

Zwischen Allianzfreiheit und Einbindung

Finnland und Schweden auf der Suche nach einer neuen Sicherheitsstrategie

Tobias Etzold / Christian Opitz

Alarmiert durch die Ukraine-Krise und Russlands militärische Aktivitäten in der Ostsee-Region, führen Finnland und Schweden derzeit eine intensive Debatte über ihre nationale Sicherheit. In beiden Ländern wird angesichts einer sich wandelnden Bedrohungslage an der eigenen Verteidigungsfähigkeit gezweifelt. Zunehmend steht der sicherheitspolitische Kurs in Frage, dem man seit Ende des Kalten Krieges folgte. Dabei gibt es reflexhafte Rufe nach höheren Militärausgaben und einem Nato-Beitritt. Entsprechende Initiativen müssten jedoch in eine umfassende, kohärente sicherheits- und verteidigungspolitische Strategie eingebettet werden. Es bestehen verschiedene Optionen für Kooperation auf bilateraler, regionaler und europäischer Ebene – sie könnten wichtige Bestandteile einer solchen Strategie sein.

Das Prinzip der Allianzfreiheit ist fest in der sicherheitspolitischen Kultur Schwedens und Finnlands verankert. Dennoch ist seit Ende des Kalten Krieges die Sicherheitspolitik beider Länder stark auf die Beteiligung an internationalen Krisenmissionen unter EU- und Nato-Kommando ausgerichtet. Da beide Länder sich zudem verstärkt in Nato-Kooperationsstrukturen engagieren und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU unterstützen, erscheint die postulierte Allianzfreiheit zunehmend fraglich. Gleichzeitig wurden die Kapazitäten in der Landesverteidigung beider Länder zum Teil erheblich zurückgebaut, weshalb die nationalen Verteidigungsfähigkeiten gegenwärtig als mangelhaft erscheinen. Angesichts zunehmender Spannungen mit Russland zeigen sich die

Regierungen zwar bereit, zusätzliche Mittel für die Landesverteidigung zur Verfügung zu stellen. An der formellen Allianzfreiheit halten sie bislang jedoch fest. Allerdings hat in beiden Ländern die Debatte über einen Nato-Beitritt zuletzt an Fahrt aufgenommen.

In Schweden war der künftige sicherheitspolitische Kurs ein Teil der parteiübergreifenden Vereinbarung, mit der die Regierungskrise im Dezember 2014 überwunden wurde. Auch bei der finnischen Parlamentswahl am 19. April 2015 wird das Thema eine Rolle spielen. Dabei sind die Positionen der Parteien zur Nato-Frage sowohl in Schweden als auch in Finnland sehr unterschiedlich. In Schweden ist zudem die Öffentlichkeit bei dem Thema deutlich gespalten.

Die Debatte in Finnland

Finnlands Sicherheitspolitik ist stark von den Kriegen gegen die Sowjetunion im 20. Jahrhundert geprägt. Besonders die Tatsache, dass Finnlands Bündnispartner während des Zweiten Weltkriegs mehrfach wechselten, nährte den tiefsitzenden Glauben, das Land müsse letztlich allein für seine Sicherheit sorgen. Dieses Selbstverständnis ist nach wie vor aktuell, was mit Finnlands besonderer geostrategischer Lage zu tun hat. Das Land grenzt unmittelbar an die Halbinsel Kola, die Russland als wichtiger Militärstützpunkt dient.

Finnland verfügt über relativ große Verteidigungskapazitäten. Integraler Bestandteil ist die allgemeine Wehrpflicht, die auch heute noch erheblichen Rückhalt in der Öffentlichkeit genießt. Trotzdem hat das Militär in den letzten Jahren eine schmerzhaft Umstrukturierung erfahren. So sank die potentielle Heeresstärke gegenüber 2012 von 350 000 auf 230 000. Zwar bewegte sich 2014 das Verteidigungsbudget mit ca. 1,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nach wie vor im europäischen Spitzendrittel, doch sind die Ausgaben für Rüstungsgüter seit 1990 halbiert worden. Ein fraktionsübergreifender Parlamentsbericht warnte kürzlich, ohne zusätzliche Investitionen werde das Militär seine Aufgaben »in wenigen Jahren« nicht mehr erfüllen können.

