründet, als deren gewählter Vorsitzender ich heute bei Ihnen vortragen darf.

Meine erste wirklich intensive Begegnung mit Sun Tzu - wenn man es so nennen darf - hatte ich im Jahr 1998 an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg, an der ich damals als Dozent für Militärstrategie unterrichtete und ich muss anmerken: natürlich steht die Führungsakademie in ihrer Lehre klar in der Tradition von Carl von Clausewitz. Wir empfangen den Besuch einer hochrangigen chinesischen Delegation unter der Leitung von Generalmajor Lin Dengquan, dem damaligen Direktor der Abteilung für Militärgeschichte der Akademie der Wissenschaften der Chinesischen Volksbefreiungsarmee. Generalmajor Lin Dengquan hielt vor unserem General- und Admiralstabslehrgang einen eindrucksvollen Vortrag zum Thema „Sun Tzu und der moderne Lokalkrieg“ und erläuterte uns vor diesem Hintergrund die chinesischen Überlegungen zur Wei-

terentwicklung ihrer Streitkräfte. Nach seinem Vortrag waren seine deutschen Zuhörer mehrheitlich überzeugt - Clausewitz und Sun Tzu, das passt zusammen.

Strategie geht lange Wege. Sun Tzu hat dies meisterlich erklärt. Das moderne China setzt seine Strategien beeindruckend erfolgreich um. Der internationale Einfluss und die Mitsprache der Volksrepublik China nehmen stetig zu. Es findet sich kaum ein internationales Thema von Bedeutung, in dessen Zusammenhang die Rolle Chinas unberücksichtigt bleiben könnte.

Auch Europa ist ein Akteur von globalem Rang. Umgekehrt sind für die Sicherheit und Prosperität Europas globale Entwicklungen von Bedeutung. Die Europäische Union entwickelt vor diesem Hintergrund ihre Außen- und Sicherheitspolitik. Sie will in Angelegenheiten von weltweitem Interesse mit einer Stimme sprechen - und handeln. Angesichts regionaler Konflikte in Europa und in anderen Teilen der Welt und angesichts der Notwendigkeit, den Terrorismus zu bekämpfen, sind die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union in den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts zu der Überzeugung gelangt, dass leistungsfähige zivile und militärische Instrumente für die eigene Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen werden müssen. Europa hat sich damals auf den strategischen Weg begeben, sein umfassendes und globales Sicherheitsverständnis Zug um Zug in handlungsorientierte, belastbare Fähigkeiten umzusetzen - auch wenn der Weg lang und dornig sein mag.

Das europäisch-chinesische Beziehungsgeflecht hat sich seit der Aufnahme diplomatischer Be-

ziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Volksrepublik China im Jahr 1975 bis heute erheblich verdichtet. Anfangs konzentrierten sich die Beziehungen noch primär auf handels- und entwicklungspolitische Aspekte. Inzwischen hat sich eine viel weiter gehende Partnerschaft herausgebildet, in deren Rahmen verstärkt Aspekte globaler Herausforderungen aufgegriffen werden. Die thematische Agenda reicht von ordnungspolitischen Überlegungen zur internationalen Finanzpolitik, Maßnahmen zur Bewältigung des Klimawandels und des nachhaltigen Umweltschutzes, Regelungen der Handelspolitik im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO), sicherheitspolitischen Entwicklungen in der Golfregion, Afrika oder im asiatisch-pazifischen Raum bis hin zur Strukturierung einer globalen Ordnung und einer Reform der Vereinten Nationen. Dieser Trend wird sich fortsetzen. Natürlich bleibt der Handel ein zentrales Bindeglied. China ist heute der zweitwichtigste Handelspartner der Europäischen Union. Umgekehrt ist die Europäische Union für China der größte Handelspartner.

In der chinesischen strategischen Debatte nimmt derzeit die Gestaltung eines stabilen Umfeldes an der Peripherie Chinas besonderen Raum ein. Auch Europa misst seiner Peripherie - seinen Nachbarn - außerordentliche Bedeutung für die eigene Sicherheit und Prosperität bei. So liegt es beispielsweise im europäischen Interesse, dass östlich der Union und an den Mittelmeergrenzen ein Ring verantwortungsvoll regierter Staaten entsteht, mit denen sie enge, kooperative Beziehungen pflegen kann. Wer Europa, seine Bürgerinnen und Bürger gegen die Risiken und Verwundbarkeiten der Informations- und Wissensgesellschaft schützen will, darf sich al-

lerdings nicht auf die Peripherie beschränken. Das gesamte internationale System hat sich nach einer längeren Phase von Kalter-Krieg-Stabilität in Bewegung gesetzt. Der erschwerte Zugang zu knappen Ressourcen, die wachsende Zahl gescheiterter Staaten, regionale Instabilitäten, Terrorismus, Organisierte Kriminalität, Klimawandel und demographische Unwuchten schnüren ein beunruhigendes Paket vernetzter sicherheits- und prosperitätsbezogener Herausforderungen.

Die Verteidigungspolitischen Richtlinien der Bundeswehr vom 18. Mai 2011 sehen als Kern der sicherheitspolitischen Herausforderungen für Deutschland, seine Verbündeten und Partner eine Trias aus internationalem Terrorismus, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und dem Zerfall staatlicher Strukturen, die sich unmittelbar auf den Verbund innerer und äußerer Sicherheit von entwickelten Informationsgesellschaften auswirkt. Diese Sicherheitsrisiken sind existenziell, gerade auch weil sie weder eindeutig zuzuordnen, noch einfach zu begrenzen sind.

Häufig stehen dabei nicht starke Staaten im sicherheitspolitischen Fokus, sondern vielmehr schwache oder gar zerfallende Staaten, aus denen heraus starke nichtstaatliche Akteure agieren. Transnationale Entwicklungen und Regionen übergreifende Risiken bestimmen zunehmend die Handlungserfordernisse. Mittel der asymmetrischen Konfliktaustragung werden zur Regel. Akteure, die über keine ausgeprägten militärischen Fähigkeiten verfügen, verlagern Auseinandersetzungen zunehmend in „schwieriges“ Gelände wie Städte und den Informationsraum. Der wissenschaftlich-technologische Fortschritt und die steigende Vernetzung, Globalisierung und die Verwundbarkeit moderner Industriegesellschaften

verstärken deren Erfolgchancen. Die Sicherheit von Staaten und ihren Gesellschaften wird dabei auch gefährdet, wenn das staatliche System von der Gesellschaft nicht mehr akzeptiert, wenn der gesellschaftliche Konsens gestört oder gar zerstört wird oder wenn die Gesellschaft Prozessen ausgesetzt wird, die sie aus eigener Kraft nicht mehr zu steuern vermag. Häufig haben diese Vorgänge ihren Ursprung nicht in dem betreffenden Staat, sondern zum Teil in weit entfernten Regionen und Ländern.

Das Sicherheitsproblem der Zukunft liegt damit im Dreieck „Asymmetrische Kriegführung“ - „Verwundbarkeit“ - „Nicht-staatliche Akteure“. Der wissenschaftlich-technologische Fortschritt und die steigende Verwundbarkeit moderner Industriegesellschaften verstärken die Erfolgchancen „asymmetrischer Kriegführung“. Transnationale Akteure, die über keine ausgeprägten militärischen Fähigkeiten verfügen, verlagern Auseinandersetzungen in „schwieriges“ Gelände wie Städte, Gebirgsregionen und Wälder. Auch der Informationsraum zählt hierzu. Letztlich ist die Funktionsfähigkeit der Gesellschaft Ziel asymmetrischer Bedrohungen - ihre moderne Infrastruktur, Schlüsselversorgungsbereiche wie Energie und Transport, Finanzdienstleistungen sowie größere Menschenansammlungen.

Die Gefahr der asymmetrischen Bedrohung korrespondiert mit der Komplexität moderner Gesellschaften, in denen heterogene politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche, technologische, ökologische, geographische und kulturelle Faktoren eng miteinander verwoben sind. Die aus dem hohen Grad der Vernetzung resultierenden Abhängigkeiten laden förmlich zum Missbrauch ein. So etabliert sich beispielsweise Organisier-

te Kriminalität im Umfeld von Freiheitskämpfern und Terroristen zur Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen. Drogengeschäfte, illegale Migration, Menschen- und Waffenhandel haben nicht nur destabilisierende Folgen für die globalisierte Weltwirtschaft, sondern auch für die gesellschaftlichen Prozesse, einschließlich der inneren Sicherheit der betroffenen Gesellschaften.

Ressourcenknappheit sowie die Verwundbarkeit von Finanzmärkten und kritischer Infrastruktur können mit geringer Vorwarnzeit zu akuten Krisen führen und die nationale wie auch die multinationale Politik empfindlich treffen. Hinzu kommt eine Vielzahl weiterer Problemfelder. In Europa schrumpft und überaltert die Bevölkerung. Sozial- und Rentensysteme werden immer stärker angespannt. Migrationbewegungen gewinnen an Dynamik und Umfang. Parallelgesellschaften entstehen. Die hieraus entstehenden Risiken sind weder in ihrer Qualität noch hinsichtlich ihrer geographischen Herkunft eindeutig zuzuordnen und insbesondere kaum zu begrenzen.

Die Aufgaben für zivile und militärische Sicherheitskräfte ändern sich mit dem veränderten Sicherheitsumfeld. Konflikte sind zunehmend von einer hohen Eskalationsdynamik geprägt. Der eigentlichen Konfliktaustragung folgen lange Phasen der Konfliktnachsorge bzw. Konsolidierung. Der Krieg als Anwendung kollektiver Gewalt wird zunehmend entgrenzt in moralischer wie rechtlicher Hinsicht, in den Dimensionen Zeit, Raum und Information. Sicherheitspolitik zielt nicht länger in erster Linie auf Kriegsverhinderung zur Bewahrung von Frieden und Stabilität. Es geht vielmehr um die Kontrolle transnationaler Konflikte, da Kriegsverhinderung nicht länger zuverlässig möglich

sein wird. Es geht um Gewaltprävention und um die Zivilisierung der Gewaltakteure. Es geht darum, eine neue Weltordnung zu gestalten.

Globalisierung bewirkt eine Umverteilung ökonomischer und politischer Macht. Mächte wie China und Indien haben die globale Szene betreten. Frühere globale Akteure wie Russland sind in veränderter Aufstellung zurückgekehrt. Es kündigt sich eine grundlegend veränderte geopolitische Situation an, die in den nächsten Jahrzehnten absehbar die Weltpolitik prägen wird. Eine funktionsfähige Weltordnung, die dieser Neuordnung entspricht, ist dennoch derzeit nicht in Sicht. In der zweiten Dekade des 21. Jahrhunderts wird allerdings nach zwei Jahrzehnten diffuser Transition ein entscheidender Wendepunkt in den Internationalen Beziehungen deutlich: der Bedeutungsgewinn Asiens im Allgemeinen und Chinas im Besonderen.

2. Vernetzte Sicherheit

Seit den 1990er Jahren wird die territoriale Verteidigung durch ein verstärktes Engagement für internationales Krisenmanagement, die Stabilisierung von Konfliktregionen und Friedenskonsolidierung ergänzt und so die traditionelle Unterscheidung zwischen innen und außen in gewissem Maße zunehmend aufgebrochen. Staatliche Sicherheitsvorsorge beschränkt sich nicht mehr (nur) auf Landes- und Bündnisverteidigung im territorialen Sinn, sondern umfasst vielmehr die Verteidigung nationaler und bündnisgemeinsamer Interessen. Sicherheitspolitik ist im 21. Jahrhundert risikoorientiert, vorbeugend und proaktiv, was ein entsprechend vielfältiges Spektrum an Instrumenten erforderlich macht. Gerade der europäische Integrationsraum bietet mit

fast 500 Millionen Menschen, einer Fläche von über 4,3 Millionen km², einem Straßennetz von über 4,5 Millionen km, einem Eisenbahnnetz von ca. 170.000 km und einer Öl- und Gasleitungsinfrastruktur von 1,2 Millionen km sowie über 240 Atomkraftwerken zahlreiche Angriffspunkte, die ein effektives Sicherheitssystem unverzichtbar, jedoch zugleich, aufgrund zahlreicher Zielkonflikte, außerordentlich schwierig realisierbar machen.¹

Ohne gesicherte Verbindungs- und Kommunikationslinien zu Land, zu See und in der Luft sowie im Cyber Space, ohne funktionsfähige strategische Infrastruktur sind Industrie-, Handels- und Wissensgesellschaften nicht überlebensfähig. Schutz bedeutet künftig vor allem

- Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung, insbesondere gezielte Beiträge zur Stabilisierung von Konfliktregionen;
- die Bekämpfung von Terrorismus, Piraterie und Organisierter Kriminalität;
- Maßnahmen gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen und ihren Trägern;
- der Schutz der Menschenrechte sowie die Rettung und die Hilfeleistungen bei Unglücksfällen und Katastrophen im In- und Ausland.

Die Wechselwirkungen der angeführten Entwicklungen und Risiken, Verwundbarkeiten und Bedrohungen erfordern ressort- und länderübergreifendes Handeln. Jeder Akteur für sich wäre mit der Bewältigung dieser Risiken und Verwundbarkeiten, ihrer Ursachen und ihrer Fol-

gen überfordert. Dadurch verschiebt sich die gesamte Betrachtungsweise von den einzelnen Ressorts zu einem zwingend erforderlichen ganzheitlichen Ansatz. Selbst im internationalen Kontext sind die Staaten längst nicht mehr die alleinigen und ausschlaggebenden Akteure. Sie sind nicht mehr in der Lage, ihre Politik alleine um- und durchzusetzen. Sie sind voneinander sowohl räumlich, institutionell als auch funktional abhängig - Regierungen, Wirtschaften und Gesellschaften gleichermaßen.

Der Wandel des Sicherheitssektors betrifft gleichermaßen die zivilen und militärischen Sicherheits herausforderungen. Alle relevanten Akteure müssen ihre Instrumente der Sicherheitspolitik hinsichtlich ihrer Strategien, Prozesse, Strukturen, Fähigkeiten sowie Ressourcen an die neuen Sicherheitsanforderungen anpassen. Das stellt hohe Anforderungen an Staat, Wirtschaft und Gesellschaft:

- Aufgaben der inneren wie äußeren Sicherheit konvergieren und erfordern eine neuartige Sicherheitsarchitektur, gekennzeichnet durch konsequent ressortübergreifende
- Das Spektrum, die Leistung und die Art einzusetzender Instrumente erweitert sich rapide. Ausschlaggebend ist die angestrebte Wirkung. Von dieser aus wird zurückgerechnet: Was muss getan werden, damit die beabsichtigte Wirkung erzielt wird?
- Die Anforderungen an Informationsbedarf, -management und -sicherheit steigen drastisch: Ziel ist Entscheidungsüberlegenheit auf der Grundlage von Informations- und

¹ Pankratz, Thomas, Borchert, Heiko (2004): Homeland Security aus europäischer Perspektive, in: Borchert, Heiko (Hrsg.): Vernetzte Sicherheit, Band 3, Weniger Souveränität - Mehr Sicherheit, Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte, Hamburg: Verlag E.S. Mittler & Sohn, S.17-38.

Wissensüberlegenheit.

- Innovation und Tempo sind die Schlüssel für moderne Sicherheitskonzepte, Antworten auf zunehmend asymmetrische Bedrohungslagen und Voraussetzung für Prosperität von Gesellschaft.
- Die Komplexität moderner „System of System“-Lösungen lässt sich nur im Zusammenwirken aller relevanter Akteure von staatlich und nicht-staatlich über öffentlich und privat bis national und international bewältigen; diese stehen jedoch nicht selten in ihrem gewohnten Denken oft in direktem Widerspruch.

Vor diesem Hintergrund werden bestehende Konzepte der staatlichen Sicherheitsvorsorge auf ihre künftige Wirksamkeit überprüft. Aus dem Zusammenhang zwischen der Verwundbarkeit freier Gesellschaften, dem sich wandelnden internationalen Umfeld und den gleichzeitig hervortretenden, veränderten Heraus- und Anforderungen staatlicher Sicherheitsvorsorge leiten sich vielfältige Aufgaben ab, die das gegenwärtige staatliche Instrumentarium künftig wahrscheinlich überfordern. Das Zusammenwirken militärischer und nichtmilitärischer Kräfte und Organisationen im Rahmen von Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge ist Gegenstand der sogenannten Vernetzten Sicherheit.

In Deutschland wurde Vernetzte Sicherheit als Schlüsselbegriff künftiger Sicherheitspolitik erstmals im Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr verankert und basiert auf der Einsicht, dass Sicherheit neu gedacht und neu konzipiert werden muss - jenseits der klassischen Unterscheidungen zwischen

- Krieg und Frieden,
- innerer und äußerer Sicherheit,
- nationaler und internationaler Sicherheitspolitik,
- staatlicher/hoheitlicher und nichtstaatlicher/privater Sicherheitsvorsorge,
- ziviler und militärischer Sicherheitsvorsorge sowie
- nach Ressorts getrennten Operationsführungen.

