SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Potentiale der nordisch-baltischen Sicherheitskooperation: eine gemeinsame Bedrohungswahrnehmung verstärkt die regionale Zusammenarbeit

Opitz, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version
Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Opitz, C. (2015). *Potentiale der nordisch-baltischen Sicherheitskooperation: eine gemeinsame Bedrohungswahrnehmung verstärkt die regionale Zusammenarbeit.* (SWP-Aktuell, 69/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-441820

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Potentiale der nordisch-baltischen Sicherheitskooperation

Eine gemeinsame Bedrohungswahrnehmung verstärkt die regionale Zusammenarbeit

Christian Opitz

Die nordischen und die baltischen Staaten beklagen unisono eine deutlich verschlechterte Sicherheitssituation in Nordeuropa. Vor allem militärische Spannungen in der Ostsee-Region prägen eine Bedrohungswahrnehmung, die kollektiv auf Russland gerichtet ist. Der so entstehende Handlungsdruck befördert die historisch gewachsene Sicherheitskooperation zwischen den nordischen und den baltischen Staaten. Innerhalb der institutionellen Zusammenarbeit zeichnet sich dabei eine Prioritätenverschiebung ab – weg vom Austauschforum, hin zum gemeinsamen Handlungsrahmen. Die Länder reagieren mit einer intensivierten und innovativen Zusammenarbeit sowohl auf traditionell militärische als auch auf neue sicherheitspolitische Herausforderungen. Diese problembezogene nordisch-baltische Sicherheitskooperation könnte auch anderen regionalen Formaten wie der Visegrád-Gruppe als Vorbild dienen.

Für Aufsehen sorgte im April 2015 ein gemeinsamer Artikel der fünf nordischen Verteidigungsminister in der größten norwegischen Zeitung *Aftenposten*. Darin werten die Ressortchefs aus Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden das russische Verhalten in der Ukraine als »die größte Herausforderung für die europäische Sicherheit«. Als Reaktion werden nicht allein mehr gemeinsame Militärübungen zwischen den nordischen Staaten angekündigt. Verstärken will man auch die Zusammenarbeit mit den baltischen Ländern Estland, Lettland und Litauen.

Die nordischen wie die baltischen Staaten verweisen auf zahlreiche Beispiele für ein zunehmend aggressives Vorgehen Russlands in der Region – darunter wirtschaftliche Gegensanktionen in sensiblen Handelszweigen, politische Einschüchterungsrhetorik und militärische Verletzungen nationaler Luft- und Seehoheitsgebiete. Waren die jeweiligen Bewertungen zu Russland früher durchaus noch unterschiedlich, so weisen die Bedrohungsanalysen angesichts der gemeinsamen Negativerfahrungen mittlerweile ein hohes Maß an Übereinstimmung auf: Die nordischen und die baltischen Länder sehen in Russland einen großen Unsicherheitsfaktor für die Region.

Diese Interpretation drückt sich vermehrt auch in gemeinsamen Aktionen aus.

Christian Opitz ist Forschungsassistent in der Forschungsgruppe EU/Europa. *Die vorliegende Publikation entstand im Rahmen des »Research Centre Norden« (RENOR), das finanziell vom Nordischen Ministerrat gefördert wird.*

Die formale Verteidigungskooperation der nordischen Länder – die *Nordic Defence Cooperation* (NORDEFCO) – möchte die baltischen Partner enger einbinden. Kritisch für eine regionale Militärintegration bleibt jedoch, dass nicht alle Länder Nato-Mitglieder sind.

Antriebskräfte und Hindernisse

Die nordisch-baltische Sicherheitskooperation begann direkt nach der Unabhängigkeit der baltischen Staaten 1991. Beim Aufbau nationaler Militärkapazitäten im Baltikum spielte die Unterstützung von nordischer Seite eine entscheidende Rolle. Das betraf nicht nur Militärgerät, sondern vor allem auch den Transfer von Wissen und Erfahrung. Nordische Ausbilder halfen dabei, militärische Infrastruktur und Standards zu etablieren, etwa in Form der Baltischen Verteidigungsakademie. In der Tat wäre es ohne die nordische Hilfe kaum vorstellbar gewesen, dass die baltischen Länder bereits 2004 in die Nato aufgenommen wurden.

