

# Nordische Sicherheit: Eine Annäherung an die NATO?

Die militärische Aggression Russlands gegen die Ukraine war ein Weckruf für die nordeuropäischen Staaten Schweden, Finnland, Norwegen und Dänemark. Die verteidigungspolitischen Reaktionen fielen trotz der gemeinsamen skandinavischen Identität unterschiedlich aus. Der Schwerpunkt wird eher auf der NATO und weniger auf einer nordischen Sicherheitsgemeinschaft liegen.

Von Jannicke Fiskvik

Die russische Annexion der Krim im März 2014 stellt die geopolitische Situation Europas vor neue Herausforderungen. Dies hat auch Auswirkungen auf die nordeuropäischen Staaten (Schweden, Finnland, Norwegen und Dänemark). Erstmals seit 1945 annektierte ein an Finnland und Norwegen grenzender Staat mit militärischen Mitteln Teile eines Nachbarstaates. Für die Regierungen des Nordens war dies der Auslöser, ihre Sicherheitsstrategien auf den Prüfstand zu stellen. Wenngleich die skandinavischen Länder langfristig ein Interesse an guten Beziehungen zu Russland hegen, eint sie der Wille, die militärische Aggression Russlands zu verurteilen. Ihr Schweigen wäre als stillschweigende Zustimmung zur russischen Verletzung des Völkerrechts interpretiert worden.

Die nordeuropäischen Staaten teilen kulturelle, klimatische, demografische und historische Gemeinsamkeiten. Trotzdem haben sie sehr unterschiedliche Sicherheits- und Verteidigungskonzepte entwickelt. Schweden und Finnland sind Mitgliedstaaten der EU, Norwegen ist Mitglied der NATO und Dänemark sowohl Teil der NATO als auch der EU. Die unterschiedliche Bündniszugehörigkeit ist eine Herausforderung für die verteidigungspolitische Zusammenarbeit der nordischen Staaten – weshalb die Kooperation bisher eher informellen Charakter hatte. Es stellt sich die Frage: Hat die Ukraine-Krise einen Wan-



Norwegisches U-Boot in den Fjorden von Bergen während der NATO-Übung «Dynamic Mongoose». NATO

del in der Verteidigungszusammenarbeit der skandinavischen Länder eingeläutet?

Das formale Sicherheitskonzept und die Sicherheitslage in den Staaten des Nordens sind seit 1949 weitgehend unverändert. Die *konkrete* Sicherheitspolitik hingegen hat sich in den vier Staaten erheblich gewandelt. Finnland und Schweden haben sich stärker an den Westen angenähert und intensiviert seit 2014 ihre Beziehungen

zur NATO. Beide Länder spielen angesichts der neuen strategischen Bedeutung Nordeuropas eine zentrale Rolle für das verteidigungspolitische Konzept des Westens im Hinblick auf den Ostseeraum.

## Engere nordische Zusammenarbeit

Während des Kalten Krieges unterlag die Verteidigungszusammenarbeit der nordeuropäischen Länder zahlreichen Einschränkungen. Die Verhandlungen über eine

skandinavische Verteidigungsunion in den Jahren 1948/49 vermochten die gegensätzlichen nationalen Interessen nicht zu überbrücken, sodass Dänemark und Norwegen 1949 der NATO beitraten, während Finnland und Schweden militärisch bündnisfrei blieben. Für den 1952 gegründeten Nordischen Rat galt seit Beginn das Tabu, keine aussenpolitischen, sondern lediglich nicht sicherheitsrelevante Themen zu vertiefen. Zwischen Dänemark, Norwegen und Schweden entwickelte sich immerhin bei der Nachrichtengewinnung und Luftesätzen eine informelle militärische Zusammenarbeit. Offiziell galt Schweden als neutral, kooperierte jedoch während des Kalten Krieges insgeheim mit der NATO für den Fall eines sowjetischen Angriffs.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts erlangten Finnland und Schweden wieder mehr Gestaltungsspielraum in der Aussenpolitik. Beide Staaten traten 1994 der Partnerschaft für den Frieden (PfP) der NATO bei und wurden 1995 EU-Mitglieder. 1991 entstand zudem im Nordischen Rat eine engere Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung. Neue Institutionen wurden gegründet, darunter eine Behörde für das Beschaffungswesen und militärische Massnahmen zur Friedensförderung. Die Verteidigungszusammenarbeit blieb jedoch informell, so dass geplante Beschaffungsmassnahmen wieder eingestellt werden mussten.