Vernetzte Sicherheit verfolgt einen ganzheitlichen, ressortübergreifenden und multilateral angelegten Ansatz, der im Rahmen einer nachhaltigen Gesamtstrategie staatliche und nichtstaatliche Instrumente zur Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge wirksam integrieren soll. Dies ist schon allein mit Blick auf die zahlreichen Schnittstellen zwischen den beteiligten Akteuren erforderlich. Ein abgestimmtes, nationales wie auch internationales sicherheitspolitisches Instrumentarium muss eine angemessene Reaktionsfähigkeit sowie die Wahrung von Sicherheit durch Stabilität sicherstellen. Es darf daher nicht ausschließlich auf militärische Bedingungen fokussieren, sondern muss auch gesellschaftliche, ökonomische, ökologische und kulturelle Gegebenheiten berücksichtigen.

Vernetzte Sicherheit basiert in ihrer praktischen Umsetzung auf der systemtheoretisch angelegten Analyse aller Zusammenhänge zwischen Akteuren und Interaktionen innerhalb eines Gesamtsystems. In diesem Rahmen erfolgt die praktische Integration politischer und militärischer, entwicklungspolitischer und wirtschaftlicher, humanitärer, polizeilicher und nachrichtendienstlicher Instrumente der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung im Dienste einer multinational und ressortübergreifend angelegten Grand Strategy. Diese zielt über

dessen politisch-militärisch-soziale Strukturen primär auf das Verhalten des Widersachers. Entsprechend steht nicht das Handeln im Mittelpunkt der Betrachtung, sondern vielmehr die zu erzielende Wirkung.

Genau darauf setzt auch die neue NATO Strategie. Comprehensive Approach ist die englische Begrifflichkeit der Vernetzten Sicherheit. Grundlage des Comprehensive Approach ist eine systemtheoretisch angelegte Analyse aller Zusammenhänge zwischen Akteuren und Interaktionen innerhalb eines Gesamtsystems. Grundprinzipien sind:

- konsequente Zielorientierung: eine politisch-strategische Zielvereinbarung sichert mit Unterstützung einer Bewertungsmethode den gewünschten Grad der Zielerreichung;
- ganzheitliches Systemverständnis für ein Einsatzgebiet: Grundlage ist eine umfassend angelegte Wissensbasis;
- gesamtgesellschaftlicher und multinationaler Handlungsansatz: aufbauend auf Ressortgemeinsamkeit der einzelstaatlichen Beiträge erfolgt die Abstimmung zwischen zivilen und militärischen Akteuren im Handeln.

Er bildet einen ganzheitlichen Ansatz aus Prävention und Stabilitätsvorsorge, Kampf und Wiederaufbau, wirtschaftlichem Engagement und Diplomatie, wie er sich bei den Einsätzen auf dem Balkan und in Afghanistan - beispielsweise im Rahmen des Provincial Reconstruction Team-Konzeptes - bewährt hat. In der NATO hat der Comprehensive Approach - das übergreifende Konzept der Vernetzten Sicherheit - das Bündnis wesentlich verändert. NATO 3.0 nennt NATO Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen deshalb die Neuausrichtung der transatlantischen Allianz.

3. Europas Sicherheitsverständnis

Europa hat Gewicht in der Welt. Die Welt ist wichtig für Europa. Mit ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik will die Europäische Union den internationalen Frieden wahren helfen. Sie fördert die internationale Sicherheit und setzt sich für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und für die Achtung der Menschenrechte ein. Die Europäische Sicherheitsstrategie entstand vor diesem Hintergrund im Kontext der außen- und sicherheitspolitischen Entwicklung der Europäischen Union.

Die äußere Sicherheit wurde im Prozess der europäischen Integration erst vergleichsweise spät ein zentrales Thema. Konflikte und Krisen in den 90er Jahren in der unmittelbaren europäischen Nachbarschaft führten zu einem Umdenken und mit dem Maastrichter Vertrag über die Europäische Union im Jahr 1992 entstand deren Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Mit ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik will die Europäische Union den internationalen Frieden wahren helfen. Sie fördert die internationale Sicherheit und setzt sich für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und für die Achtung der Menschenrechte ein. Die Europäische Sicherheitsstrategie entstand vor diesem Hintergrund im Kontext der außen- und sicherheitspolitischen Entwicklung der Europäischen Union. Im Jahr 2009 wurde mit dem Vertrag von Lissabon das Amt des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik eingeführt. Dieser hat den Vorsitz im Außenministerrat und koordiniert die Positionen der EU-Staaten in Bezug auf die Gestaltung und Durchführung der Außenpolitik. Unterstützt wird er dabei von einem politischen und militärischen Stab.

Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist ein integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Ihre „Geburtsstunde“ schlug beim Europäischen Rat in Köln im Juni 1999. Die bereits bestehenden Instrumente wurden um die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik ergänzt und die Europäische Union so in die Lage versetzt, Konfliktlösung und Friedenssicherung auch mit Maßnahmen des militärischen Krisenmanagements zu betreiben und notfalls durchsetzen zu können. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die mit den Instrumenten der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten der Union über die gesamte Bandbreite des für Krisenprävention, Krisenbewältigung und Krisennachsorge notwendigen Instrumentariums verfügt. Hierzu zählen im militärischen wie im zivilen Bereich Fähigkeiten zur schnellen Krisenreaktion, darunter die Battlegroups der Europäischen Union sowie zivile Krisenreaktionsteams.

Damit die EU ihrer Verantwortung als sicherheitspolitischer Akteur gerecht werden kann, muss es Klarheit über Ziele, Wege und Mittel geben. Bereits der Maastrichter Vertrag von 1992 sah einen Pfeiler für europäische Entscheidungsfindung vor; der Amsterdamer Vertrag von 1997 reformierte entsprechend diesen Pfeiler „Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik“ und artikulierte den Bedarf an gemeinsamen Strategien, auf deren Grundlage dann Ziele, Prioritäten und Mittel bestimmt werden können, gemeinsame Positionen und gemeinsames Handeln gründen. Solche Strategien wurden Schritt für Schritt für Russland (1999), die Ukraine

(1999) sowie die Mittelmeerregion (2000) geschaffen. Im Jahr 2003 verabschiedete die Union ihre Strategie gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen und 2005 ihre Nachbarschaftsstrategie sowie ihre Anti-Terrorismus-Strategie. Diese inhaltliche Entwicklung wurde von einer gleichzeitigen Weiterentwicklung ihrer Institutionen begleitet.

Im Dezember 2003 war die Zeit reif zur Verabschiedung der ersten Europäischen Sicherheitsstrategie, in der strategische Leitlinien für die Europäische Union formuliert werden konnten. Diese Sicherheitsstrategie verfolgt primär drei Ziele:

- Abwehr von Bedrohungen

Das Konzept der Selbstverteidigung, das bis zum Ende des Kalten Krieges galt, ging von der Gefahr einer Invasion aus. Bei den neuen Bedrohungen liegt die erste Verteidigungslinie dagegen oftmals im Ausland, denn die neuen Bedrohungen sind außerordentlich dynamisch und komplex. Ihnen muss möglichst früh vorgebeugt werden. Jede dieser Bedrohungen erfordert eine Kombination von Instrumenten. So ist beispielsweise zur Bekämpfung des Terrorismus eine Kombination aus Aufklärungsarbeit sowie polizeilichen, rechtlichen, militärischen und sonstigen Mitteln zweckmäßig. In gescheiterten Staaten können militärische Mittel zur Wiederherstellung der Ordnung und humanitäre Mittel zur Bewältigung der Notsituation erforderlich sein. Regionale Konflikte bedürfen in aller Regel politischer Lösungen. Nach Beilegung eines Konflikts können aber auch militärische Mittel und eine wirksame Polizeiarbeit erforderlich sein. Wirtschaftliche Instrumente dienen

dem Wiederaufbau, und ziviles Krisenmanagement trägt zum Wiederaufbau einer zivilen Regierung bei.

- Stärkung der Sicherheit in der Nachbarschaft der Europäischen Union

Geographische Aspekte spielen eine wichtige Rolle. Es liegt im europäischen Interesse, dass die angrenzenden Länder verantwortungsvoll regiert werden. Für die Union ist wichtig, dass Nachbarländer nicht in gewaltsame Konflikte verstrickt sind, dass dort keine Organisierte Kriminalität gedeiht, zerrütete Gesellschaften oder explosionsartig wachsende Bevölkerungen entstehen, weil die Staaten zu schwach sind.

- Eine Weltordnung auf der Grundlage eines wirksamen Multilateralismus

In einer Welt globaler Bedrohungen, globaler Märkte und globaler Medien hängen die Sicherheit und der Wohlstand von Staaten immer mehr von einem wirksamen multilateralen System ab. Deshalb will Europa funktionierende internationale Institutionen und eine geregelte Weltordnung. Deshalb unterstützt Europa die Stärkung der Vereinten Nationen und ihre Ausstattung mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben und für ein effizientes Handeln erforderlichen Mitteln. Die transatlantischen Beziehungen sind in diesem Verständnis tragende Elemente des internationalen Systems. Regionale Organisationen stärken die verantwortungsvolle

Staatsführung weltweit, darunter die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und der Europarat. Aber auch regionale Organisationen wie ASEAN², MERCOSUR³ und die Afrikanische Union können und sollen wichtige Beiträge zu einer besseren Weltordnung leisten.

Die Inhalte der Europäischen Sicherheitsstrategie wurden im Rahmen einer Überprüfung durch den Europäischen Rat im Dezember 2008 bekräftigt. Dabei wurde das Bedrohungsspektrum angepasst und schließt seitdem die Felder Cyber-Sicherheit, Klimawandel und Pandemie mit ein. Zugleich wurde das Spektrum der Ressourcen und Instrumente zur Umsetzung der Strategie erweitert. So werden seit 2008 beispielsweise Sanktionen, Diplomatie und Hilfsleistungen als Werkzeuge der Sicherheitspolitik aufgeführt. Weiterhin wurde die Bedeutung von Multilateralismus und Partnerschaften hervorgehoben.

Die Europäische Union sieht sich als globaler Akteur, der einen effektiven Multilateralismus mit einem breiten Optionenspektrum an außen- und sicherheitspolitischen Instrumenten unterstützt - Instrumente, die besonders geeignet sind, den absehbaren sicherheitspolitischen Herausforderungen wirkungsvoll zu begegnen. Sie ist im internationalen Krisenmanagement mit ihren sicherheits- und verteidigungspolitischen Instrumenten ein weltweit engagierter Akteur. Die Nachhaltigkeit dieser Instrumente wird angesichts einer zunehmenden Zahl von Krisen, der

2 ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) ist eine internationale Organisation südostasiatischer Staaten mit Sitz in Jakarta (Indonesien).

3 MERCOSUR (Mercado comum do Cone Sul) ist der Gemeinsamer Markt Südamerikas, ein Wirtschaftsverbund Argentiniens, Brasiliens, Paraguays und Uruguays sowie der beiden neuen Partnerländer Bolivien und Chile nach dem Vorbild der Europäischen Union.

Begrenztheit nationaler Mittel und der wachsenden Erwartungen an die Europäische Union immer bedeutsamer - gerade auch zivile Beiträge.

Ein Beispiel für Herausforderungen von heute ist EULEX⁴ Kosovo - eine Polizei- und Rechtsstaatsmission mit Aufgaben im gesamten Kosovo in den Bereichen Polizei, Justiz und Zoll, die davor durch eine Mission der Vereinten Nationen - UNMIK⁵ - wahrgenommen wurden. Ein weiteres Beispiel: Vor dem Horn von Afrika führt die Europäische Union ihre erste maritime Operation (ATALANTA⁶) durch, die unter anderem der Bekämpfung der Piraterie vor der Küste Somalias dient. Die Europäische Union koordiniert diesen Einsatz sehr eng mit der NATO, den USA, Russland, aber auch Japan, mit den Ländern der Region und mit China. Die Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist und bleibt offen für die Beteiligung von Drittstaaten, da deren Ziele oft nur gemeinsam mit Partnern, insbesondere auch aus der betroffenen Krisenregion, erreicht werden können.

Die Fähigkeiten der Europäischen Union sind komplementär zu denen der wichtigsten anderen Akteure im internationalen Krisenmanagement wie der NATO, den Vereinten Nationen oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Sie unterhält enge Arbeitsbeziehungen zu diesen Organisationen auf allen Ebenen. Diese werden kontinuierlich ausgebaut.

Die strategische Partnerschaft mit der NATO ist und bleibt eine unverzichtbare Voraussetzung für das Gelingen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Europäische Union und NATO stehen nicht in Konkurrenz, sondern ergänzen sich gegenseitig. Gemeinsam können sie ihre Sicherheit besser gewährleisten. Eine dynamische Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik stärkt mit dem europäischen Pfeiler der Allianz zugleich die NATO als Ganzes. Implizit wird auf diesem Weg das Gewicht Europas in der transatlantischen Allianz verstärkt, denn es werden vermehrt zivile Beiträge gebraucht, die nur die Europäische Union beisteuern kann. Ein engeres Zusammenrücken von NATO und EU wird absehbar. Die multinationale und europäische Einbindung der Streitkräfte wird zunehmen.

4. Wissen ist Macht

Die Revolution in der Informations- und Kommunikationstechnologie ist Bestandteil eines größeren, strukturellen Transformationsprozesses: hochleistungsfähige Netze und Netzverbindungen und die damit verbundenen Datenströme bilden die grundlegende Infrastruktur für ein funktionell verbundenes, weltweites Wirtschaftssystem. Sie ist ein wesentlicher Faktor der Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität von Ländern, Regionen und Unternehmen in der ganzen Welt, indem sie eine neue

4 Mit EULEX werden Rechtsstaatlichkeitsmissionen der Europäischen Union im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) bezeichnet.

5 UNMIK ist die Mission der Vereinten Nationen zur Übergangsverwaltung des Kosovo, die vom Sicherheitsrat am 10. Juni 1999 (Resolution 1244) als UNO-Friedensmission für die Wiederherstellung und den Wiederaufbau des Kosovo eingerichtet wurde. Sie soll die Provinz auf Wahlen und schließlich auf ihre Autonomie vorbereiten.

6 ATALANTA ist eine multinationale Mission der Europäischen Union zum Schutz von humanitären Hilfslieferungen nach Somalia, der freien Seefahrt und zur Bekämpfung der Piraterie vor der Küste Somalias am Horn von Afrika im Golf von Aden. Sie bezeichnet zugleich einen gemischten multinationalen Marineverband.

internationale Arbeitsteilung einleitet. Sie beschleunigt gesellschaftliche und technologische Entwicklungen und vergrößert zugleich die Unübersichtlichkeit sicherheitsbezogener Entwicklungen. Sie ist Grundlage für eine weitaus umfassendere Nutzung der Ressource Wissen als bisher.

Im Rahmen von Krisenvorbeugung und Krisenbewältigung soll das Zusammenwirken aller relevanten Akteure nicht nur komplexe und dynamische Herausforderungen bewältigen, sondern zugleich im Rahmen von „System of System“-Lösungen hochwirksam und effizient erfolgen. Wer Sicherheit und Prosperität erfolgreich, nachhaltig gestalten will, muss Systeme analysieren und verstehen lernen, deren Strukturen weder transparent noch durch einfache Erklärungsmodelle zu erschließen sind.

Diesem Zweck dient Knowledge Development, ein systemischer Ansatz, der im vergangenen Jahrzehnt zunehmend ausgestaltet wurde und inzwischen bei den NATO-Partnern wie auch in der Europäischen Union zur Grundlage politischer und militärischer strategischer Planung geworden ist. Knowledge Development integriert neben der Methodik des Systemischen Denkens auch bewährte Techniken und Erkenntnisse aus der System- und Komplexitätstheorie. Auf dieser Grundlage entsteht ein umfassendes und dynamisches Bild von den Gegebenheiten einer Krisenregion. Zug um Zug kann sich ein ganzheitliches Verständnis von der Gesamtsituation und dem Zusammenspiel politischer, ökonomischer, religiös-ethnischer, sozialer und/oder anderer Aspekte herausbilden.

Die aktuellen Einsätze der Bundeswehr belegen das bereits herausgestellte, erhebliche Potenzial asymmetrischer Bedrohungen für die eigenen

Kräfte und Mittel. Diese Bedrohungen sind zu meist im zivilen Umfeld versteckt und erschweren deren Abgrenzung von unbeteiligten, neutralen oder verbündeten zivilen Kräften und Mitteln. Deren Erkennung und Bekämpfung ist eine besondere Herausforderung für die Lagefeststellungs- und Beurteilungsprozesse. Es geht darum, potenzielle Bedrohungen rasch zu identifizieren und angemessene Maßnahmen zu ergreifen. Es gilt, Informationen in Wissen zu übersetzen, das die Sicherheitskräfte zu besserem Handeln befähigt. Vernetzte Sensoren bieten vor diesem Hintergrund bisher ungeahnte Möglichkeiten, in unübersichtlichen Lagen Überblick zu gewinnen bzw. zu behalten. Sie sind ein wesentlicher Informationslieferant für Vernetzte Operationsführung - mithin die Voraussetzung für gemeinsames Handeln bei komplexen Sicherheits- und Schutzaufgaben.