Nach dem Nato-Beitritt Estlands, Lettlands und Litauens nahm die innerregionale Zusammenarbeit ab, während sich die Kooperation auf internationale Ebene verlagerte. Nordisch-baltische Initiativen beschränkten sich nun hauptsächlich auf Auslandsmissionen, etwa bei Sicherheitssektorreformen auf dem westlichen Balkan oder gemeinsamen ISAF-Einheiten in Afghanistan. Die baltischen Länder räumten der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit den USA Vorrang ein.

Unterdessen institutionalisierten die nordischen Staaten 2009 ihre jahrzehntelange informelle Verteidigungskooperation durch Gründung der NORDEFCO. Ziel des Formats ist, die nationalen Verteidigungskapazitäten zu stärken, Synergieeffektive zu erschließen und effiziente Gemeinschaftslösungen zu fördern. Allerdings ist die NORDEFCO weniger als Organisation denn als Kooperationsrahmen zu verstehen. Dieser beruht auf regelmäßigen Treffen von Verteidigungsministern und Militärpersonal. Vereinbarungen werden im Konsens getroffen, wobei ein Land jederzeit aus einem Projekt austreten kann, ohne die anderen an der weiteren Kooperation zu hindern. Tatsächlich umfassen nur wenige Projekte alle fünf Partner, häufig sind sie bi- oder trilateraler Natur. Die Kooperationsbereiche sind vielfältig und betreffen vor allem Militärübungen, Ausbildung und Ausrüstung.

Die Kooperation mit Drittstaaten ist explizit in der NORDEFCO-Übereinkunft vorgesehen. So werden die baltischen Länder in den letzten Jahren verstärkt einbezogen. Die Zusammenarbeit begann 2011, bliebt zunächst aber noch auf selektive Felder begrenzt. Ein Jahr später wurden die Balten erstmals zum hochrangigen Militärischen Koordinationsausschuss eingeladen, der Kooperationsmaßnahmen abstimmt und vorantreibt. Seit 2014 wiederum steht ihnen die Teilnahme an allen NORDEFCO-Projekten grundsätzlich offen.

Die baltischen Länder begrüßen die engere Anbindung an NORDEFCO prinzipiell. Ihre militärischen Kapazitäten werden dadurch Schritt für Schritt an das hohe nordische Niveau herangeführt. Außerdem öffnet ihnen die Kooperation einen größeren außenpolitischen Handlungsspielraum und stattet sie mit zusätzlichen Sicherheitsoptionen aus. Allerdings liegt die Betonung auf »zusätzlich«. Denn für die Balten bildet zweifelsohne die Nato den Grundpfeiler der nationalen Verteidigung. Vermieden werden jegliche Schritte, die die Beistandspflicht nach Artikel 5 aufweichen könnten. Die Anbindung an NORDEFCO ist daher ambivalent, umfasst das Format doch auch die Nicht-Nato-Mitglieder Finnland und Schweden. Einer nordisch-baltischen Militärintegration in Richtung kollektiver Verteidigung sind somit enge Grenzen gesetzt.

Möglichkeiten der Kooperation

Dennoch hat die gemeinsame Bedrohungswahrnehmung gegenüber Russland die Anreize für eine nordisch-baltische Kooperation erhöht. In der Tat ermöglicht das

flexible NORDEFCO-Format eine praktische Zusammenarbeit, welche die wahrgenommenen Herausforderungen differenziert aufgreifen kann.

Dabei richten sich die Entwicklungspotentiale nach der Perspektive, aus welcher die »Bedrohung Russland« in der Region gesehen wird. Die enge verteidigungspolitische Perspektive nimmt Russland vorrangig als traditionellen militärischen Aggressor wahr. Dagegen weitet die sicherheitspolitische Perspektive den Blick auf Russland als latenten Unsicherheitsfaktor mit hybridem Gefährdungspotential. Beide Wahrnehmungen – die hier idealtypisch umrissen werden und sich in der Realität mitunter durchaus vermischen – können eine nordisch-baltische Zusammenarbeit motivieren, jedoch mit unterschiedlichen Entfaltungsräumen und Mehrwerten für die regionale Sicherheit.