Im November 2009 wurde die *Nordic Defense Cooperation* (NORDEFECO) mit dem Ziel gegründet, gemeinsame Operationen, Beschaffung, Entwicklung und Planung zu fördern. Die Beschlüsse des Gremiums beruhen auf Konsensentscheidungen, jedes Land kann jedoch von Projekten oder Massnahmen zurücktreten. Ausschlaggebend für die Gründung von NORDEFECO waren primär wirtschaftliche Faktoren. Ähnlich wie andere europäische Staaten waren auch die nordeuropäischen Länder nach dem Kalten Krieg mit knapperen Budgets, steigenden Kosten für Geräte und Forderungen nach einer Beteiligung an internationalen Militäreinsätzen konfrontiert. Alle vier Staaten haben ihre Streitkräfte massiven Reformen unterzogen, jedoch zu verschiedenen Zeitpunkten und Zeiträumen.

Der Ausbruch des georgisch-russischen Krieges 2008 rief den skandinavischen Staaten die Bedeutung des grossen Nachbarn im Osten in Erinnerung. Insbesondere Finnland fürchtete Spannungen zwischen den baltischen Staaten und Russland,

während Norwegen sein Augenmerk auf die Arktis legte. Doch die Ereignisse von 2008 lösten noch keinen wirklichen Umbruch in der Sicherheitspolitik der nordischen Länder aus. In Schweden vermutete man als Beweggrund für die Intervention, dass Russland expansionistische geostrategische Absichten im Kaukasus hege und schloss eine Verwicklung des Ostseeraums kategorisch aus. Nach 2014 gilt der revisionistische Kurs Russlands jedoch als grösste Herausforderung für die Sicherheitslage in Europa. Die Bedenken in den Ländern des Nordens, insbesondere im Hinblick auf den Ostseeraum, nehmen seither stetig zu.

### **Finnland: Grenze mit Russland**

Die Reaktion Finnlands auf die Annexion der Krim äusserte sich in unmittelbarer Unterstützung für die Ukraine. Helsinki rief zu einem politischen Dialog auf, bei dem die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) eine entscheidende Rolle spielte. Finnland gehörte mit einem Beitrag von zwei Millionen Euro und 19 Beobachtern zu den wichtigsten Beitragsstaaten der OSZE-Beobachtermission in der Ukraine. Finnland zeigte sich zurückhaltend, wirtschaftliche Sanktionen gegen Russland zu verhängen, befürwortete aber die Sanktionen der EU, um auf Russland einzuwirken.

### **Norwegen fokussiert den Norden, Finnland schaut nach Osten, Schweden nach Westen und Dänemark nach Süden.**

Die finnische Verteidigungspolitik ist von Kontinuität geprägt. Aufgrund der geografischen Nähe und gemeinsamen Grenze mit Russland blieb Russland die vorrangige Bedrohung für Finnland, die das strategische Denken des Landes beeinflusst. Der finnische Verteidigungsminister betonte diesen Aspekt bereits im Zuge des georgisch-russischen Krieges 2008. Die Ukraine-Krise hat in Finnland zur Erkenntnis geführt, die Verteidigungsfähigkeit des Landes sei nur mit erhöhten Investitionen zu erhalten.

Bei der finnischen Debatte über die künftige Verteidigungsstrategie wird auch ein Beitritt zur NATO erwogen. Zwar gibt es in der Bevölkerung für diesen Schritt noch keine Mehrheit, doch zumindest wird über das Thema nun laut nachgedacht. Das Verhalten Russlands hat zu einer Verhärtung bereits vorhandener Fronten geführt: Die Befürworter wiederholen, dass Finnland

zwar über unzureichende militärische Fähigkeiten verfüge, in der Wahrnehmung Russlands jedoch de facto als NATO-Mitglied gelte. Die Gegner sind besorgt, dass Finnland durch einen NATO-Beitritt russische Vergeltungsmassnahmen auslösen könnte. Im Rahmen der angekündigten Veröffentlichung eines neuen Weissbuchs zur Sicherheitspolitik wurde eine Studie in Auftrag gegeben, welche die Auswirkungen einer NATO-Mitgliedschaft Finnlands untersucht.

Die finnischen Streitkräfte werden derzeit umfassenden Reformen unterzogen. Die Verteidigungsdoktrin des Landes basiert hingegen noch immer auf nationalen Fähigkeiten mit Fokus auf territorialer Verteidigung und allgemeiner Wehrpflicht. Bemerkenswert und widersprüchlich ist, dass Finnland ein eigenständiges Verteidigungssystem unterhält, während die unabhängige nationale Landesverteidigung nicht mehr als tragfähiges Konzept erachtet wird.