Stabilisierungseinsätze fern der Heimat, in nur partiell militärisch befriedetem Gebiet, sind längst die wahrscheinliche Einsatzoption für zivile und militärische Sicherheitskräfte. Internationalen Friedenskонтингента stehen verdeckt kämpfende nationale Widerstandsgruppen und internationale Terrorgruppen gegenüber, die unter Umständen von an Destabilisierung interessierten Nationalstaaten unterstützt werden. Die Fähigkeiten polizeilicher Stabilisierungskräfte sind eng mit militärischen Fähigkeiten zu orchestrieren, damit es keine offenen Nahtstellen zwischen den Aufgabenbereichen gibt. Abstimmung und Synergie ist auch erforderlich im Zusammenhang mit dem Aufbau von Sicherheitsbehörden, Justiz, Entwicklungshilfe, Wirtschaftsförderung, Korruptionsbekämpfung und anderes mehr. Dem Aufbau aufgabengerechter Strukturen kommt besondere Bedeutung zu; dazu gehören z. B. eindeuti-

ge Verantwortlichkeiten, Informationsaustausch und gemeinsame Planungsprozesse. Besonders wichtig ist jedoch die Herausbildung einer Kultur der Zusammenarbeit unter den zivilen und militärischen Akteuren, zwischen höchst unterschiedlichen Behörden und Organisationen, national und auch international.

Dabei ist die Wirtschaft einzubeziehen ebenso eine Reihe von Nicht-Regierungsorganisationen. In deren Besitz bzw. Betrieb befindet sich häufig der weit überwiegende Teil der kritischen Infrastrukturen - in Deutschland sind es rund 80%. Denn nicht nur staatliche, auch nichtstaatliche Organisationen sowie privatwirtschaftliche Unternehmen verfügen über große Sachkenntnis. Häufig befinden sich diese bereits lange vor einer Intervention in den Krisengebieten und sind mit der Situation vor Ort bestens vertraut. Diese Kenntnis ist besonders wertvoll bei der Planung von Maßnahmen und Wirkungen, Bewertungsmethoden und der Auswertung von Ergebnissen, denn sie können zu einer verbesserten Kontinuität in Übergangsphasen beitragen.

Die Vernetzung von Sicherheit zielt deshalb auf ein kohärentes Denken und Handeln, auf die enge Einbindung und kontinuierliche Abstimmung mit allen relevanten Akteuren zur Einhegung der genannten Risiken ist Voraussetzung, um die Kohärenz und Handlungsfähigkeit einzelner Staaten wie auch der Staatengemeinschaft insgesamt zu verbessern. Dabei geht es insbesondere um erweiterten Handlungsspielraum. Die sicherheitsrelevanten staatlichen und nicht-staatlichen Akteure stimmen ihre Ziele, Prozesse, Strukturen und Fähigkeiten bewusst aufeinander ab, verknüpfen sie systematisch und integrieren sie in ihr langfristiges Handeln. Vernet-

zung sichert durch Bündelung von Wissen und durch gemeinsame Verarbeitung von Erfahrungen die breite Nutzung von Transferwissen über Schnittstellen hinweg.

Wissen muss zweckmäßig visualisiert werden. Entsprechend orientiert ein gemeinsames rollenorientiertes Einsatzlagebild Entscheidungsträger in Echtzeit bzw. echtzeitnah - je nach Erfordernis - über Lageentwicklungen. Es unterstützt diese mit Blick auf eine qualitativ hochwertige und hochreaktive Entscheidungsfindung. Das Lagebild vermittelt ebenengerecht den Auftrag und die Absicht der übergeordneten Führung, liefert - kontinuierlich fortgeschrieben - ein umfassendes und bewertetes Wissen über gegnerische, befreundete und neutrale Kräfte, die Zivilbevölkerung und eine Vielzahl weiterer zu berücksichtigender Faktoren. Eine digitalisierte Kollaborationsumgebung ist Grundlage einer leistungsfähigen, interaktiven Kommunikation.

Mit dem Afghan Mission Network sowie dem NATO Common Operational Picture erreichen in diesen Tagen zwei entsprechende, leistungsfähige Technologien die multinationale Koalition in Afghanistan. Sie dienen zunächst dem NATO Einsatz in Afghanistan. Es ist klar, dass diese Fähigkeiten schon bald auch die nationalen und europäischen Fähigkeiten der eingebundenen Staaten prägen werden.

5. Wohlstand begründet Verantwortung

Bei der Vorstellung der Verteidigungspolitischen Richtlinien am 18. Mai 2011 in Berlin verdichtete Verteidigungsminister de Maizière seine Überlegungen zur Neuausrichtung der Bundeswehr in

der Formulierung: Wohlstand begründet Verantwortung. Als eine große und wohlhabende Exportnation sieht er für Deutschland eine besondere internationale Verantwortung, die sich nicht nur auf Diplomatie, Entwicklungshilfe und wirtschaftliche Verflechtung begrenzen kann und darf, sondern - wenn erforderlich - bereit und fähig ist, gemeinsam mit Freunden und Partnern zu handeln. Wohlstand begründet Verantwortung. Wäre dies nicht auch eine vorzügliche Perspektive chinesisch-europäischer Zusammenarbeit?

Aus deutscher und europäischer Sicht wäre es zweifellos ein Gewinn, wenn China mit zunehmendem Wohlstand und aus einer vergleichbaren Bewertung ein globaler Verantwortungspartner für Deutschland und Europa sein könnte und wollte. Die Erwartungen der ganzen Welt an China als internationaler Akteur sind hoch. Aus deutscher und europäischer Interessenlage wird erwartet, dass die Volksrepublik aufgrund ihrer globalen Rolle und Reichweite eine daraus resultierende internationale Verantwortung übernimmt - als ein verantwortlich gestaltender Akteur in einer multilateral geregelten Ordnungsstruktur. Der Weltbankpräsident Robert Zoellick hat dies responsible stakeholder genannt - China, ein stakeholder nicht nur in der Handels- und Finanzpolitik, sondern auch in der Sicherheitspolitik. Die chinesische Mitwirkung in Peacekeeping-Missionen der Vereinten Nationen, insbesondere die chinesische Unterstützung der internationalen Antipirateriemission vor der Küste Somalias hat uns Europäern vor Augen geführt, wie wirksam sich eine solche Zusammenarbeit gestalten ließe.

Dass China und Deutschland in dieser Zusammenarbeit auf die Weisheit von Sun Tzu und Carl von Clausewitz zurückgreifen können, ist sicherlich eine vortreffliche Grundlage. Sun Tzu und Clausewitz eint das Verständnis, dass eine Strategie, soll sie Aussicht auf Erfolg haben, sich immer über das zu erreichende Ziel, die zur Verfügung stehenden Mittel, die Vielfalt der historischen, politischen und sozialen Bedingungen sowie über die Ziele und Zwecke eines Gegners im Klaren sein muss.

Sun Tzu's methodisches Denken zielt insbesondere auf die Zeit vor der Auseinandersetzung. Mit betonter Objektivität analysiert er die strategische Situation. Seine Kriegskunst gründet auf Wissen. Auseinandersetzungen können dann kostengünstig gewonnen werden, wenn der Gegner im Unklaren gelassen wird und die eigenen Handlungsmuster nicht lesen kann. Der eigene Wissensvorsprung macht es möglich, den Gegner zu überraschen, die Initiative zu behalten und so dem Gegner die Ungewissheit des Krieges aufzuzwingen. Folgerichtig schließt er: „Die größte Leistung besteht darin, den Widerstand des Feindes ohne einen Kampf zu brechen.“

Für Clausewitz ist Strategie das Aufeinanderprallen von antagonistischen, intelligenten und zielgerichteten Kräften, von Wille und Gegenwille.⁷ Allerdings sieht er den Krieg nicht nur als einen Akt der Gewalt, um einen Opponenten zur Erfüllung des eigenen Willens zu zwingen. Für ihn ist der Krieg weit mehr noch ein Bestandteil von Politik. Derart beugt er proaktiv einer Unterschätzung des Politischen vor.

7 Carl von Clausewitz, Vom Kriege, hrsg. von Werner Hahlweg, 19. Aufl. Bonn: Dümmler 1980, S.303.

In der Vernetzten Sicherheit hat die Weisheit beider - von Sun Tzu und von Carl von Clausewitz - ihren Platz. Es gibt einen vorzüglichen Taoistischen Text⁸, der dies zum Ausdruck bringt:

„Kein Prinzip der Welt ist immer wahr. Kein Prinzip ist immer falsch. Die Bereitschaft, Chancen zur rechten Zeit zu nutzen, auf unvorhergesehene Ereignisse unvoreingenommen zu reagieren, das ist die Domäne von Weisheit.“

Vor uns liegt eine große Chance.

Oberst i.G. Dipl.-Kfm. Ralph Thiele ist Vorsitzender der Politisch-Militärischen Gesellschaft e.V., Berlin.

⁸ Thomas Cleary, eine taoistische Geschichte zitierend; Cleary, Thomas, Preface. In: The art of war. Spirituality for Conflict. Woodstock. 2008, p. XVI. Edited by Thomas Huyn.

„Ebbe und Flut“ bei Verteidigungshaushalten Erhöhung in Asien, Verringerung in Europa und in Amerika Gründe und Konsequenzen

Klaus Olshausen

Das anschauliche Bild von „Ebbe“ und „Flut“ impliziert weder eine direkte Verbindung zwischen den divergierenden Entwicklungen in den beiden geostrategischen Regionen etwa im Sinne eines Nullsummenspiel noch, dass - wie bei den Ozeanen - eine dritte Kraft von außen beide Entwicklungen antreibt.

Es soll vielmehr unterstreichen, dass es in unserer globalisierten Welt ratsam ist, sich hinsichtlich der Sicherheits- und Verteidigungsangelegenheiten erst einmal ein Bild aus der Vogelperspektive zu machen, bevor man in die regionalen oder länderspezifischen Details eintaucht.

Meine Aufmerksamkeit für dieses Thema wurde während der internationalen Münchner Sicherheitskonferenz Anfang Februar 2011 geweckt. NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen machte in seinen Anmerkungen überaus deutlich, dass die Finanz- und Schuldenkrise wegen unkoordinierter Kürzungen bei den Verteidigungs-

ausgaben in den Mitgliedstaaten nicht zu einer Sicherheitskrise werden dürfe. Während der Diskussion war es der australische Außenminister, Kevin Rudd, der sein Erstaunen über diese „Kürzungsdebatte“ im Westen zum Ausdruck brachte, da in seiner Region - und nicht nur in der VR China - die Entwicklung eher von einer zum Teil erheblichen Erhöhung der Aufwendungen für die Verteidigung gekennzeichnet ist.

Bei dem Treffen der Verteidigungsminister der NATO im Juni letzten Jahres in Brüssel nutzte der scheidende US-Verteidigungsminister Robert Gates seine letzte Teilnahme zu einer klaren Botschaft. Er sah bei den europäischen Ländern unzureichende Anstrengungen, um die erforderlichen militärischen Fähigkeiten zu erhalten - geschweige denn erforderliche neue zu schaffen -, um die gemeinsam vereinbarte Zielvorgabe des „levels of ambition“ zu erreichen. Er fügte mit Nachdruck hinzu, dass sich die Europäer nicht mehr auf ein umfassendes militärisches Spek-

trum der Vereinigten Staaten verlassen können, da der seit dem Korea-Krieg höchste US-Verteidigungsetat aufgrund der unerlässlichen und enormen Kürzungen im Bundeshaushalt ebenfalls drastisch reduziert werden muss. Dieses Thema wurde Anfang Oktober von seinem Nachfolger, Leon Panetta, während des Folgetreffens der NATO-Verteidigungsminister erneut aufgegriffen, und mit der Frage einer fairen Teilung von Lasten, Verantwortung und Solidarität verknüpft.

Bei einer Konferenz in Singapur auf der anderen Seite des Globus lobte Gates Anfang Juni 2011 die Gelegenheit, mit den asiatischen Verbündeten zusammenzutreffen, insbesondere weil Washington viel daran setzt, angesichts seiner absehbaren Budgetkürzungen in Asien weiterhin einflussreich zu bleiben. „Ich denke, - so Gates - weil die Arten der Probleme, mit denen die Welt konfrontiert ist, es schwieriger machen, mit einem unilateralen Ansatz erfolgreich zu sein, dass die Gelegenheit, diese Partnerschaften (in der Region) weiter auszubauen sogar noch wichtiger wird“. Er wies aber auch hier auf die fiskalischen Herausforderungen im eigenen Land hin und machte während der Fragen und Antworten deutlich, dass deshalb die Verteilung von Lasten und Verantwortung hohe Aktualität erhalten werde. Er „erwarte, dass dieser Bereich der Beziehungen in der kommenden Zeit noch genauer unter die Lupe genommen wird“, besonders in den beiden Kammern des US-Kongresses. Dass die Besorgnis der asiatischen Länder die Vereinigten Staaten beunruhigt, scheint offensichtlich zu sein, wenn man die Besuche des neuen Verteidigungsministers Leon Panetta nach Indonesien, Japan und Südkorea verfolgt. Überall betonte er „dass die Vereinigten Staaten wei-

terhin für lange Zeit eine Präsenz im Pazifik aufrechterhalten werden“. Und mit den Aussagen von Präsident Obama und Aussenministerin Clinton im November 2011 in der Region, einschließlich der angekündigten Erhöhung der amerikanischen Truppenstärke in Australien, wurde der Wille, das amerikanische politische Gewicht in und für die Region für die Zukunft zu festigen, für jedermann offensichtlich.

Entwicklungen in Europa und Amerika

In Europa beeinflussen in absehbarer Zukunft verschiedene Trends, Vorstellungen und Fakten die bereits begrenzten militärischen und sicherheitspolitischen Fähigkeiten.

Risiken und Perzeption der Bedrohung

In den letzten paar Jahren begannen viele Länder - bereits eingeschränkt durch eng begrenzte oder sogar schrumpfende Ausgaben für die Verteidigung - einzeln oder gemeinsam damit, ihre militär-strategischen Bewertungen mehr auf die wahrscheinlicheren Risiken, Gefahren und Bedrohungen zu konzentrieren und zollten den Gefahren mit dem höchsten Anforderungsprofil in Bezug auf dafür notwendige Fähigkeitsentwicklung nur wenig Beachtung oder belieben es bei Lippenbekenntnissen. Dementsprechend wurde ein konventioneller Krieg oder ein feindlicher Akt, d.h. eine lokal begrenzte Aggression gegen EU- oder NATO-Länder von Nicht-EU- oder Nicht-NATO-Nationen, mit einer sehr niedrigen Wahrscheinlichkeit eingestuft.

Der Fokus richtet sich auf potentielle Krisen und Konflikte außerhalb des EU- oder NATO-Gebiets.

Dies bestimmt die vereinbarte Zielvorgabe auf nationaler, EU- und NATO-Ebene. EU- und NATO-Dokumente fordern die Fähigkeit, dem vollen Spektrum militärischer Auseinandersetzungen begegnen zu können. Die Verteidigungsminister der NATO bestätigten im Juni 2011 ihre Zielsetzung von zwei „Major Joint Operations“ (MJO) und bis zu fünf oder sechs „Smaller Joint Operations“ (SJO). Die EU bleibt bei ihrer Festlegung von Krisenreaktionseinsätzen mit bis zu 60.000 Soldaten für ein Jahr bei strategischen Entfernungen.

Die neuen Bedrohungen, wie z.B. im Internet-Bereich, in der Energiesicherheit oder bei neu entstehenden Technologien, werden als nicht vorrangig militärische Herausforderungen beurteilt. Eher im Gegenteil: die militärischen Strukturen brauchen Unterstützung, um ihre eigenen Strukturen zu schützen. In diesem Zusammenhang - wie bei der Bekämpfung des Terrorismus - hat die frühere, klare(re) Unterscheidung zwischen äußerer und innerer Sicherheit ihre Konturen verloren oder sogar ihre Relevanz überhaupt eingebüßt - mit weiteren Auswirkungen auf die Verteidigungsbudgets.