Während ein parteiübergreifender Konsens für eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben besteht, ist die Regierung in der Nato-Frage gespalten. Premierminister Alexander Stubb (von der konservativen Nationalen Sammlungspartei) und Verteidigungsminister Carl Haglund (liberale Schwedische Volkspartei) sprechen sich offen für eine Mitgliedschaft aus – als konsequente Weiterführung der pro-westlichen Integration. Dagegen will der sozialdemokratische Außenminister Erkki Tuomioja die engen Beziehungen zu Russland nicht weiter belasten. Ähnlich sieht das die oppositionelle liberale Zentrumsparterie, die derzeit in Wahlumfragen führt.

Ebenfalls zurückhaltend zeigt sich Präsident Sauli Niinistö, der militärischer Ober-

befehlshaber ist. Er hat bereits angekündigt, ein etwaiger Nato-Beitritt wäre nur nach einem Volksreferendum möglich. Von der finnischen Bevölkerung wird eine Mitgliedschaft nach wie vor klar abgelehnt. Nur ein Viertel der Bürger plädierte bei den letzten Umfragen im Januar 2015 dafür.

Die Debatte in Schweden

Russlands Verhalten weckte in Schweden zuletzt unangenehme Erinnerungen an den Kalten Krieg. So drangen wiederholt russische Kampfflugzeuge in den schwedischen Luftraum ein. Zudem besteht der Verdacht, dass im Oktober 2014 ein russisches U-Boot in Hoheitsgewässer des Landes vorstieß. Außenministerin Margot Wallström zufolge hat die schwedische Bevölkerung wieder ernsthaft Angst vor Russland.

Vor diesem Hintergrund soll der künftige Schwerpunkt von Schwedens Sicherheitspolitik auf der Landesverteidigung liegen; die militärischen Auslandsmissionen will man dagegen reduzieren. Alle Parteien halten es für notwendig, verstärkt in das Militär zu investieren, um dessen Einsatzfähigkeit zu verbessern. Für 2015 wird mit einem Anstieg des Verteidigungsetats um 3 Prozent gerechnet. Aktuell entsprechen die Ausgaben 1,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. In operativer Hinsicht wurden bereits die Truppen auf der – schon im Kalten Krieg strategisch wichtigen – Ostseeinsel Gotland aufgestockt. Zudem erwägt man, die erst 2010 abgeschaffte allgemeine Wehrpflicht wieder einzuführen.

Einen Nato-Beitritt lehnt die seit Oktober 2014 amtierende Minderheitsregierung aus Sozialdemokraten und Grünen jedoch ab. Die vier bürgerlichen Oppositionsparteien sprechen sich hingegen dafür aus, zumindest die genauen Voraussetzungen einer Mitgliedschaft zu prüfen. Um Neuwahlen abzuwenden, haben sich zwar beide Lager im »Dezember-Abkommen« auf eine Kooperation verständigt, die unter anderem auch die Verteidigungspolitik betreffen soll. Die politischen Differenzen in der Nato-Frage erschweren jedoch diese Zusammenarbeit.

In der Bevölkerung wächst derweil die Zustimmung zu einem Beitritt. Eine Umfrage im Oktober 2014 ergab erstmals eine relative Mehrheit von 37 Prozent an Befürwortern; im Januar 2015 waren es dann bereits 47 Prozent. Die Ergebnisse sind jedoch uneinheitlich, denn eine andere Erhebung kam zur selben Zeit auf nur 33 Prozent Zustimmung.

Optionen der Kooperation

Die aktuellen Entwicklungen verändern Finnlands und Schwedens sicherheitspolitische Bedrohungsanalysen und Interessen. So wächst die Einsicht, dass im Krisenfall die nationalen Verteidigungskapazitäten allein nicht genügen würden. Sollten die beiden Länder vorläufig an ihrer Allianzfreiheit festhalten, stellt sich unweigerlich die Frage nach alternativen Möglichkeiten der sicherheitspolitischen Kooperation.