### **Schweden: Verteidigung Gotlands**

Im schwedischen Verteidigungsgesetz von 2015 wird die Ukraine-Krise als grösste Herausforderung für die Sicherheit in Europa genannt. Angesichts der russischen Aggression betonte Schweden die Bedeutung einer engen Zusammenarbeit mit der EU und war Mitinitiator der EU-Mission für eine Reform des zivilen Sicherheitssektors in der Ukraine. Schweden legt Wert auf EU und NATO, um die Ukraine zu unterstützen, aber auch auf eine prinzipientreue Politik in Abgrenzung zu Russland. Darüber hinaus leistet Schweden ebenfalls einen finanziellen und persönlichen Beitrag zur OSZE.

In Schweden herrscht die Besorgnis, Russland könne in seiner unmittelbaren Nachbarschaft ohne Vorwarnung komplexe militärische Operationen durchführen. Die Annexion der Krim hat in Schweden eine Diskussion über die Fähigkeiten der eigenen Streitkräfte und ihre militärische Präsenz in Gotland ausgelöst – eine strategische bedeutende Ostseeinsel, die aufgrund von Kürzungen im Verteidigungshaushalt heute nahezu entmilitarisiert ist. Der Ostseeraum ist aus schwedischer Sicht nach den Ereignissen in der Ukraine nun die Region, die am stärksten von den Aktivitäten Russlands bedroht ist. Angesichts der eingeschränkten militärischen Mittel der baltischen Staaten, der unmittelbaren Nähe zu Russland und dem Wunsch des Westens,

militärische Einheiten schnell zu entsenden, erscheinen potenzielle Krisen und Konflikte in der Nachbarschaft Schwedens neuerdings als realistisches Szenario.

Schwedens Partnerschaft mit der NATO gilt als umfassend und ausgereift. Seit 2013 ist Schweden Partner der *NATO Response Force* (NRF). Darüber hinaus hat das Land 2014 ein Gastland-Abkommen mit der NATO unterzeichnet. Die Regierung beabsichtigt zudem, dass Schweden vor allem als Teil der NRF und bei Grossübungen stärker an anspruchsvollen und komplexen Operationen der NATO teilnimmt.

In den letzten Jahren wurden die schwedischen Streitkräfte grundlegend reformiert. Ziel des Verteidigungsgesetzes von 2009 war es, den Übergang zu einer flexiblen, modernen Berufsarmee zu vollziehen, die mit internationalen Partnern kooperiert. Das Verteidigungsgesetz von 2015 lenkte den Fokus zurück auf die Landesverteidigung. Anders als im Kalten Krieg sind die Massnahmen aber nicht als militärische Einzelaktionen Schwedens geplant. Heute integrieren die Schweden den Ostseeraum und die europäische und globale Dimension in ihre Verteidigungsstrategie.

### Dänemark: Blick auf das Baltikum

Die Antwort Dänemarks auf die Ukraine-Krise ist wesentlich von seiner EU- und NATO-Mitgliedschaft geprägt. Dem EU-Mitglied Dänemark war wichtig, dass auf die russischen Aktionen Konsequenzen folgen. Gleichzeitig verwies Kopenhagen auf die Notwendigkeit, den Dialog zwischen Russland und der EU zu erhalten. Die militärische Antwort Dänemarks auf die Ukraine-Krise erfolgt im Rahmen der NATO.

Eine erste Reaktion bestand darin, sechs Kampfflotten als Beitrag zu den Luftpolizeidiensten ins Baltikum zu verlegen. Dies war der erste Einsatz dänischer Streitkräfte zum Schutz neuer NATO-Mitglieder. Zudem leistete Dänemark mehrere Beiträge zu Rückversicherungsmassnahmen der Allianz. Üblicherweise in Dänemark durchgeführte Militärübungen wurden ins Baltikum verlegt. Ferner wurden in den baltischen Staaten und Polen neue Truppen und Gerät stationiert – ein deutliches Signal der Solidarität mit den NATO-Staaten, die der russischen Bedrohung am stärksten ausgesetzt sind.