Die fragmentierte europäische „Gemeinschaft für Verteidigung“
Bei politischen Gebilden wie der NATO und der Europäischen Union tendieren viele im Westen dazu, die Daten der Länder einfach zu einer Gesamtsumme zusammenzufassen. Dieser Ansatz führt jedoch in die Irre. Obgleich es sowohl in der NATO als auch in der EU gemeinsame Dokumente, Texte und selbst Konzeptionen gibt, bleiben Angelegenheiten der Sicherheit und Verteidigung weitgehend nationalen Entscheidungsträgern vorbehalten. Somit entscheiden die Na-

tionen darüber, welche Fähigkeiten sie benötigen, sie sich leisten können und welche sie gewillt sind, zu laufenden oder künftigen multinationalen Kriseneinsätzen beizutragen. Das Gleichgewicht zwischen den US-Amerikanern und den Europäern in der NATO hat sich noch weiter zu Ungunsten der Europäer verschoben. Vor zwanzig Jahren standen die Vereinigten Staaten für etwa 50 Prozent der Ressourcen in der Allianz. Heute tragen die Vereinigten Staaten die Last von ca. 70 Prozent der Fähigkeiten. Ja, es stimmt, dass das US-Verteidigungsbudget seit dem 11. September 2001 über die letzten zehn Jahre und mit zwei großen Kriegen auf fast 700 Mrd. Dollar angestiegen ist. Aber bei den heutigen Bemühungen der Vereinigten Staaten, ihr Defizit dramatisch zu reduzieren, wird der Verteidigungssektor sehr viel weniger finanzielle Mittel erhalten als in den vergangenen Jahren. Dies wird erhebliche Konsequenzen für gemeinsam verfügbar zu machende Fähigkeiten mit sich bringen, aber auch im Hinblick auf die Bereitschaft und den politischen Willen, insbesondere im U.S. Kongress, sich in großem Umfang in Krisenreaktionseinsätzen in oder in der Nähe von Europa zu engagieren.

Während die gemeinsam vereinbarten Absichten, Ziele und Gesamtvorstellungen in der NATO-Strategie 2010 ein ziemlich umfassendes Bild darstellen, sind die abstrakten Texte noch nicht operationalisiert worden bis auf die Ebene synchronisierter nationaler Aktivitäten beziehungsweise zu kohärenten Beiträgen mit klar erkennbaren Details.

Eine neuerliche EU-Studie zeigt die Fragmentierung der 27 EU-Mitgliedstaaten auf. Für den Verteidigungsbereich, der in nationaler Verant-

wortung bleibt, wird festgestellt, dass die von den 27 Ländern insgesamt ausgegebenen 325 Mrd. US-Dollar im Vergleich zu einer entsprechenden US-Leistung lediglich etwa 20 Prozent der Effizienz der Verteidigungsausgaben erreichen. Die ungleiche Verteilung der Verteidigungsanstrengungen unter den 27 wird durch die Tatsache verdeutlicht, dass auf Frankreich und das Vereinigte Königreich ca. 50 Prozent der Verteidigungsausgaben und sogar 70 Prozent der finanziellen Mittel für F&T-Kosten entfallen. Die Verringerung der 27 Verteidigungshaushalte bringt noch härtere Konsequenzen für die Fähigkeiten mit sich, wenn man die verschiedenen nationalen Verfahren für die Entwicklung, Beschaffung und Lebensdauermaßnahmen bei militärischen Fähigkeiten in Betracht zieht. Diese Besonderheiten wurzeln zum Teil in den nationalen militärischen Kulturen. Sie werden aber auch stark von der unterschiedlichen Zusammensetzung und Struktur der Verteidigungsindustrie - dort wo sie noch existiert - beeinflusst.

„Weiche“ versus „harte“ Gewalt

Mit dem glücklichen Ende des „Kalten Krieges“, das auf den Fall der Berliner Mauer folgte, wurde die zuvor offensichtliche Forderung nach starken militärischen Kräften zur Abschreckung und Verteidigung deutlich niedriger eingestuft. Und in der komplexen und komplizierten Welt der Krisenbewältigung folgen viele der so genannten konventionellen Weisheit, dass es keine militärische Lösung zu den Herausforderungen in Krisen oder Konflikten gibt. Dies führt zu der Fehlwahrnehmung, ja verstärkt diese, dass folglich die militärischen Fähigkeiten weniger wichtig oder - noch schlimmer - in einigen Bereichen sogar kontraproduktiv werden. Diese Sicht wird auch durch eine 50-jährige Geschichte der EU

unterstützt, in der sie als eine „erklärte zivile Macht“ von globaler Reichweite dargestellt wird. Selbst mehr als zehn Jahre nach der Schaffung einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik hat diese kulturelle Beschreibung noch großes Gewicht, wenn in Zeiten starker finanzieller Einschränkungen Prioritäten neu entschieden werden müssen.

In einem fragmentierten Verteidigungsbereich unter solchen Rahmenbedingungen sollte und könnte die Schulden- und Finanzkrise mit ihren potentiell nachteiligen Folgen für die europäischen Länder in eine Chance für eine engere Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht nur bei Konzeptionen und Doktrinen umgewandelt werden, sondern auch bei Strukturen und Organisationen, bei Fähigkeitsentwicklung und Beschaffung. Letzteres ist allerdings eng mit einer absolut notwendigen Konsolidierung der aus diversen und konkurrierenden Firmen bestehenden Verteidigungsindustrien verbunden.

Einige Fakten und Zahlen

Die erste drastische Reduzierung der verfügbaren Streitkräfte in den NATO-Ländern fand Anfang der 1990er Jahre statt. Die so genannte „Friedensdividende“ war überall hoch willkommen und wurde als eine Erleichterung von den großen Anstrengungen für die Verteidigung - einschließlich einer gewaltigen Mobilmachungsorganisation - der Jahrzehnte des „Kalten Krieges“ - aufgenommen.

Hier einige Beispiele:

(Angaben aus „Military Balance 2000-2001“ des IISS, London)

Deutschland:

1985 52 Mrd. US-Dollar 3,2% des BIP
1999 31 Mrd. US-Dollar 1,6% des BIP (mit
Armee der Einheit und dem Balkan-Einsatz
seit 1995)

USA:

1985 382 Mrd. US-Dollar 6,5% des BIP
1999 283 Mrd. US-Dollar 3,1% des BIP
(die meisten Reduzierungen bezogen sich auf
den europäischen Bereich wie z.B. Vornesta-
tionierung und „Reforger“-Einsätze)

Polen:

1985 8,5 Mrd. US-Dollar 8,1% des BIP
1999 3,2 Mrd. US-Dollar 2,1% des BIP
(Ende des Warschauer Pakts; Vorbereitung
zum Beitritt zur NATO)

Die einzige Erhöhung fand statt in der

Türkei:

1985 3,4 Mrd. US-Dollar 4,5% des BIP
1999 10,2 Mrd. US-Dollar 5,5% des BIP
(wegen innerer Angelegenheiten und Unsi-
cherheiten in Nachbarländern)

In der erwähnten Studie für das EU-Parlament vom Juni 2011 heißt es, dass es bei der Finanz- und nun der Haushalts-/Schuldenkrise kurzfristige (ein bis vier Jahre) Reduzierungen geben wird, die sich bei den kleineren Ländern bei 30 Prozent bewegen und zwischen zehn bis 15 Prozent bei den mittelgroßen und unter acht Prozent bei den großen Ländern liegen können. Da der Weg raus aus dem Schuldenproblem eine langfristige Aufgabe ist, erwartet die Studie in einem Zeitraum von bis zu 20 Jahren entweder weitere reduzierte oder stagnierende Verteidigungsbudgets. Die-

se Aussichten können die Möglichkeiten sowohl der EU als auch der NATO dramatisch einschränken, wirksam in der Krisenverhütung, -kontrolle, -bewältigung und in der Stabilisierung nach einem Konflikt wirksam agieren zu können.

Mögliche Schritte nach vorn

Um solche negativen Folgen, die der Intention einer fähigen, aktiven und kohärenten Sicherheits- und Verteidigungspolitik entgegenwirken, abzumildern, müssen die europäischen Länder sowohl in der EU als auch in der NATO ihre Verteidigungsanstrengungen priorisieren und bündeln.

1. Die immer noch vorhandenen strategischen Fähigkeitslücken, die beide Organisationen seit über zehn Jahren identifiziert haben, erfordern endlich ausreichende Ressourcen.
2. Der Rüstungs- und Beschaffungsbereich, einschließlich F&T, muss von der weitgehend nationalen Ebene auf eine gemeinsame Ebene - entweder EU- oder NATO - gebracht werden, um mehr gemeinsame, wenn nicht sogar standardisierte Lösungen zu erreichen.
3. Die „Pooling & Sharing“-Initiative in der EU oder der „Smart Defence“-Ansatz in der NATO, der von Generalsekretär Rasmussen angetrieben wird, kommen noch zu einer langen Liste von Fähigkeitsinitiativen seit Mitte der 1990er Jahre hinzu, mit denen bisher wenig erreicht wurde. Der politische Wille der Mitgliedstaaten ist und bleibt der Schlüssel für lange beschworene Fortschritte.
4. Und ein Erfolg solcher Ansätze erfordert eine Konsolidierung der existierenden europäischen Verteidigungsindustrien, um von den national geschützten Firmen, die kleine Mengen an Gerät zu immer höheren Preisen liefern, wegzukommen.

Dies sind keine neuen Vorschläge. Aber man möchte hoffen, dass die dramatische Schuldenkrise helfen kann, den stark fragmentierten Bereich zu überwinden und praktische Vereinbarungen zu treffen, die zu gemeinsamen Forderungen, gemeinsamen Entwicklungen, gemeinsamen Beschaffungen und gemeinsamen Verwendungen von Gerät führen. Solche Maßnahmen könnten sowohl die EU als auch die NATO mit ihren Mitgliedstaaten dazu befähigen, selbst in Zeiten deutlich reduzierter Ressourcen effektive Einheiten und Strukturen aufzubauen, die ein wirksames Handeln über das volle Einsatzspektrum hinweg sicherstellen, wenn die NATO und/oder die EU gefordert sind, in einer Krisenlage - auch militärisch - zu (re)agieren.

Bemerkungen zur „Flut“ in Asien

Meine Anmerkungen mache ich als Außenstehender, der nicht von sich behauptet, ein Experte in Sicherheits- und Verteidigungsfragen der riesigen und verschiedenartigen asiatischen Region zu sein. Meine Gedanken ordne ich in drei Teile: Erstens, einige Fakten und Zahlen; zweitens, einige Gedanken zur gegenwärtigen und vorhersehbaren Entwicklung und drittens; was getan werden könnte, um ein Wettüben entweder zu vermeiden oder - wenn dieses bereits im Gange ist - zu begrenzen.

Einige Fakten und Zahlen

Was die Aufwendungen für militärische Fähigkeiten und die Modernisierungsanstrengungen in Asien im allgemeinen und in China im besonderen betrifft, so sind in den letzten Jahren viele Artikel darüber geschrieben worden und die Medien widmeten diesem Thema große Aufmerksamkeit. In den westlichen Medien und

Publikationen geht dies häufig Hand in Hand mit einer Dramatisierung, bei der die zweifeligen Erhöhungen des offen gelegten chinesischen Verteidigungshaushalts und ein ausgesprochen nationaler Standpunkt zu territorialen und maritimen Fragen miteinander verknüpft werden. Aus diesem Blickwinkel werden die erhöhten Verteidigungsbudgets anderer asiatischer Länder als vorbeugende Reaktion auf die regional mehr als beeindruckende chinesische Macht angesehen - wirtschaftlich und mehr und mehr auch militärisch.

In der Edition „Military Balance“ von Cordesman wird aufgezeigt, dass in der Zeit von 2000 bis 2010 die Verteidigungsausgaben

- in China um 252%,
- in Russland um 70% (Die FAZ vom 14. Okt. 2011 berichtete über eine Erhöhung von neun Milliarden Euro in drei Jahren zur Modernisierung der russischen Verteidigungsindustrie),
- in Indien um 53%,
- in Südkorea um 28% und
- in Japan um 4% angestiegen sind.

Diese Zahlen variieren zwar in anderen Publikationen, aber die allgemeine Richtung signifikanter Erhöhungen ist - mit Ausnahme von Japan - weitgehend dokumentiert. Auch die SIPRI-Datenbank zeigt, dass in anderen süd- und südostasiatischen Ländern, wie z.B. Vietnam, Indonesien, Philippinen, Malaysia und - in etwas geringerem Umfang - Taiwan, erhebliche Erhöhungen vorgenommen wurden. In verschiedenen Fällen folgen diese aber nicht einer linearen Kurve. Es gibt Anpassungen an wirtschaftliche und andere Faktoren. Aber allgemein gesprochen erhöhen sich die Verteidigungsausga-

ben moderat in einigen Ländern und signifikant in anderen, wobei China der herausragende Vorreiter ist.

Der Anstieg der Ausgaben unterstützt die Modernisierung der entsprechenden Streitkräfte und den Erwerb von hoch entwickeltem Gerät, besonders für die Fähigkeiten im Bereich C4ISR (Command Control Communication Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance) sowie bei See- und Luftstreitkräften. Für sich genommen beantwortet dies aber nicht die Frage, ob bereits ein Wettrüsten im Gang ist oder bevorsteht.

Für einen außenstehenden Beobachter der Region ergibt ein Blick auf die Prozentzahlen der Verteidigungsbudgets im Verhältnis zum BIP einer jeden asiatischen Nation ein Bild, das kaum die Bewertung eines Wettrüstens stützen würde, wenn man von der Einschätzung ausgeht, dass in solch einem Fall der Aufwand einen immer größeren Teil des BIP des entsprechenden Landes aufzehren würde. Tatsächlich wendeten viele, wenn nicht alle Länder der Region im Jahr 2010 - verglichen mit 2000 oder 2001 - einen niedrigeren oder etwa gleichen Prozentsatz des BIP für ihre Verteidigungsanstrengungen auf.

Nichtsdestoweniger ist es offensichtlich, dass diese Entwicklung der erhöhten Anstrengungen für die Stärkung militärischer Fähigkeiten Fragen aufwirft. Sie gibt offensichtlich Anlass zur Beunruhigung und Besorgnissen, ja zu Nervosität und Vorsicht in allen Ländern der Region, in den USA und auch darüber hinaus.

China und seine Aufrüstung

Der historische Hintergrund mag erklären, war-

um es auf diesem Gebiet einen nationalen Konsens zwischen der Kommunistischen Partei und der Mehrheit des chinesischen Volkes gibt.

„Nie mehr angegriffen werden, nie wieder gedemütigt werden“ ist eine von Mao 1949 benutzte Parole. Die „vier Modernisierungen“ von Deng Xiaoping begannen im Jahre 1978. Sie umschreiben den alten Traum von einem blühenden und extern starken China. Heute ist China zwar zur zweitgrößten Wirtschaft der Welt aufgestiegen, aber der „Marsch in die moderne Zeit“ ist immer noch ein weiter Weg. Die chinesische Regierung agiert unter der Zielvorstellung von Chinas „friedlichem Aufstieg“. Für Regierung und Volk gibt es keinen Widerspruch zwischen diesem Ziel und der gegenwärtigen militärischen Modernisierung und dem Aufbau neuer Fähigkeiten. Sie streben den Aufbau einer „nationalen allumfassenden Macht“ an. Das kulturelle Erbe, das außerordentliche wirtschaftliche Wachstum und eine entsprechende militärische Macht bilden dafür drei Säulen. Das Militär ist - aus chinesischer Sicht - ein notwendiges Mittel, nicht um andere einzuschüchtern, sondern um nicht von anderen eingeschüchtert zu werden.

Vier aktuelle strategische Herausforderungen formen den konkreten Hintergrund der in vielen Dokumenten und Analysen dargestellten und erörterten militärischen Aktivitäten:

- Verhindern jeglicher Art einer offiziellen Unabhängigkeit Taiwans. Eine militärisch starke VR China soll von Abenteuern oder falschen Wahrnehmungen auf Seiten Taiwans abschrecken.
- Eindämmen, ja verhindern jeder realen oder potentiell fremden Einmischung in innere Angelegenheiten.

- Territoriale Ansprüche verschiedener Nationen im süd- und ostchinesischen Meer erfordern eine starke Positionierung, um nicht gedrängt zu werden, voreilig einzulenken. Und letztlich
- die Fragen der maritimen Sicherheit und Freiheit der Schifffahrt, die für eine Nation von entscheidender Bedeutung sind, die stark auf den Zugang zu vielen Bodenschätzen angewiesen ist und die unbedingt alle Märkte mit ihren Produkten erreichen muss.

Herausforderungen für die Region

Bei der Mehrheit der Staaten in der Region mit positiver wirtschaftlicher Entwicklung stellt man fest, dass - bei einem relativ konstanten Prozentsatz des wachsenden BIP - auch die Militärausgaben ansteigen. Allerdings könnte man in einem sehr friedlichen, kooperativen Umfeld annehmen, dass der Prozentsatz am BIP sinken würde und die Prioritäten der Staaten in andere Bereiche verlagert würden, und dies ohne die Verteidigungshaushalte effektiv zu reduzieren.