In den letzten Jahren haben sich beide Länder schrittweise der Nato angenähert; nun erhält der Ausbau der Zusammenarbeit neue Aktualität. Bereits jetzt gelten Schweden und Finnland als eng angebundene und dabei sehr aktive Nichtmitglieder. Eine besondere Signalwirkung hatte die – langfristig vorbereitete – Unterzeichnung von »Host Nation Support«-Vereinbarungen beim Nato-Gipfel in Wales am 5. September 2014. Diese Abkommen ermöglichen es, dass beide Länder in Krisensituationen von der Nato unterstützt werden. Der Gipfel beschloss zudem die »Partnership Interoperability Initiative«. Schweden und Finnland gehören zu den wenigen Kandidaten für die dritte und letzte Stufe dieser Initiative, das »Enhanced Opportunities Program« (EOP). Es dient dazu, militärische Beiträge der Partnerländer zu Nato-Einsätzen passgenauer zu gestalten. Militärische Kooperation und politischer Dialog sollen auf diese Weise noch enger werden.

Während der Nato selbst an einer intensiveren Zusammenarbeit mit Schweden und Finnland gelegen ist, fürchten manche Mitglieder – vor allem die baltischen Staaten –, das Prinzip der kollektiven Verteidi-

gung gemäß Artikel 5 Nordatlantikvertrag werde geschwächt und letztlich untergraben, wenn die Allianz verstärkt Nichtmitglieder einbezieht. Schweden und Finnland sollten also die auf dem guten Willen der Nato-Mitglieder beruhende Partnerschaft nicht überstrapazieren, auch eigeninitiativ ihre nationalen Verteidigungskapazitäten ausbauen und alternative Kooperationsformen vertiefen.

Eine weitere Option für Finnland und Schweden ist der Ausbau der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU. Beide Länder unterstützen die gegenwärtige GSVP nicht nur mit überproportional großen personellen Beiträgen. Auch langfristig setzen sie sich für eine vertiefte militärische Integration ein, etwa durch ihr Engagement für die aus sieben Ländern bestehende EU Nordic Battlegroup. Dieses regionale Kooperationsformat für akute Krisenfälle wird im ersten Halbjahr 2015 bereits zum dritten Mal von Schweden angeführt.

Die EU hat für Finnland und Schweden vor allem als sich entwickelnde Sicherheitsgemeinschaft Bedeutung. Beide Länder fordern, die EU-Beistandsklausel im Vertrag von Lissabon konkret umzusetzen und schrittweise weiterzuentwickeln. Derzeit garantiert diese jedoch kein Prinzip der kollektiven Sicherheit, da die Mehrzahl der EU-Mitglieder der Nato klare Priorität einräumt. Die militärische Integration der EU stagniert momentan; sie wird die finnischen und schwedischen Verteidigungskapazitäten deshalb auf absehbare Zeit nur geringfügig erhöhen.

Unterdessen rücken Schweden und Finnland im bilateralen Verhältnis militärisch noch enger zusammen. So unterzeichneten sie im Mai 2014 einen Aktionsplan zur vertieften Verteidigungskooperation. Wie darin vorgegeben, veröffentlichten die Streitkräfte beider Länder dann Ende Februar 2015 einen gemeinsamen Abschlussbericht. Darin werden vielfältige Kooperationsfelder identifiziert und konkrete Schritte der Umsetzung vorgeschlagen. Motiviert wird das Vorhaben zum einen von

Effizienzerwägungen, die aus Sparzwängen beider Staaten resultieren. Andererseits steht auch eine politische Logik hinter der Kooperation zwischen den einzigen Nicht-Nato-Mitgliedern Nordeuropas.