Angesichts der geopolitischen Lage herrscht Einigkeit, dass Dänemark von einer geografisch günstigen Sicherheitslage

### Die geostrategische Lage der nordischen Länder



profitiert. Russland gilt nicht als direkte Bedrohung für Dänemark. Russland findet im aktuellen Verteidigungsübereinkommen 2013–2017 kaum Erwähnung. Die Auswirkungen der Ukraine-Krise haben die Verteidigung der unmittelbaren Umgebung aber wieder stärker in den Fokus gerückt. Kurz nach dem Ende des Kalten Krieges gestaltete Dänemark aktiv seine Aussenpolitik und distanzierte sich von der Landesverteidigung. Die territoriale Verteidigung wird wohl nicht wieder eingeführt werden, aber der Fokus wird sich auf die baltischen Staaten verschieben. Die strategische Grenze Dänemarks hat sich nach der Erweiterung der NATO nach Osten verlagert. Bei der Verteidigungszusammenarbeit grenzte sich Dänemark mit seiner globalen Ausrichtung bisher am deutlichsten von seinen Partnern ab. Seit 2014 strebt es jedoch eine engere militärische Zusammenarbeit mit seinen Nachbarn an. 2015 unterzeichnete das Land eine historische Vereinbarung mit Schweden über eine intensivere militärische Kooperation, die es dänischen Militärflugzeugen und -schiffen ermöglicht, in schwedischem Luftraum und Gewässern

zu operieren. Einer der ausschlaggebenden Gründe für diese Entscheidung waren die vermehrten Aktivitäten Russlands im Ostseeraum.

### Norwegen: Verteidigung der Arktis

Ähnlich wie in den anderen nordeuropäischen Staaten wurde die Ukraine-Krise auch in Norwegen als ein Wendepunkt der sicherheitspolitischen Lage in Europa wahrgenommen. Die Regierung schloss sich den von der EU verhängten wirtschaftlichen Sanktionen an und verurteilte das Verhalten Russlands. In militärischer Hinsicht reagierte Norwegen, ähnlich wie Dänemark, mit Einsätzen im Rahmen der NATO. Die norwegischen Streitkräfte beteiligten sich an den Rückversicherungsmassnahmen der NATO und stellten Schiffe und Personal für die Minenräumtruppe der NATO in der Ostsee zur Verfügung. Ende 2014 nahm das norwegische Heer als Zeichen der Unterstützung für seine Verbündeten im Osten an einer Übung in Lettland teil. Darüber hinaus führte die Luftwaffe während der Krim-Krise unter schwedischer Führung Beobachtungsflüge über der Ukraine durch.

Russland wird von Norwegen nicht als Bedrohung wahrgenommen, die ungeteilte Aufmerksamkeit des Landes gilt vielmehr der Nachbarregion, dem Hohen Norden. Die Arktis hat für die norwegische Sicherheits- und Verteidigungspolitik von jeher eine grosse Rolle gespielt. Nach dem Ende des Kalten Krieges bestätigten sich die Befürchtungen, Norwegens Verbündete könnten die Bedeutung der Nordspitze aus den Augen verlieren. Aufgrund vermehrter Aktivitäten Russlands in der Nähe des norwegischen Hoheitsgebiets verstärkte das Land 2014 seine Militärpräsenz im Norden des Landes. In Norwegen wurde die Annexion der Krim als Zeichen für den Willen und die Fähigkeit Russlands interpretiert, seine politischen Ziele im Ausland notfalls auch mit militärischen Mitteln zu verwirklichen. Die Kombination aus russischen Grossmachtansprüchen, militärischer Aufrüstung und das Interesse an den nördlichen Gebieten – viele der bedeutenden Militäranlagen Russlands befinden sich auf der Halbinsel Kola – werden als Bedrohung der künftigen Stabilität der Arktis verstanden.

Die Debatte über die norwegische Verteidigungspolitik ist von drei Prämissen geprägt: *Erstens* ist Norwegen ein kleines Land mit einer Grossmacht als Nachbarstaat; *zweitens* beruht die Fähigkeit zur Verteidigung auf der militärischen Unterstützung durch seine Verbündeten; und *drittens* unterscheidet sich Norwegen von anderen kleinen Staaten durch seine ausgedehnte Küste, die im Laufe der Zeit anhand von Seerechtsübereinkommen weiter ausgedehnt wurde. Russland spielt für die norwegische Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine zentrale Rolle. Die militärische Präsenz in der Arktis wurde aufgrund des Verhaltens Russlands im Konflikt mit Georgien 2008 und mit der Ukraine 2014 erhöht.