Es muss daher andere Gründe geben, weshalb die Verteidigungsbudgets in die Höhe gehen. Territorialen Streitigkeiten sind für einige Länder ein wichtiger Grund. Daneben beeinflussen die Fragen erklärter Ziele auf der einen Seite und (vermuteter) versteckter Absichten oder Agenten auf der anderen die Gleichung. Wo mehrere Akteure beteiligt sind, kommt eine von Clausewitz' Erkenntnissen ins Spiel: Die lebendige Reaktion zweier oder mehrerer Akteure und deren Wechselwirkung, die „ihrer Natur nach aller Planmäßigkeit entgegenstrebt. Die Wirkung, welche irgendeine Maßnahme auf (andere Akteure) hervorbringt, ist das Individuellste, was es un-

ter allen Datis des Handelns gibt“ (Clausewitz, Ullstein Ausgabe, S.108). In diesem Bereich basieren Analyse und Bewertungen häufig auf einer subjektiven Interpretation, auf der Wahrnehmung des Verhaltens anderer Akteure. „A“ ergreift in seiner Sicht ein reine defensive Maßnahme; „B“ interpretiert sie als eine Aktivität mit offensivem Hintergrund oder Absichten und antwortet mit seiner eigenen defensiven Handlung. Diese wiederum erhält eine offensive Interpretation durch den ersten Akteur. Diese Dynamik kann das Interaktionsprinzip von Clausewitz erreichen: „Dadurch gibt [jeder] dem anderen das Gesetz, und so steigern sich beide bis zum äußersten, ohne daß es andere Schranken gäbe als die der inwohnenden Gegengewichte“ (Clausewitz, Ullstein Ausgabe, S.28).

Doch diese abstrakte Vorstellung wird in der wirklichen Welt gemildert, denn “[die] Wahrscheinlichkeiten des wirklichen Lebens treten an die Stelle des Äußersten und Absoluten der Begriffe. ... Aus dem Charakter, den Einrichtungen, dem Zustande, den Verhältnissen des Gegners wird jeder (der beiden) nach Wahrscheinlichkeitsgesetzen auf das Handeln des anderen schließen und danach das seinige bestimmen“ (Clausewitz, Ullstein Ausgabe S.34 f.).

Angesichts dieser grundsätzlichen, weiter nützlichen Einsichten von Clausewitz folge ich - bei all der verständlichen und offensichtlichen Nervosität und den Sorgen von Chinas Nachbarn - der Auffassung vieler Experten und Politiker, dass China keinen expansionistischen Weg als solchen verfolgt und weder in territorialer noch ideologischer Hinsicht die Anwendung offensiver, ja aggressiver militärischer Gewalt akzeptiert, nicht einmal gegenüber Taiwan.

Mit Blick auf die Einschätzung der politischen Nervosität und einer potentiell unbeständigen, ja brisanten Entwicklung sollten einige Überlegungen und Vorschläge in Betracht gezogen werden:

- In der Taiwan-Frage wird China von sich aus so lange nicht militärisch agieren wie Taiwan es unterlässt, offiziell seine Unabhängigkeit zu erklären. Die Unwägbarkeit oder die Wahrscheinlichkeit, dass die Vereinigten Staaten zur Verteidigung Taiwans kommen werden, bleibt ein starkes Argument für China, keine militärischen Aktionen vorzunehmen.
- Die territorialen Streitigkeiten erfordern politische Konsultationen. Sie müssen in rechtliche Verfahren eingebunden werden, mit denen sie auf friedliche Weise gelöst werden sollten.
- Die zunehmend nationalistischen Stimmen in China verbunden mit der viel zu begrenzten Transparenz der militärischen Modernisierung Chinas und seiner Aktivitäten, insbesondere zur See, verlangen nicht nur die vielfach geforderte Bestätigung der Versicherung seitens der USA gegenüber den Ländern in der Region, sondern noch mehr die Entwicklung und Stärkung regionaler Foren auch für Sicherheits- und Verteidigungspolitik; ASEAN und „ASEAN + drei“ seien hier als zwei Beispiele genannt.
- Wenn China in seinem kürzlich erschienen Weißbuch ein ganzes Kapitel den vertrauensbildenden Maßnahmen widmet, dann muss es sein Verwundbarkeitssyndrom, wonach Transparenz seine nationale Sicherheit bedroht, überwinden.
- Bei den beschriebenen (Fehl-)wahrnehmungen

gen mit eskalierenden Wirkungen mag die Zeit gekommen sein, ein regionales Rüstungskontrollforum in den Blick zu nehmen, in dem Fakten und Zahlen, Ziele und Zielvorstellungen in einem geordneten Rahmen erörtert werden können. Das Ziel eines solchen Forums würde und könnte darin bestehen, den Ausbau militärischer Fähigkeiten und die Ausgaben für die Verteidigung zu begrenzen oder gar zu vermindern. Aber selbst dann, wenn es keine oder keine schnellen realen Reduzierungen geben wird, können der Dialog und mehr Transparenz dazu beitragen, das Erodieren des Vertrauens in Chinas erklärte Politik zu stoppen und China Gelegenheit zu geben, seine Aktivitäten zur Unterstützung seines „friedlichen Aufstiegs“ als eine Großmacht, wie es behauptet, überzeugender zu erklären.

Großes Potenzial für gemeinsames Arbeiten

Schaut man zurück auf das Anfangsbild von „Ebbe - Flut“, so fallen verschiedene Punkte ins Auge:

- Die unkoordinierte Verringerung der Verteidigungsfähigkeiten in Europa kann genauso negative und destabilisierende Auswirkungen für die Sicherheit und Stabilität in einer globalisierten Welt haben wie ein militärischer Aufbau und Ausbau in Asien, der auf offensiven Absichten basiert oder wegen eines Mangels an Transparenz irrigerweise als solcher wahrgenommen wird.
- Wenn die EU und/oder die NATO nicht (mehr) die erforderlichen Fähigkeiten besitzen würden, um effektiv mit aufkommenden oder

ausgebrochenen Krisen oder Konflikten fertig zu werden, die direkt oder indirekt ihre Interessen berühren oder beeinträchtigen, so würde dies nicht nur negative Folgen für sie selbst, sondern auch Auswirkungen auf andere Regionen haben.

- Wenn die militärische Aufrüstung in Asien möglicherweise Fehlwahrnehmungen und falsche Beurteilungen schafft oder aber zu offensiven Absichten führt, die diplomatische, politische, wirtschaftliche oder sogar militärische Eskalation zwischen zwei oder mehreren Ländern in der Region im Gefolge haben können, dann werden die Auswirkungen und negativen Folgen rund um den Globus zu spüren sein.

Andererseits kann ein erfolgreicher und friedlicher Aufstieg Chinas in enger Koordination und Kooperation in der Region darüber hinaus auch die Optionen erhöhen für eine Zusammenarbeit mit der EU und NATO sowie bilateral bei vielen transnationalen Sicherheitsherausforderungen, die schon heute von internationalem Terrorismus und der Nichtweitergabe von Atomwaffen und Raketentechnologie bis hin zur Freiheit der Seewege (Kampf gegen Piraterie) und dem freien Zugang zu Bodenschätzen reichen sowie den komplizierten Umgang mit gescheiterten oder scheiternden Staaten, der Energiesicherheit und dem Klimawandel mit all seinen Folgen einschließen.

In all diesen Bereichen gibt es ein großes Potenzial für gemeinsame Arbeit. Daher liegt ein starkes und stabiles, prosperierendes und offenes China im Interesse von Europa.

Und ich hoffe, dass eine mögliche Erosion der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU und

der Krisenreaktionsfähigkeit der NATO in Asien nicht fälschlicherweise - in der überholten Vorstellung eines Nullsummenspiels in unserer globalisierten Welt - als etwas aufgefasst wird, das den Aufstieg der asiatischen Region(en) begünstigen würde.

Nicht nur bei den großen Herausforderungen der Finanz-, Banken- und Staatsschuldenkrise - mit bereits offensichtlichen Auswirkungen auf die „Realwirtschaft“, sondern auch in der Auseinandersetzung mit den neuen Sicherheitsrisiken und -gefahren werden wir entweder gemeinsam gewinnen oder alle verlieren.

GenLt. (a.D.)Dr. phil. Klaus Olshausen ist Präsident der Clausewitz-Gesellschaft e.V.

Maritime Sicherheit: Neue Herausforderungen für Asien und Europa

Peter Roell

Es ist mir heute eine große Freude, am Workshop „Verteidigungspolitik und Maritime Sicherheit in Asien“ der Konrad-Adenauer-Stiftung teilnehmen zu dürfen. Darüber hinaus war es für unser Institut ISPSW ein Privileg, die KAS bei der Vorbereitung und Durchführung dieser hochrangigen Konferenz in Hongkong unterstützen zu können.

In meiner Stellungnahme möchte ich mich auf das Thema “Piraterie und maritimer Terrorismus” konzentrieren. Der Schutz der internationalen Seewege liegt im Interesse asiatischer und europäischer Staaten, da ein Großteil unseres bilateralen Handels über See durchgeführt wird.

Die gemeinsame Bedrohung

Die gemeinsame Bedrohung möchte ich Ihnen an drei Beispielen erläutern:

Im Januar dieses Jahres (2011) stürmte ein Kommando des südkoreanischen Zerstörers Choi Young, der den gekaperten südkoreanischen Chemiefrachter Samho Jewelry eine Woche lang beschattet hatte, das Schiff, tötete acht Piraten und nahm fünf weitere gefangen, ohne dass ein

Mitglied der Crew getötet wurde. Die überlebenden Piraten wurden nach Südkorea verbracht und vor Gericht gestellt.

Am 10. Februar wurde das südkoreanische Frachtschiff Daisy, das von einigen Piraten-Schnellbooten im Golf von Aden verfolgt wurde, durch die chinesische Marine gerettet. Die chinesische Fregatte Xuzhou, die 40 Nautische Meilen vom Ort des Geschehens operierte, wurde beauftragt, einzuschreiten. Ein Hubschrauber des Kriegsschiffs erreichte innerhalb von 20 Minuten das koreanische Schiff. Während der Hubschrauber über dem Frachtschiff kreiste, sandte er Warnungen an die Piratenboote aus und das Frachtschiff konnte sich aus der Gefahrenzone entfernen.

Obwohl Südkorea und China Teil der multinationalen Anti-Piraten-Mission in der Region sind, hatte die chinesische Rettungsgeste möglicherweise positive Auswirkungen auf die bilateralen Beziehungen, berücksichtigt man die angespannten Beziehungen zwischen Südkorea und China im vergangenen Jahr wegen ihrer Differenzen im Umgang mit Nordkorea.

Lassen Sie uns einen Blick auf die deutsche Seite werfen. Am 5. April 2010 retteten sechs Angehörige der niederländischen Marine das deutsche Schiff MS Taipan. Zehn Piraten wurden festgenommen, in die Niederlande verbracht und inhaftiert, bevor sie nach Hamburg ausgeliefert wurden. Die Angeklagten wurden am 21. November 2010 in Hamburg vor Gericht gestellt und wegen der versuchten Entführung eines deutschen Containerschiffes verurteilt.

Ein schwerwiegender Zwischenfall ereignete sich im Januar dieses Jahres (2011) beim Versuch, die Beluga Nomination aus den Händen somalischer Piraten zu befreien. Die Beluga Nomination wurde etwa 435 Meilen nördlich der Seychellen von den Piraten gekapert. Zwölf Mitglieder der Crew suchten Schutz in der Zitadelle des Schiffs und sandten Notsignale aus. Den Piraten gelang es jedoch am 25. Januar, in den Sicherheitsraum vorzudringen und die Crew gefangen zu nehmen. Ein Boot der Küstenwache der Seychellen erreichte die Beluga Nomination, griff die Piraten an, war aber nicht in der Lage, das Schiff zurückzuerobern. Ein Mitglied der Crew wurde von den Piraten erschossen, sieben gefangengenommen. Andere konnten sich mit einem Rettungsboot in Sicherheit bringen und wurden von einem NATO-Schiff gerettet. Am 13. April verließen die Piraten das Schiff in der Bucht von Haradere und das Schiff konnte mit sieben Seemännern an Bord Somalia verlassen. Ich gehe davon aus, dass Lösegeld gezahlt wurde.

Diese Fälle zeigen, dass Schiffe aus Asien und Europa den gleichen Gefahren ausgesetzt sind und dass in manchen Fällen gemeinsame Aktionen erfolgreich verlaufen, in anderen Fällen leider nicht. Lassen Sie uns nun auf einige Stati-

stiken blicken:

In Indonesien haben sich Piratenangriffe von 121 im Jahre 2003 auf 15 im Jahre 2009 reduziert. Jedoch war im Jahre 2010 ein Anstieg von 40 tatsächlichen oder versuchten Angriffen zu verzeichnen. In der Straße von Malakka konnten wir eine positive Entwicklung beobachten: Im Jahre 2004 wurden 38 Angriffe festgestellt, in den Jahren 2009 und 2010 nur zwei. Ähnliche Entwicklungen konnten in der Straße von Singapur registriert werden: acht Angriffe im Jahre 2004, neun Angriffe im Jahre 2009 und im Jahre 2010 ein Rückgang auf drei.

Während Angriffe vor der somalischen Küste weiterhin hoch blieben, reduzierten sich die Zwischenfälle im Golf von Aden im vergangenen Jahr um mehr als die Hälfte; von 117 Angriffen im Jahr 2009 auf 53 im Jahr 2010. Dies ist den internationalen Patrouillen der Seestreitkräfte sowie geeigneten Maßnahmen seitens der Reedereien und des Schifffahrtspersonals zu verdanken.

Nichtsdestotrotz sind in anderen Teilen der somalischen Küste, einschließlich des Roten Meers und des Indischen Ozeans, wo Marinepatrouillen nicht umfassend verfügbar sind, die Angriffe substanziell gestiegen. 80 Attacken wurden im Golf von Aden, im südlichen Roten Meer und im Arabischen Meer registriert; 139 an der Ostküste von Afrika und im Indischen Ozean. Mit Stand 31. Dezember 2010 hielten somalische Piraten vermutlich 28 Schiffe mit 638 Crewmitgliedern verschiedener Nationen als Geiseln fest.

Am 18. August 2011 veröffentlichte das International Maritime Bureau (IMB) folgende Zah-

len für Piraterie und bewaffnete Überfälle für Somalia:

Zwischenfälle insgesamt: 178

Entführungen: 22

Gefangene: 362

Getötete: 7

aktuelle Anzahl Schiffe in Händen somalischer Piraten: 18

aktuelle Anzahl Gefangene in Händen somalischer Piraten: 355

Zahlen des Verbandes Deutscher Reeder für das Jahr 2010 weisen darauf hin, dass 238 Mio. US-Dollar Lösegelder gezahlt worden sein sollen und dass sich die Schäden auf insgesamt 1,25 Mrd. US-Dollar beliefen.

In einer strategischen ISPSW Publikation von Maxim Worcester, Senior Advisor ISPSW, mit dem Titel „Time to rethink the fight against maritime piracy in the Indian Ocean“, die im Februar 2011 publiziert wurde, unterbreiteten wir folgende Empfehlungen:

- In einem ersten Schritt sollten die Seegesetze, die den Einsatz von Machtmitteln auf hoher See und in Territorialgewässern regeln, einer näheren Prüfung unterzogen werden. Diese Gesetze bedürfen der Überarbeitung und müssen an die Bedrohungen des 21. Jahrhunderts angepasst werden.
- Die Einsatzregeln der Marineeinheiten, die den Auftrag haben, die Handelsrouten zu schützen, müssen koordiniert und abgestimmt werden. Außerdem muss überlegt werden, welche Schiffe für die Pirateriebekämpfung besonders geeignet und am kostengünstigsten eingesetzt werden können.

- Der Einsatz privater Sicherheitsunternehmen muss geregelt und abgestimmt werden.
- Reedereien müssen die grundlegenden Sicherheitsanforderungen erfüllen, wenn sie in Gefahrenzonen operieren. Das Wohl der Crew und der Ladung muss im Auge behalten werden. Die Reedereien müssen verstärkt in passive Abwehrmaßnahmen investieren und aktive Maßnahmen, falls erforderlich, mit geeigneten Mitteln ergreifen können.
- Polizei und Sicherheitsdienste sollten international tätige kriminelle Gruppen, die in Piraterie verwickelt sind, zu einem möglichst frühen Zeitpunkt identifizieren und bekämpfen, um auf diese Weise die Attraktivität für Piraten reduzieren zu können. Sie sollten ferner sicherstellen, dass die Piraterie von terroristischen Organisationen nicht genutzt werden kann, um ihre Ziele zu verwirklichen.
- Die Bankenwelt sollte verstärkt mögliche Geldwäsche-Aktivitäten beobachten und alle verdächtigen Transaktionen an die zuständigen Behörden melden.
- Um Somalia längerfristig stabilisieren zu können, müssen entsprechende Pläne entwickelt werden, u.a. der Aufbau einer effektiven Küstenwache, nebst Bereitstellung entsprechender finanzieller Ressourcen. Dies kann mit Hilfe öffentlicher und privater Partnerschaften mit qualifizierten Sicherheitsunternehmen gemeinsam durchgeführt werden.

Allen Experten ist klar, dass das Piraterieproblem nicht in den Gewässern vor der Küste Somalias oder im Indischen Ozean gelöst werden kann, sondern nur an Land. Die Antwort liegt in der Herstellung von staatlicher Autorität in den zurzeit noch gesetzlosen Teilen Somalias. Dies erfordert geeignete Maßnahmen, eingebettet in

eine vorausschauende Außen- und Sicherheitspolitik und einer geeigneten Wirtschaftsstrategie. All dies benötigt Zeit, und es wäre nützlich, wenn alle Beteiligten eng kooperierten, um dieses Ziel erreichen zu können.