Derzeit beruht die bilaterale Zusammenarbeit auf einem Ad-hoc-Pragmatismus, wobei sie nur für Friedenszeiten vorgesehen ist. Bestehende Kooperationsaktivitäten wie etwa gemeinsame Flottenübungen werden verstärkt, doch eine verbindende Vision fehlt. Diese Herangehensweise ist innenpolitisch leicht zu vermitteln und kann punktuell durchaus Synergieeffekte bringen. Faktisch trägt sie aber kaum dazu bei, die Verteidigungskapazitäten beider Länder zu erhöhen. Eine bilaterale Verteidigungsallianz hätte eine weitaus größere Wirkung. Von einer engen Verzahnung der nationalen Verteidigungspolitiken würden beide Seiten profitieren, auch wenn sie sich dafür in tiefgreifende Abhängigkeiten begeben müssten. Die Streitkräfte plädieren indirekt dafür, die Kooperation auf Konflikt- und Krisenszenarien zu erweitern. Beide Verteidigungsminister haben ein solches Bündnis öffentlich zwar nicht ausgeschlossen, dennoch dürfte es mittelfristig unrealistisch bleiben, da eine Mehrheit der politischen Entscheidungsträger in beiden Ländern skeptisch ist.

2009 wurde die Nordische Verteidigungskooperation (NORDEFECO) begründet, an der sich Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden beteiligen. Die sicherheitspolitische Zusammenarbeit in diesem Rahmen soll fortgesetzt und ausgebaut werden. Ziel des Formats ist, gemeinsame effiziente Lösungen für Probleme sicherheitspolitischer Art zu finden und Synergien zwischen den fünf Ländern zu schaffen. NORDEFECO umfasst unter anderem die Bereiche strategische Entwicklung, Ausbildung, Training sowie gemeinsame Operationen. Die Zusammenarbeit wird nicht von großen Visionen und hohen Erwartungen bestimmt, sondern von pragmatischen Bedürfnissen auf niedriger funktionaler Ebene. Seit 2011 beteiligen sich auch die baltischen Staaten an NORDEFECO-Projekten. Vertieft und er-

weitert wurde die nordisch-baltische Sicherheitszusammenarbeit im Herbst 2014.

Insgesamt befindet sich die militärische Zusammenarbeit auf nordischer bzw. nordisch-baltischer Ebene noch in der Aufbau-phase; sie hat bislang primär einen symbolischen Wert. Der regionale Ansatz ist zwar ein gutes Beispiel für den Leitgedanken des »Pooling and Sharing« militärischer Kapazitäten auf EU- und Nato-Ebene. Er ist angesichts mangelnder militärischer Integration aber zu schwach, um kurz- bis mittelfristig Einzellösungen für sicherheitspolitische Probleme zu ermöglichen.

Stabile Sicherheit in Nordeuropa

Eine Nato-Mitgliedschaft Finnlands und Schwedens ist in naher Zukunft wenig wahrscheinlich. Grundvoraussetzungen dafür wären in beiden Ländern ein politischer Konsens, ein Prüfbericht und ein Referendum, was langwierige Prozesse erfordern würde. Jede der alternativen Optionen – Kooperation mit Nato oder GSVP, bilaterale oder regionale Zusammenarbeit – erscheint für sich allein unzureichend. Ihre vorteilhaften Bestandteile können sich jedoch gegenseitig sinnvoll ergänzen, wenn zugleich Überschneidungen vermieden werden. So kann NORDEFECO zum Prozess einer verteidigungspolitischen Integration in Europa beitragen. Beide entwickeln sich durch Interaktion und brauchen einander. Die nordisch-baltische Zusammenarbeit wiederum ist ein gutes Beispiel für enge Interaktion zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern im Nato-Kontext. Das Gleiche gilt für die vertiefte bilaterale Militärkooperation zwischen Schweden und Dänemark, die im März 2015 beschlossen wurde. In diesem Sinne sollten die bestehenden Kooperationen intensiviert, die verschiedenen Optionen zusammengedacht und deren Elemente in eine kohärente sicherheits- und verteidigungspolitische Gesamtstrategie gegossen werden. Diese kann einen Beitrag zu stabiler Sicherheit in Nordeuropa leisten. Davon profitiert auch Deutschland.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

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

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

ISSN 1611-6364