### Eine Sicherheitsgemeinschaft?

Historisch betrachtet haben sich die nord-europäischen Staaten an geopolitischen Sicherheitsfragen häufiger entzweit, als dass diese zu einem Zusammenschluss geführt

hätten. Trotz der gemeinsamen Geografie und damit verbundenen Schwierigkeiten wichen die sicherheitspolitischen Prioritäten der Länder stark voneinander ab. Auch nach dem Ende des Kalten Krieges scheinen sich die Staaten an unterschiedlichen Kompassnadeln zu orientieren; Norwegen fokussiert den Norden, Finnland schaut nach Osten, Schweden nach Westen und Dänemark blickt mit globaler Ausrichtung nach Süden.

Nun stellt sich die Frage, ob die russische Aggression in der Ostukraine die Voraussetzungen für eine nordische Verteidigungszusammenarbeit verändert hat. Nach der Annexion der Krim herrscht in Skandinavien die gemeinsame Auffassung, dass sich die Sicherheitslage in unmittelbarer Nachbarschaft verschlechtert hat. Das Verhalten Russlands hat bewirkt, dass sich die Staaten in ihrer geopolitischen Perspektive einander angenähert haben. Dänemark konzentriert sich vermehrt auf die Verteidigung der näheren Umgebung und Schweden legt das Augenmerk nach Osten in Richtung Russland. In der finnischen Verteidigungspolitik gibt es keinen erkennbaren Wandel, aber die Abhängigkeit von der Unterstützung durch Partner ist deutlich geworden. In Norwegen wird seit 2014 der Arktis und der Landesverteidigung vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt.

Einerseits gibt es keine Belege dafür, dass Russland die nordischen Länder bewusst zueinander geführt hat. Andererseits scheuen die Staaten nun nicht mehr davor zurück, Russland durch eine engere Zusammenarbeit zu brüskieren. 2015 gaben die skandinavischen Verteidigungsminister in einer gemeinsamen Erklärung bekannt, dass sie in Zukunft eine intensivere Verteidigungszusammenarbeit anstreben und zwar insbesondere beim Informationsaustausch und bei gemeinsamer militärischer Ausbildung. Die Staaten betonten, dass sie nicht wie gewohnt fortfahren, sondern sich an eine neue Normalität anpassen müssten. Die Zusammenarbeit der skandinavischen Staaten findet primär im Rahmen der NATO statt und soll die transatlantischen

Beziehungen erhalten. Anders gesagt besteht der Wandel bei der Sicherheitsgemeinschaft der nordeuropäischen Länder in der veränderten transatlantischen Ausrichtung mit Schwerpunkt auf der NATO.

Die Neuausrichtung der NATO nach Wales 2014 zeigt Auswirkungen auf Dänemark und Norwegen, aber auch auf die bündnisfreien Staaten Finnland und Schweden. Ein möglicher NATO-Beitritt Finnlands und Schwedens wird in beiden Ländern heftig diskutiert, ein tatsächlicher Beitritt ist in absehbarer Zeit aber nicht zu erwarten. Beide Regierungen haben zwar Studien über die möglichen Auswirkungen in Auftrag gegeben, scheinen jedoch nicht bereit, die aus einem Beitritt resultierende Konfrontation mit Russland in Kauf zu nehmen. Eine Wende könnte am ehesten durch eine militärische Aggression Russlands in den baltischen Staaten eingeläutet werden. Nach Wales 2014 streben sowohl Finnland als auch Schweden eine engere Zusammenarbeit mit der NATO im Rahmen der PfP an, so dass sie gemeinhin als informelle Mitglieder der NATO gelten. Würde sich das Szenario der Ukraine im Baltikum wiederholen, könnten Finnland und Schweden als Reaktion auf die russische Bedrohung möglicherweise der NATO betreten. In einer derartigen Situation würde das Thema eines NATO-Beitritts in beiden Ländern Auftrieb erhalten. In Finnland und Norwegen wird für dieses Jahr die Veröffentlichung neuer Weissbücher zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik erwartet. In Dänemark wird ein neues Verteidigungsübereinkommen für die Streitkräfte vorbereitet. Es ist zu erwarten, dass diese Dokumente die seit 2014 dramatisch veränderten Bedingungen berücksichtigen werden.

**Jannicke Fiskvik** ist Doktorandin des Fachbereichs Geschichtswissenschaften der Technisch-Naturwissenschaftlichen Universität Norwegens (NTNU) in Trondheim. Von August bis Dezember 2015 war sie Visiting Fellow am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.