Lassen Sie mich nun zum maritimen Terrorismus überleiten.

Definitionen

Es ist schwierig, maritimen Terrorismus zu definieren, zumal die Vereinten Nationen bislang nicht in der Lage gewesen sind, eine allseits gültige und bindende Definition für Terrorismus zu finden.

Das US-Verteidigungsministerium definiert Terrorismus wie folgt: „Unlawful use or threatened use or force of violence against people or property to coerce or intimidate governments or societies, often to achieve political, religious or ideological objectives.“

Wirft man einen Blick auf die zahlreichen Piratenangriffe am Horn von Afrika oder im Indischen Ozean, so wird deutlich, dass monetäre Gründe überwiegen und man das Kapern von Schiffen und Erpressungen nicht als maritimen Terrorismus, sondern als Organisierte Kriminalität (OK) bezeichnen muss.

Will man eine Analyse der maritimen terroristischen Bedrohungslage vornehmen, genügt es nicht, nur die Fähigkeiten und die Motive terroristischer Gruppen zu durchleuchten, sondern man muss auch das maritime Umfeld, Schifffahrtspraktiken, die Verwundbarkeit der Handelsschifffahrt sowie Gegenmaßnahmen von Behörden und anderen

Institutionen, die mit der Sicherheit der regionalen Schifffahrtswege betraut sind, berücksichtigen.

Lassen Sie mich auf einige Beispiele für geplante oder durchgeführte maritime Terrorangriffe eingehen:

Juli 2010

Der letzte maritime terroristische Angriff fand am 28. Juli auf die M. Star, einen japanischen Öltanker, in der Straße von Hormuz statt. Die Abdullah Azzam Brigaden, eine militante Gruppe mit Verbindungen zu Al-Qaida, ließen verlauten, dass sie einen Selbstmordanschlag auf den Tanker verübt hätten. Ein Crewmitglied wurde verletzt, die Schiffshülle stark beschädigt.

Lassen Sie uns einige Jahre zurückblicken:

Januar 2000

Mitglieder der Al-Qaida führten einen erfolglosen Angriff in Aden gegen die USS Sullivans durch. Das Boot, das mit Sprengstoff überladen war, sank jedoch vor Erreichen des Ziels.

Oktober 2000

Erfolgreicher Angriff der Al-Qaida gegen den US-Zerstörer USS Cole, der im Yemen vor Anker lag. 17 US-Seeleute kamen dabei ums Leben, 39 wurden verwundet.

Juni 2002

Marokkanischer Geheimdienst verhaftet Mitglieder der Al-Qaida, die Anschläge auf britische und US-Schiffe in der Straße von Gibraltar planten.

Oktober 2002

Angriff einer jemenitischen Terrorgruppe - mit

Verbindungen zu Al-Qaida - auf den französischen Öltanker Limburg vor dem Hafen von Ash Shahir. Ein Besatzungsmitglied wurde getötet, mehrere verletzt. 90 0000 Tonnen Öl ergossen sich in den Golf von Aden. Folge: vor dem Anschlag wurden pro Monat 43.000 Container umgeschlagen, danach nur noch 3.000. Ferner mussten 3.000 Hafentarbeiter entlassen werden, und das Bruttoinlandsprodukt sank um ein Prozent.

Februar 2004

Bombenattentat der Abu Sayyaf Gruppe auf eine Passagierfähre in den Philippinen. Über 100 Tote.

August 2005

Israels Sicherheitsdienst Shin Bet warnt vier israelische Kreuzfahrtschiffe, die die Türkei anlaufen wollten, vor einem möglichen Terrorangriff und leitet sie nach Zypern um.

Juli 2009

Ägyptische Sicherheitsorgane verhindern einen Angriff auf den Suezkanal und auf eine angrenzende Ölleitung. Nach Quellen aus Kairo bestand die Terrorgruppe aus 24 Ägyptern und einem Palästinenser

Januar 2010

Ägyptische Behörden ermitteln gegen eine neue mutmaßliche Terrorgruppe, die unter anderem Anschläge gegen US-Schiffe im Suezkanal geplant haben soll. Die Gruppe habe zudem Waffen- und Sprengstofflieferungen an die Hamas im Gazastreifen geplant.

Nach Erkenntnissen westlicher Nachrichtendienste haben einige islamistische Terrorgruppen erklärt, dass es ihr Ziel sei, die westlichen Ver-

sorgungslinien zu unterbrechen. So auch der damals zweite Mann der Al-Qaida, Aiman Al-Sawahiri wörtlich: „Wir müssen den Westen daran hindern, das Öl der Muslime zu plündern.“

Auffallend auch, dass in den letzten 15 Jahren nur zwei Prozent aller terroristischen Anschläge dem maritimen Terrorismus zugeordnet werden konnten. Obwohl maritime Terroranschläge auch in Zukunft nicht ausgeschlossen und keineswegs verharmlost werden dürfen, erfordern sie besondere operative Fähigkeiten, über die die Terroristen bislang vermutlich noch nicht verfügen.

Vergessen sollten wir in diesem Zusammenhang nicht die Pläne des im November 2002 in den Vereinigten Arabischen Emiraten verhafteten Chefplaners der Al-Qaida für maritimen Terrorismus, Abd Al Rahman Al Nashiri, auch Prince of the Sea genannt. Nashiri hatte eine Strategie entwickelt, die folgende vier Elemente enthielt:

- Rammen oder Sprengen von Schiffen mittlerer Größe in der Nähe anderer Schiffe oder in Häfen;
- Angriff auf Supertanker aus der Luft mit kleineren Flugzeugen, vollgepackt mit Sprengstoff;
- Unterwasserangriffe auf Schiffe mit Kampfschwimmern unter Einsatz von Haftminen oder auch Selbstmordattentätern;
- Angriff auf Kreuzfahrtschiffe.

Der Prince of the Sea vergaß offensichtlich aber Ölpattformen als potenzielle Ziele ins Auge zu fassen. Die katastrophalen Umwelterstörungen, ausgelöst durch eine Explosion, ist im Falle der Deepwater Horizon im Golf von Mexiko sehr gut dokumentiert. Wie einfach es ist, eine Plattform

zu stürmen, demonstrierte Greenpeace im August 2010, als sie die Cairn Energy's Stena Don Ölplattform in der Baffin Bay, westlich von Grönland, stürmte.

„Choke points“ und Megahäfen stehen im Fokus der Terroristen

Terroristen werden sich die Frage stellen, an welchen Punkten sie die Infrastruktur der industrialisierten Welt besonders empfindlich treffen können, zumal die bisher durchgeführten maritimen Terrorangriffe bislang den Welthandel nicht gefährdet haben. Sie werden ihre Aufmerksamkeit somit auf sogenannte Choke Points und Megahäfen richten, denn 75 Prozent des internationalen Seeverkehrs wird mit rund 50.000 Schiffen über etwa 2.800 Häfen abgewickelt.

Seestraßen und Choke Points

Zu den kritischen Choke Points gehört auch die strategisch bedeutsame Meerenge von Malakka. Sie verbindet den Indischen Ozean mit dem Südchinesischen Meer und dem Pazifik. Sie ist die wichtigste Handelsroute zwischen dem Fernen Osten, den Golfstaaten und Europa. Jährlich werden 90.000 Schiffspassagen in der Straße von Malakka registriert. Über diese Route werden etwa ein Drittel des Welthandels, 80 Prozent der Ölimporte für Ostasien und zwei Drittel der weltweiten Flüssiggas Transporte durchgeführt.

Ein Terroranschlag - etwa durch Versenkung eines Tankers in der Malakka Straße - würde diese blockieren, Handelsschiffe müssten einen Umweg von fast 1.000 Kilometern über die Indonesische Straße von Sunda und Flores in Kauf

nehmen. Die Schiffe müssten bei dieser Route zwei Tage mehr auf See verbringen, was jährlich rund 8 Mrd. US-Dollar Mehrkosten verursachen würde. Die Fracht- und Versicherungsraten schossen generell in die Höhe. Die Marktpreise für alle transportierten Waren würden in kürzester Zeit erheblich ansteigen - mit negativen wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Region und den Welthandel.

Terroristische Angriffe können aber auch an anderen Choke Points erwartet werden, wie der Straße von Hormuz, Bab al Mandat, den Suezkanal, Bosporus, Straße von Gibraltar oder am Panamakanal.

Häfen

Da zahlreiche der größten Häfen der Welt in Ost- und Südostasien liegen und ein Großteil des Handels über die Seewege in dieser Region verläuft, dürften diese in der Zielplanung der Terroristen besondere Aufmerksamkeit genießen. Hierzu gehören zum Beispiel Häfen wie Kobe, Tokio, Yokohama, Pusan, Shanghai, Kaohsiung, Hongkong und Singapur. Natürlich stehen auch Megahäfen in den U.S.A. und in Europa im Visier der Terroristen.

Mit gesprengten Containerschiffen könnten auch Hafenzufahrten über Wochen blockiert und unpassierbar gemacht werden, ganz zu schweigen von einem Anschlag in einem der 20 Megahäfen mit einer sogenannten „Dirty Bomb“. Eine Schließung zum Beispiel des Hafens von Singapur könnte jährlich über 200 Mrd. US-Dollar kosten. Auch der terroristische Einsatz eines vollbeladenen Gastankers gegen einen der Megahäfen hätte eine verheerende Wirkung und würde den

Welthandel bedrohen - vergleichbar mit dem 9. September.

Fazit: Der Welthandel ist potenziell durch den maritimen Terrorismus bedroht. Dies schließt Asien und Europa mit ein.

Die Präsenz und die Kooperation internationaler Seestreitkräfte zur Bekämpfung der Piraterie in der asiatischen und afrikanischen Region hatte positive Auswirkungen. So konnten zahlreiche Versuche der Piraten, Schiffe zu kapern, verhindert werden.

Nützlich auch die von den U.S.A. im Jahre 2002 initiierte Container Security Initiative (CSI). Ziel des Programms ist es, aus den 230 Mio. Stahlcontainern, die jedes Jahr auf den Seewegen transportiert werden, solche zu identifizieren, die Massenvernichtungswaffen oder gefährliche radioaktive Substanzen beinhalten, die von Terroristen für einen Angriff verwendet werden könnten.

Hilfreich ist auch der International Ship and Port Facility Code. Hierbei handelt es sich um ein Abkommen im Rahmen der International Maritime Organization, der Seeschiffahrtsorganisation der Vereinten Nationen. In diesem sind zum Beispiel Regeln zum Schutz vor Terrorangriffen auf Schiffen oder für Häfen festgelegt.

Im Zusammenwirken zwischen staatlichen Organisationen und der Industrie werden auch technische Mittel zum Einsatz gebracht, um sich vor potenziellen Terrorangriffen zu schützen, sei es durch Nutzung von Scannern für Großcontainer oder durch den Einsatz von Long-Range Acoustic Devices (LRAD), sogenannten Schallkanonen. Fer-

ner kommen Anti-Boarding-Systeme - sprich 9.000-Volt-Schutzzaune - zur Anwendung oder auch unbemannte Inventus-Aufklärungssysteme, die mit Kameras ausgestattet sind, weite Teile des Ozeans absuchen und diese Daten direkt an ein Schiff oder an eine Bodenstation übermitteln können.

Hinweisen möchte ich auch noch auf einen neuen Trend. Aufgrund von Piratenangriffen auf Schiffe, Verlust von Seefracht, der Erhöhung von Versicherungsraten und daraus resultierenden Schäden in Höhe von etwa 16 Mrd. US-Dollar jährlich, verstärken Staaten ihre Zusammenarbeit mit privaten Sicherheitsfirmen, die sich auf Seesicherheit spezialisiert haben. Britische und US-Firmen spielen hierbei eine führende Rolle. Aber auch deutsche Unternehmen haben Konzepte entwickelt, um die maritime Sicherheit zu erhöhen. Außerdem können wir bei der Bundesregierung hinsichtlich des Einsatzes privater Sicherheitsunternehmen auf Schiffen unter deutscher Flagge eine größere Flexibilität beobachten.

Blick in die Zukunft

Berücksichtigt man die Bewaffnung moderner Seestreitkräfte, die unter anderem darauf eingestellt sind, gegnerische Seestreitkräfte auszuschalten, wird deutlich, dass diese Schiffe für die Bekämpfung von Seepiraten nicht sonderlich geeignet sind. Erforderlich sind Schiffe, die längere Zeit auf See operieren können, über modernste Aufklärungssysteme und über angemessene Kampfkraft verfügen, um Piraten effizient bekämpfen zu können. Eine solche Lösung wird bereits von Privatunternehmen angeboten. So veröffentlichte das US-Unternehmen Juliet Marine Systems Inc. (JMS) am 10. August 2011 erstmalig Fotos der Ghost, die zur Piratenbe-

kämpfung besonders geeignet sein soll.

Gehen wir von dem erweiterten Sicherheitsbegriff aus, der politische, wirtschaftliche, soziale, ökologische und militärische Dimensionen umfasst, so wird sich auch der potenzielle maritime Terrorismus nur im Zusammenwirken staatlicher Institutionen und der Privatwirtschaft erfolgreich bekämpfen lassen.

Dr. Peter Roell ist seit Januar 2006 Präsident des Instituts für Strategie-, Politik-, Sicherheits- und Wirtschaftsberatung (ISPSW) in Berlin.

Die Globalen Konsequenzen der Europäi- schen Energierevolution

Ralph Thiele

1. Energie als Herausforderung der Europäischen Union

Die Energiefrage ist eine der größten Herausforderungen, vor denen Europa steht. Steigende Energiepreise und zunehmende Abhängigkeit von Energieeinfuhren bedrohen die europäische Sicherheit und Wettbewerbsfähigkeit. Zugleich erfolgt eine zunehmende Monopolisierung der Energieversorgungskette durch die Energierohstoffproduzenten, die teilweise auch mit einer Verstaatlichung der entsprechenden Unternehmen und deren Infrastrukturen verbunden ist. Wichtige Entscheidungen drängen sich auf. Eine sichere, zuverlässige, nachhaltige und bezahlbare Energieversorgung ist Voraussetzung für das Funktionieren der Volkswirtschaften und damit für den Wohlstand der Menschen in der Europäischen Union. Zugleich muss die Energieversorgung möglichst umweltfreundlich erfolgen, um die Klimaziele der Union zu erreichen.

Die Energiepolitik steht bereits seit Beginn der europäischen Integration im Mittelpunkt der Politik. Bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl im Jahr 1951 war die Kohle der wichtigste Energieträger der eu-

ropäischen Staaten. Inzwischen stehen Gas, Öl und Kernkraft im Vordergrund sowie in immer größeren Umfang erneuerbare Energiequellen. Die Kernenergie ist in vielen Ländern der Union umstritten oder wird abgelehnt. Insbesondere Deutschland hat nach den verstörenden Erfahrungen von Fukushima eine fundamentale Energiewende vollzogen. Der Ausbau der erneuerbaren Energiequellen, insbesondere Wind, Sonnenenergie und Biomasse, ist in vollem Gange. Sie können die fossilen Energieträger zwar noch nicht ersetzen, aber die Perspektive ist eindeutig. Deswegen wird in Forschung und Innovation auf dem Energiesektor investiert.

Mit mehr als 500 Millionen Verbrauchern ist der europäische Energiemarkt der weltweit größte Regionalmarkt und zugleich der größte Energieimporteur. Die Mehrzahl der Energie bezogenen Herausforderungen sind den meisten Staaten der Europäischen Union gemeinsam - darunter Klimawandel, Zugang zu Öl und Gas, Entwicklung von Technologie, Energieeffizienz. Ihre Bewältigung setzt internationale Zusammenarbeit voraus. Die internationale Energiepolitik muss die gemeinsamen Ziele der Versorgungssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit und

Nachhaltigkeit verfolgen. Die Beziehungen zu den Produktions- und Transitländern sind zwar wichtig, doch gewinnen auch die Beziehungen zu großen Energieverbrauchsländern und insbesondere zu den Schwellen- und Entwicklungsländern immer mehr an Bedeutung. Insgesamt steht die Europäische Union vor Herausforderungen, die von den Nationalstaaten allein nicht mehr bewältigt werden können. Dies betrifft auch und in einem besonderen Maße das Feld der Energieaußenpolitik.

Die Staaten der Europäischen Union sind durchweg von Energieimporten abhängig. Dies betrifft in erster Linie Öl und Gas als Primärenergieträger. Diese Energie wird in großem Umfang aus dem Nahen Osten und aus Russland eingeführt. Eine krisenhafte Entwicklung im Nahen Osten kann jederzeit die Öleinfuhr beeinträchtigen und den Ölpreis erhöhen. Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit gibt es genug. So mussten die Europäer beim russisch-ukrainischen Gaskonflikt in zwei zurückliegenden Wintern erleben, dass Gas aus Russland nicht immer zuverlässig fließt. Auch die anhaltende Revolution im arabischen Raum unterstreicht die europäische Abhängigkeit von dortigen fossilen Energieträgern.

Die Energieversorgung innerhalb der 27 Mitgliedsstaaten der EU ist sehr unterschiedlich strukturiert. Das erschwert eine einheitliche Energiepolitik. Während zum Beispiel in Frankreich der Strom überwiegend aus Kernenergie erzeugt wird, ist der Anteil an erneuerbaren Energiequellen, zum Beispiel aus Wasser, in Österreich besonders hoch. Welche Energiequellen genutzt werden, unterliegt der nationalen Entscheidung. Für Deutschland hat die Bundesregierung 2010 ein weitreichendes Energiekonzept bis zum Jahre 2050 vorgelegt und

Anfang 2011 nochmals zugespitzt.

Es gibt keine sichere Energieversorgung ohne die Sicherheit der entsprechenden Energieinfrastruktur. Energieinfrastrukturen reichen über nationale Grenzen hinweg und sind unterschiedlichen Regulierungsansätzen unterworfen. Auf der einen Seite werden die Sicherheitsstandards für die Energieinfrastruktur von einzelnen Ländern oder den projektbeteiligten Partnern definiert. Dem steht auf der anderen Seite eine regionale oder gar globale Abhängigkeit von der funktionierenden Energieinfrastruktur gegenüber. Wichtige Energierohstoffförder- und -transitländer verfügen über keine oder keine umfassenden Strategien zum Schutz und zur Sicherung ihrer kritischen Energieinfrastrukturen. Angesichts der Abhängigkeiten entlang der Energieversorgungskette bedeutet dies, dass sich der Mangel an Sicherheit in den vorgelagerten Stufen direkt auf die Energieversorgungssicherheit der Verbraucherländer auswirkt.

Vor diesem Hintergrund hat der Europäische Rat am 4. Februar 2011 weitgehende Beschlüsse zur europäischen Energiepolitik gefasst. Die Europäische Union hat sich verpflichtet, bis zum Jahre 2020 den CO₂-Ausstoß in der EU um 20 Prozent zu senken, den Anteil der erneuerbaren Energie auf 20 Prozent zu steigern und die Energieeffizienz ebenfalls um 20 Prozent zu erhöhen. Nachdem bereits 2008 wegweisende Entscheidungen getroffen worden waren, hat Energiekommissar Günther Oettinger darauf aufbauend dem Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs ambitionierte Vorschläge für eine Energie-Strategie 2020¹ vorgelegt. Die Beschlüsse des Europäischen Rats der Staats- und Regierungschefs zur künftigen Energiepolitik der Europäischen Union vom 4. Februar 2011² setzen den einge-

schlagenen Weg konsequent fort und zielen auf eine sichere, kostengünstige und umweltfreundliche Energieversorgung der Union. Es ging ihnen darum, ein neues Kapitel in Europas Energiepolitik aufzuschlagen - ein Kapitel, das Europa Orientierung geben soll, seine Treibhausgasemissionen um 80 bis 95 Prozent zu reduzieren und ab 2050 praktisch klimaneutral zu wirtschaften.

Mit der Vollendung des Binnenmarkts auf dem Energiesektor werden mehrere Ziele verfolgt. Zum einen fördert dies den Wettbewerb. Zum anderen soll die Versorgung mit Gas und Strom europaweit sicherer werden. Schließlich sollen damit auch die erneuerbaren Energien gefördert werden. Technisch müssen dafür die Verbindungen zwischen den nationalen Energieleitungen so miteinander verbunden werden, dass Gas und Strom europaweit ungehindert fließen können. Außerdem ist der Bau neuer Leitungen erforderlich - für die Zuführung des an der Küste produzierten Windstroms ins Binnenland genauso wie für die sichere Gasversorgung. Nach 2015 soll kein Mitgliedsland mehr vom europäischen Gas- und Stromnetz abgekoppelt sein, damit es keine Probleme mehr mit der Energieversorgungssicherheit gibt.

Außenpolitisch will die Europäische Union auch in der Energiepolitik mehr als bisher mit einer Stimme sprechen. Die hohe Abhängigkeit von

Energieimporten macht eine koordinierte Politik zwingend erforderlich. Dies gilt auch für die Förderung erneuerbarer Energien. Die Staaten der europäischen Union wollen ihre Investitionen in erneuerbare Energien und eine CO₂-arme Technologie erweitern. Eine Vereinheitlichung der nationalen Förderinstrumente soll erfolgen.

Um das für 2050 angestrebte Ziel der Dekarbonisierung im Strom- und Verkehrsbereich zu erreichen, braucht die Europäische Union erhebliche technologische Fortschritte. Entwicklungs- und Demonstrationsprojekte für die wichtigsten Technologien wie

- Biokraftstoffe der zweiten Generation
- intelligente Verbunde, intelligente Städte und intelligente Netze
- CO₂-Abscheidung und Speicherung
- Stromspeicherung und Elektromobilität
- Kernkraftwerke der nächsten Generation
- Einsatz erneuerbarer Energieträger für Heiz- und Kühlzwecke

müssen beschleunigt werden. Die Forscher und Unternehmen in der Union müssen verstärkte Anstrengungen unternehmen, um ihre Spitzenstellung auf dem boomenden Weltmarkt für Energietechnologien weiter zu behaupten, und die Zusammenarbeit mit Nicht-EU-Ländern bei bestimmten Technologien ausbauen.

1 Energie 2020 Eine Strategie für wettbewerbsfähige, nachhaltige und sichere Energie SEK(2010) 1346, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0639:FIN:DE:PDF> (Zugriff 10.10.2011).

2 EUROPEAN COUNCIL, THE PRESIDENT, PCE 026/11, CONCLUSIONS ON ENERGY EUROPEAN COUNCIL - 4 February 2011 http://ec.europa.eu/energy/studies/energy_en.htm (Zugriff 10.10.2011).

3 Sieben globale Megatrends: Demographie, Ressourcen/Umwelt, Wissenschaft/Technologie, Kultur, Wirtschaft, Gesellschaft und Politik in der SFT 21. Zentrum für Analysen und Studien der Bundeswehr (2002): Streitkräfte, Fähigkeiten und Technologie im 21. Jahrhundert (SFT 21), Waldbröl: ZTransfBw. National Intelligence Council (2008): Global Trends 2025: A Transformed World, Washington: NIC.

2. Energieressourcen im globalen Kontext

Globale Megatrends stecken den politischen Handlungsrahmen ab, innerhalb dessen die Uni- on ihre Energiesicherheit zu gestalten hat.³ Vier dieser Megatrends sind von besonderer Relevanz:

- Demographischer Wandel: Eine bis 2030 auf 9,1 Mrd. ansteigende Weltbevölkerung lässt einen zunächst rapiden Anstieg des Energiebedarfs und damit eine wachsende Konkurrenz um knapper werdende Ressourcen erwarten.
- Ressourcennutzung und Umwelt/Klima: Der mit dem demographischen Wandel einhergehende rapide ansteigende Energiebedarf lässt auf eine verstärkte Nutzung von Energieressourcen schließen, die Klima und Umwelt verändert.
- Technologischer Fortschritt: Der aus demographischem Wandel und steigendem Energiebedarf wachsende gesellschafts- und wirtschaftspolitische Druck lässt eine intensive Technologieforschung im Energiebereich erwarten, die Macht und Status von politischen und wirtschaftlichen Akteuren durch Fortschritte alternativer Energiequellen verändern kann.
- Terrorismus: Da die Bezugsquellen von Energierohstoffen größtenteils in politisch instabilen Regionen liegen - insbesondere der sogenannten strategischen Ellipse - , die besonders mit Terrorismus, Kriminalität und Piraterie zu kämpfen haben, ist in Zukunft

verstärkt mit einer Kombination von energie- und sicherheitspolitischen Herausforderungen zu rechnen.

Energieressourcen sind von volkswirtschaftlich strategischer Bedeutung: Erdöl ist z.B. als nahezu ausschließlicher Energieträger des weltweiten Verkehrssektors bisher nicht ersetzbar. Während importabhängige Länder versuchen, die Abhängigkeit von ausländischen Energiequellen zu verringern bzw. ihre Nachteile in Grenzen zu halten, sind exportabhängige Länder bestrebt, die Einkünfte aus Öl- und Gasverkäufen stabil zu halten, denn für zahlreiche erdöl- und erdgasexportierende Länder sind sie die einzige Einkommensquelle. Abhängigkeit stellt in diesem System jedoch einen Faktor der Unsicherheit dar:

- Für die importabhängigen Länder kann er die Verwundbarkeit durch Lieferstörungen und die Einschränkung nationaler Handlungsfreiheit bedeuten. Solche Lieferstörungen sind fast immer mit politischen und wirtschaftlichen Kosten verbunden.
- Für die exportabhängigen Länder hingegen kann diese Abhängigkeit eine hohe außenwirtschaftliche Verwundbarkeit und eine Bremse für den gesamten Modernisierungsprozess bedeuten.⁴

Vor allem im Zuge der international zunehmenden Konkurrenz um Energierohstoffe zeichnet sich seit einigen Jahren auf den internationalen Energiemärkten ein verstärktes Kräftemessen zwischen Energieproduzenten und -konsumenten ab.

4 S. Häckel, Erwin (2004): Internationale Energiepolitik, in: Woyke, Wichard (Hg.): Handbuch Internationale Politik, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 177-186 (181).

Die strategischen Rahmenbedingungen werden vor allem von folgenden Entwicklungen bestimmt:⁵

- die Situation in der Weltwirtschaft entwickelt sich immer instabiler.
- Verteilungskonflikte um die Rohstoffe und Energieressourcen spitzen sich zu.
- Die Relevanz des Energiesicherheitsthemas steigt besonders mit dem konkurrierenden Bedarf zwischen Industrienationen und postmodernen Informationsgesellschaften, Schwellenländern und Entwicklungsländern.⁶
- Es zeichnen sich Tendenzen einer globalen Destabilisierung der Umweltsituation ab.
- Energiesicherheit ist längst selbst Gegenstand strategischer Außen sicherheitspolitik, die über die Spielregeln auf den Energiemärkten eigene Machtpositionen absichern bzw. verbessern will.

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Industrieländern beruht zu einem erheblichen Anteil auf der Verfügbarkeit wichtiger Rohstoffe. Rohstoffsicherung bedarf daher einer engagierten außen- und außenwirtschaftspolitischen Unterstützung sowie entwicklungspolitischer Flankierung. Angesichts jüngster Entwicklungen im internationalen Rohstoffsektor und der weltwirtschaftlichen Bedeutung werden sich die G-20⁷ mit dieser Thematik befassen. Offene Rohstoffmärkte, die umweltge-

rechte Förderung von Rohstoffen sowie die Wohlfahrtssteigerung durch verbesserte Transparenz als Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung sind wichtige Themen auch für die G-20. Eine sichere, nachhaltige und möglichst transparente Rohstoffversorgung ist nicht nur für die Europäische Union von herausragender Bedeutung, sondern weit darüber hinaus für eine stabile Entwicklung der Weltwirtschaft. Rohstoffe bilden eine unverzichtbare Grundlage für die nachfolgende industrielle Produktion und sind Voraussetzung für Wachstum und Beschäftigung.

Vor diesem Hintergrund unterstützt Deutschland seit dem G-8⁸-Gipfel in Heiligendamm Bemühungen um mehr Transparenz von Geldflüssen im Zusammenhang mit der Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen. Dies ist ein fester Bestandteil der deutschen entwicklungspolitischen Maßnahmen. Die an der diesbezüglichen Extractive Industries Transparency Initiative beteiligten Länder verpflichten sich, Staatseinnahmen aus Rohstoffen bzw. die Zahlungen von Öl- und Bergbauunternehmen offenzulegen. Darüber hinaus sprachen sich die G-8-Staaten 2007 in Heiligendamm für einen verantwortungsvollen Umgang mit Produktion und Export und mehr Transparenz im Rohstoffsektor und für die Umsetzung der Zertifizierung mineralischer Rohstoffe aus.

5 S. Kleinwächter, Lutz (2007): Energie-Außenpolitik, in: Kleinwächter, Lutz (Hg.): Deutsche Energiepolitik, Eggersdorf: Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung, S. 91-99 (92).

6 Bedarf adressiert die Absicht, eine bestimmte Art und Menge an Gütern zu erwerben. Bedarf und Nachfrage werden synonym verwendet.

7 Die G-20 besteht seit 1999 und wurde vor dem Hintergrund der Finanzkrise in Asien von 1997 etabliert. Sie ist ein informeller Zusammenschluss aus 19 Staaten und der Europäischen Union und dient als Forum für die Kooperation und Konsultation in Fragen des internationalen Finanzsystems.

8 Die G-8 fasst die größten Industrienationen der Welt zusammen - Deutschland, USA, Japan, Vereinigtes Königreich, Kanada, Frankreich, Italien und Russland. Die Gruppe ist ein Abstimmungsforum, das Fragen der Weltwirtschaft im Konsens erörtert.

Derzeit werden im G-20-Prozess rohstoffrelevante Themen und einschlägige Teilaspekte in der G-20-Energy Expert Group platziert. Dazu zählen u. a. Energiepreisvolatilität, Subventionen für fossile Energieträger, Preisspekulation bei Rohstoffen und die von russischer Seite gerade eingebrachte Initiative Global Marine Environment Protection. Auch die OECD⁹ verbessert ihre analytischen Aktivitäten im Rohstoffbereich u. a. durch den Aufbau einer Datenbank zu Handelsbeschränkungen im internationalen Rohstoffsektor.

Ein wichtiges Ereignis auf multilateraler Ebene, bei dem Rohstoffe und Ressourceneffizienz eine bedeutende Rolle spielen werden, wird die UN-Konferenz für nachhaltige Entwicklung in Rio de Janeiro sein, die im Jahr 2012 auf Staats- und Regierungsebene stattfinden wird. Ein Hauptthema der Konferenz ist die Frage, wie weltweit die Transformation zu einer Green Economy im Kontext nachhaltiger Entwicklung und Armutsreduzierung unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Entwicklungsstufen der Länder realisiert werden kann. In diesem Zusammenhang ist zu klären, wie bei gleichzeitig wachsender Wirtschaftsleistung vor allem auch der Entwicklungsländer die Rohstoffproduktivität erhöht und die Rohstoffnutzung gesenkt werden kann.

3. Europäische Wege zum Ziel

Mit dem Grünbuch „Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“ begann 2006 erstmals eine europäische Debatte über die strategische Ausrichtung der europäischen Energiepolitik. Im Grünbuch der EU-Kommission sind sechs zentrale Bereiche europäischer Energiesicherheit festgelegt:¹⁰

- wettbewerbsfähiger Energiebinnenmarkt,
- Solidarität,
- Diversifizierung des Energieträgermix,
- nachhaltige Entwicklung im Klimaschutz,
- Innovation und Technologie und
- Außenpolitik.

Jeder dieser sechs Bereiche ist wesentlich für die langfristige Gewährleistung von Energiesicherheit in Europa. Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten unterstützt im Krisenfall die Absicherung gegen politische Risiken und gegen Versorgungsunterbrechungen und beim Schutz europäischer Energieinfrastruktur vor Naturkatastrophen und terroristischen Bedrohungen.

2007 veröffentlichte die Europäische Kommission den Strategic Energy Review.¹¹ Diese energie- und sicherheitspolitischen Maßnahmen passen sich in den Rechtsrahmen der EU ein und sind Teil einer europäischen Energiestrategie. Im November 2008 hat die EU-Kommission nach eingehenden Expertengesprächen mit den Mit-

9 Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (englisch: Organisation for Economic Co-operation and Development) ist eine Internationale Organisation mit 34 Mitgliedstaaten, die sich der Demokratie und Marktwirtschaft verpflichtet fühlen.

10 S. Europäische Kommission (2006): Grünbuch: Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie, Brüssel: EU, S. 6 f.

11 S. Europäische Kommission (2007): Eine Energiepolitik für Europa, Brüssel: EU, S. 13.

gliedstaaten der Gemeinschaft eine Rohstoffinitiative in Form einer Kommissionsmitteilung vorgelegt. Zusammengefasst bestehen die Kernelemente der Initiative aus drei Säulen

- Bekämpfung von Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen,
- Stärkere Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit an Rohstoffinteressen der Gemeinschaftsindustrien und
- Förderung von Recycling, Materialeffizienz und Substitution.

Mit dem Lissabon Vertrag hat eine Kompetenzverteilung im Bereich der Energiepolitik stattgefunden, d.h., die Zuständigkeit liegt nicht länger exklusiv bei den Mitgliedstaaten. Dennoch belässt der Vertrag von Lissabon jedem Mitgliedstaat das Recht, "die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen"¹². Neben technischen Aspekten wird sich die Europäische Kommission künftig vermehrt sicherheitspolitischen Aspekten des Energiethemas widmen müssen.

Die Energiepolitik der Europäischen Union zielt auf eine sparsam mit Energie umgehende Wirtschaft und eine gesicherte, wettbewerbsfähige und nachhaltige Energieversorgung. Voraussetzung dafür sind das reibungslose Funktionieren des Energiebinnenmarkts, die strategische Versorgungssicherheit, eine konkrete Reduzierung der Treibhausgasemissionen sowie ein geschlossenes Auftreten der EU auf der interna-

tionalen Bühne.¹³ Hauptziel europäischer Energiepolitik ist eine ganzheitliche Betrachtung der politischen Komponenten und Maßnahmen, d. h. Kohärenz.

Die strategischen Ziele der Europäischen Kommission und ihr Aktionsplan bilden den Kern der neuen europäischen Energiepolitik, welche auf drei langfristige Ziele ausgerichtet ist:

Nachhaltigkeit zielt auf

- Entwicklung wettbewerbsfähiger erneuerbarer Energiequellen und anderer Energiequellen und Energieträger mit niedrigem CO₂-Ausstoß, vor allem alternativer Kraftstoffe,
- Begrenzung der Energienachfrage in Europa und
- eine führende europäische Rolle bei den weltweiten Anstrengungen zur Eindämmung des Klimawandels und zur Verbesserung der örtlichen Luftqualität.

Wettbewerbsfähigkeit will:

- sicherstellen, dass die Energiemarktöffnung den Verbrauchern und der Wirtschaft insgesamt Vorteile bringt und gleichzeitig Förderung von Investitionen in die umweltfreundliche Energieerzeugung und in Energieeffizienz,
- die Auswirkungen höherer internationaler Energiepreise auf Wirtschaft und Bürger in der EU begrenzen und
- die europäische Führungsposition im Bereich der Energietechnologien erhalten und fortschreiben.

12 Vertrag von Lissabon, Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2, <http://eur-lex.europa.eu/JOhtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:DE:HTML> (Zugriff 19.10.11).

13 S. Europäische Kommission (2007): Eine Energiepolitik für Europa, Brüssel: EU, S. 1.

Versorgungssicherheit zielt auf Lösungen für die steigende Abhängigkeit der EU von Energieimporten durch

- einen integrierten Ansatz - Verringerung der Nachfrage, Diversifizierung des Energieträgermixes in der EU durch eine vermehrte Nutzung wettbewerbsfähiger einheimischer und erneuerbarer Energien und Diversifizierung der Energieeinfuhrquellen und der - importwege,
- die Schaffung eines Rahmens, der angemessene Investitionen zur Bewältigung der wachsenden Energienachfrage fördert,
- eine bessere Ausstattung der EU mit Mitteln für die Bewältigung von Notfällen,
- die Verbesserung der Bedingungen für europäische Unternehmen, die Zugang zu globalen Ressourcen haben wollen, und
- die Gewährleistung, dass alle Bürger und Unternehmen Zugang zu Energie haben.¹⁴

Die Gewährleistung der Versorgungssicherheit, der Nachhaltigkeit und der industriellen Wettbewerbsfähigkeit gebietet die Entwicklung und den Einsatz neuer Energietechnologien. Energieeffiziente und kohlenstoffarme Technologien stellen einen schnell wachsenden internationalen Markt dar. Forschung im Bereich kohlenstoffarme Energietechnologien hat eine strategische Bedeutung: Zum einen im Umgang mit dem Klimawandel und zum anderen zur Sicherheit der Energieversorgung.

Zur Flankierung ihrer energiepolitischen Maßnahmen entwickelt die Europäische Union seit dem

Gasstreik zwischen Russland und der Ukraine bzw. Weißrussland eine Energieaußenpolitik. Der Europäische Rat hat hierzu einen umfassenden energiepolitischen Aktionsplan verabschiedet, der die Entwicklung eines gemeinsamen Konzepts für die Energieaußenpolitik unterstützt. Kernelement der europäischen Energieaußenpolitik sind Dialogforen und Partnerschaften zwischen Verbraucher- und Erzeugerländern, zwischen Verbraucherländern untereinander und zwischen Verbraucher- und Transitländern.¹⁵

Um Sicherheit, Berechenbarkeit und die erforderlichen langfristigen Investitionen in neue Kapazitäten zu ermöglichen, soll die Entwicklung einer gemeinsamen Energieaußenpolitik einen deutlichen Wandel in dieser Energiepartnerschaft sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch auf einzelstaatlicher Ebene widerspiegeln. Die Schaffung einer europäischen Energiegemeinschaft - im Einklang mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik, ihren Aktionsplänen sowie der Partnerschafts-, Kooperations- und Assoziationsabkommen - soll die Nachbarn der EU einbeziehen und sie schrittweise an den EU-Binnenmarkt heranführen. Ein Raum mit einem gemeinsamen Regelwerk um Europa herum führt langfristig zu gemeinsamen Handels-, Transit- und Umweltregeln sowie harmonisierten und integrierten Märkten.

Mit der Entwicklung des Maghreb-Strommarktes und des Mashrik-Gasmarktes soll eine europaweite Energiegemeinschaft geschaffen werden. Mit essentiellen, strategischen Partnern - wie der Türkei, der Ukraine, den Anrainerstaaten des Mit-

14 S. Europäische Kommission (2006): Grünbuch: S. 20 f.

15 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006): Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat - Energiepolitische Außenbeziehungen - Grundsätze - Maßnahmen, KOM (2006) 590, Brüssel.

telmeeres und des Kaspischen Meeres - werden transparente, berechenbare und auf Gegenseitigkeit beruhende Energiepartnerschaften angestrebt.¹⁶ Dieser Rahmen bietet außerdem die Voraussetzung für eine optimale, langfristige Nutzung von Gemeinschaftsinvestitionen durch trans-europäische Energienetze, ihre Ausdehnung auf Partner in Drittländern und die größtmögliche Wirkung von EU-Mitteln, die für den Energiesektor in Drittländern aufgewandt werden.¹⁷

Die wichtigsten EU-Energiepartnerländer sind u. a. Russland, Norwegen, die USA, Indien, China und die OPEC. Mit fünf weiteren wichtigen EU-Energiepartnern - Ukraine, Aserbaidschan, Kasachstan, Turkmenistan und Ägypten - konnten bereits Absichtserklärungen unterzeichnet werden. Regionale Kooperationen wie die Baku-Initiative,¹⁸ die Schwarzmeer-Synergie,¹⁹ die Östliche Partnerschaft,²⁰ die Mittelmeerunion und die Zentralasienstrategie enthalten einen wichtigen Energie-Bestandteil. Energiebeziehungen werden auch mit den Ländern des Golfkooperationsrats, Lateinamerikas, der ASEAN und des Asia-Europe Meeting (ASEM) ausgeweitet.

Energieinfrastrukturen sind kritische Infrastrukturen und müssen geschützt werden. Die EU verfügt seit 2005 über ein Europäisches Programm für den Schutz kritischer Infrastrukturen.²¹ Ziel

des Programms ist die Verbesserung des präventiven Schutzes und die Vorsorge für die Bewältigung realisierter Gefahren. Neben den im Vordergrund stehenden terroristischen werden auch natürliche Gefahrenursachen berücksichtigt. Da die Folgen von Anschlägen auf Steuersysteme kritischer Infrastrukturen vielfältig sein können, sind Verfahren, Grundsätze und Instrumente für die Bewältigung der Folgen von Terrorismus, kriminellen Handlungen, Naturkatastrophen und anderen Unglücksursachen bereitzustellen.

Die Verantwortung für den Schutz von kritischen Infrastrukturen liegt - trotz der geltenden Befugnisse der EU - bei den Eigentümern/Betreibern in den Mitgliedstaaten. Die qualitativen und quantitativen Aspekte der Auswirkungen einer Zerstörung bzw. Störung hängen von der Tragweite - dem geografischen Umfang eines Schadens - und der Schwere - den Folgen des etwaigen Schadens - ab. Die Schwere bemisst sich entlang der gesellschaftlichen Auswirkungen, insbesondere der Zahl der betroffenen Bürger, der wirtschaftlichen Auswirkungen, d.h. der Schwere des wirtschaftlichen Verlusts bzw. der Minderung der Qualität von Erzeugnissen oder Dienstleistungen, der ökologischen Auswirkungen, der politischen Auswirkungen sowie der psychologischen und gesundheitlichen Auswirkungen. Da sowohl terroristische Aktivitäten als auch kriminelle Handlungen

16 S. Europäische Kommission (2007): Eine Energiepolitik für Europa, Brüssel: EU, S. 21.

17 S. Europäische Kommission (2006): Grünbuch: S. 16 ff.

18 Vgl. European Commission (2006): Ministerial Declaration on Enhanced energy co-operation between the EU, the Littoral States of the Black and Caspian Seas and their neighboring countries, Brussels: Directorates-General Energy and Transport.

19 Vgl. European Commission (2006): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Black Sea Synergy. A new regional cooperation initiative, COM (2007) 160, Brussels.

20 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000): Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat und das Europäische Parlament - Östliche Partnerschaft, KOM (2008) 823, Brüssel.

21 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006): Mitteilung der Kommission über ein Europäisches Programm für den Schutz kritischer Infrastrukturen, KOM (2006) 786.

gen sowie Natur- und sonstige Katastrophen nicht an Ländergrenzen haltmachen, empfiehlt die EU-Kommission, die externen Dimensionen des Schutzes kritischer Infrastrukturen "in vollem Umfang" zu berücksichtigen.

4. Energiesicherheit und die Rolle militärischer Macht

Energiesicherheit ist eng mit sicherheitspolitischen Überlegungen verbunden. Die Verfügbarkeit und Qualität von Energie betrifft grundlegende Lebensbedürfnisse wie Nahrung, Unterkunft und Qualität der Luft zum Atmen. Güter, Ideen, Kapital und Menschen werden zu Land, See, Luft, im Welt- und virtuellen Raum transportiert. Sie können jedoch in keinem dieser Räume ohne Energie bewegt werden. Das Scheitern eines inadäquaten Managements im Umgang mit den Energieherausforderungen des 21. Jahrhunderts kann zu signifikanten Einschränkungen künftiger wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungspotentiale, der Verschiebung politischer und militärischer Macht über den gesamten Globus und u.U. zu Spannungen, Konflikten und Kriegen führen.

Die NATO sieht deshalb in der Herstellung nationaler Energiesicherheit, der Sicherung der Verfügbarkeit von Energierohstoffen, der Sicherung von anfälligen Seehandelswegen oder von Infrastruktur wie Häfen, Pipelines, Förderanlagen etc. nicht nur eine politische und wirtschaftliche Herausforderung, sondern darüber hinaus auch eine sicherheitspolitische Aufgabe. Neben dem staatlichen Interesse an einer sicheren En-

ergieversorgung brauchen auch die Märkte und Investoren Sicherheit in diesem Sektor.

Bereits 2006 verwies der damalige NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer auf die wachsende Bedeutung des Themas Energiesicherheit für die Zukunft der NATO.²² Bei der Sicherung der Seewege für Öl- und Energietransporte, aber auch beim Schutz kritischer Infrastruktur im Energiebereich gegen terroristische Bedrohungen könne die NATO eine Rolle spielen. Zwar obliegen diese Aufgaben der nationalen Souveränität der jeweiligen betroffenen Staaten, jedoch könnte die NATO in technischen Angelegenheiten oder durch Informationsaustausch unterstützen. So könnten NATO-Einheiten sog. choke points wie den Panama- und Suezkanal bewachen, aber auch Meerengen wie den Ärmelkanal oder die Straße von Gibraltar, den Schiffsverkehr beobachten, vor terroristischen Angriffen schützen, Begleitservice für nicht-militärische Schiffe anbieten und verdächtige Schiffe kontrollieren.

Es ist absehbar, dass der Verteilungskampf um knapper werdende Ressourcen unterhalb oder auch oberhalb der Schwelle sichtbarer militärischer Auseinandersetzungen Operationen der NATO und EU erforderlich macht. So sind zur Sicherung der Netzwerke und (See-) Transportwege bereits heute internationale Überwachungs- bzw. Sicherungsoperationen nötig. Darüber hinaus ist die Verhinderung kostspieliger Konflikte bzw. die Schaffung sicherer Investitionsbedingungen für Energie-Investoren wiederum Voraussetzung, Mittel in die Erschließung

22 S. Bacia, Horst, Frankenberger, Klaus-Dieter (2006): Die NATO ist kein Weltpolizist, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03.02.2006, S. 2.

neuer Lagerstätten zu investieren.

Auch Teilfähigkeiten von Streitkräften sind für den Schutz von Energieressourcen und die Gewährleistung der Energieinfrastruktursicherheit von Bedeutung, beispielsweise militärische Fähigkeiten, die dem internationalen Krisenmanagement und der nationalen Sicherheitsvorsorge dienen. Hierzu zählen die Sammlung und Auswertung nachrichtendienstlicher Informationen zur Beurteilung des Gefahrenpotentials oder die Überwachung kritischer Energieinfrastrukturen z.B. durch unbemannte Plattformen, Sensorapplikationen, Radarsysteme oder satellitengestützte Aufklärungsmittel.

Streitkräfte können mit ihren Fähigkeiten auch beitragen, den physischen Schutz der Energieinfrastrukturen zu gewährleisten oder aber auch bei der Stabilisierung jener Räume mitwirken, durch die wichtige Energieinfrastrukturen verlaufen. Passive und aktive Fähigkeiten im Bereich der elektronischen Kriegsführung könnten zur Unterstützung der IKT-Sicherheit im Energiesektor eingesetzt werden.

Streitkräfte können ferner im Bereich der Katastrophenbewältigung eingesetzt werden, wenn bei einem Infrastrukturzwischenfall massenvernichtende Wirkmittel eingesetzt werden. Und schließlich ist die im Rahmen der Streitkräfte-transformation aufgebaute Expertise im Bereich Modellbildung und Simulation besonders geeignet, Analysen zur Verwundbarkeit von Infrastruktursektoren, die miteinander verknüpft sind, zu unterstützen.

Auch wenn die NATO keine eigene Energiepolitik betreibt, sind ihre Beiträge zur nationalen, euro-

päischen oder internationalen Energiesicherheit von erheblicher Bedeutung - auch außerhalb ihrer militärischen Rolle. Die NATO ist auch ein politisches Bündnis, das den Dialog mit Mittelmeerlandern stärkt und die Beziehungen zu Ländern des Golf-Kooperationsrates oder des NATO-Russland-Rates pflegt. Die neue NATO-Strategie adressiert das Thema Energiesicherheit detailliert und bietet damit nicht nur die Gelegenheit einer Abstimmung mit der Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheitsstrategie, sondern darüber hinaus für einen breit angelegten strategischen Dialog im Bündnis hinsichtlich des Verhältnisses der NATO zu anderen Institutionen, insbesondere der EU, die Beziehungen zu den Partnerländern innerhalb und außerhalb Europas und die Rolle der NATO bei diesen neuen Aufgaben.

Europäische Union und NATO könnten die Zusammenarbeit beim Thema Energiesicherheit durch gemeinsame Wissenschafts- und Technologieprojekte mit wichtigen Energierohstoffförder- und -transitländern vorantreiben. Als Kooperationsfelder bieten sich dabei Themen wie IKT-Sicherheit, Lagebewusstsein und Lageverständnis, Führung (C2), Technologien zur Gefahrendetektion und -abwehr, Werkstofftechnologie oder Modellbildung und Simulation an. Schließlich könnten EU und NATO auch die verstärkte militärische Zusammenarbeit mit Schlüsselpartnern in Erwägung ziehen. Über ihre internationalen Kooperationsprogramme könnten beide Organisationen zusammen mit diesen Ländern zur Stärkung der lokalen Fähigkeiten und Kapazitäten zum Schutz der kritischen Energieinfrastruktur beitragen. Angesichts der strategischen Interessen Chinas und Russlands in den genannten Regionen, könnten und sollten diese Länder ebenfalls einbezogen werden.

5. Globale Verantwortung

Mit den Anforderungen des zunehmend dynamischeren und komplexeren Umfeldes des 21. Jahrhunderts steigt die Bedeutung gesamtstaatlichen bzw. -gesellschaftlichen Handelns - auch für die verantwortlichen Akteure globaler Energiesicherheit. Energiesicherheit beruht auf einer Wertschöpfungskette, die beim Zugang zu den Energierohstoffen Erdöl und -gas beginnt und über den Bezug dieser Rohstoffe bis hin zu ihrem Transport zu Verbrauchern reicht. Im Kern geht es dabei um

- die Verfügbarkeit von Energie
- zu allen Zeiten,
- in ausreichender Menge und
- zu erschwinglichen Preisen.

Energiesicherheit dieses Zuschnitts erfordert die Zusammenarbeit aller relevanten Akteure. Mit ihrer Energierevolution stellt sich die Europäische Union partnerschaftlich und in einem umfassenden Sicherheitsverständnis ihrer globalen Verantwortung.

Oberst i.G. Dipl.-Kfm. Ralph Thiele ist Vorsitzender der Politisch-Militärischen Gesellschaft e.V., Berlin.