Russland als militärischer Aggressor: Diese Wahrnehmung favorisiert die militärische Kooperation. Die Zusammenarbeit dient hier in allererster Linie zur Erhöhung der regionalen und somit auch nationalen Verteidigungskapazitäten. Der NORDEFCO-Rahmen bietet dafür verschiedene Ansatzpunkte, zum Beispiel mehr gemeinsame Truppenübungen, eine verstärkte nordische Unterstützung für die Kontrolle des baltischen Luftraums und eine engere Kooperation bei der maritimen Überwachung der Ostsee. Hinzu kommen Optionen, militärische Ausbildung zusammenzulegen, Austausch von Führungspersonal und eine bessere Abstimmung bei Rüstungsbeschaffungen.

Allerdings erschweren im nordisch-baltischen Kontext zwei Faktoren einen deutlichen Ausbau der »harten« Verteidigungsfähigkeit. Zum einen bleiben wegen der bereits angesprochenen Nato-Priorität der Balten sensible militärische Bereiche außen vor. Unklare verteidigungspolitische Verpflichtungen will man vermeiden. Auf der anderen Seite gibt die bisherige Entwicklung von NORDEFCO wenig Anlass zu überzogenen Erwartungen. Zwar wird das Format oft positiv bewertet, aber bislang ist schwer nachzuweisen, dass die nationalen Verteidigungskapazitäten durch die nordische Zusammenarbeit wirklich gestiegen sind. Hierfür mangelt es an konkreten Erfolgsbeispielen auf wichtigen Feldern – etwa bei der Zusammenlegung von operativen Entscheidungen oder einer gemeinsamen Rüstungspolitik. Wenn es selbst unter den nordischen Staaten unangetastete Souveränitätsbereiche gibt, erhöhen der größere Kooperationskreis und -aufwand kaum die Wahrscheinlichkeit einer gesamtregionalen Militärintegration.

Weniger heikel erscheint hingegen die nordisch-baltische Zusammenarbeit auf internationalem Terrain. Derzeit intensivieren die nordischen und die baltischen Länder gemeinsame Projekte zum Aufbau von Militär- und Sicherheitskapazitäten in Drittstaaten. Schweden hat darüber hinaus NORDEFCO gebeten, in einer Studie die Möglichkeit einer nordisch-baltischen Battlegroup zu untersuchen. Diese könnte internationalen Organisationen als schnelle und einfach zu integrierende Einheit angeboten werden. Außerregionale Initiativen dieser Art sind politisch weniger sensibel, können aber dennoch Standards angleichen und Vertrauen aufbauen – unabdingbare Voraussetzungen auch für die Militärkooperation in der eigenen Nachbarschaft.

Russland als latenter Unsicherheitsfaktor: Diese Interpretation hält sich weniger an eine klassisch militärische Logik, sondern betont neuartige Gefährdungsbereiche. Hierzu gehören im baltischen Kontext vor allem Cyber-Attacken und politische Einflussnahme durch Propaganda in den russischsprachigen Medien. Formen dieser »hybriden Bedrohung« haben die baltischen Staaten bereits in der Vergangenheit identifiziert; gegenwärtig werden sie aber noch häufiger beklagt. Jüngste gemeinsame Initiativen sollen diesen Herausforderungen begegnen.

Im Frühjahr erklärte NORDEFCO die Ausbildung in der Abwehr von Cyber-Angriffen zu einem neuen Kooperationsfeld. Fortan soll das NORDEFCO Cyber Warfare Collaboration Project (CWCP) eng mit dem in Est-

land befindlichen Nato Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence zusammenarbeiten. Obwohl das Zentrum vorrangig Nato-Mitglieder bedient, streben Finnland und Schweden derzeit den Teilnehmer-Status an. Zudem beteiligen sich die baltischen Länder am bislang rein innernordischen CWCP. Das Projekt soll sich auf gemeinsame Auswertungen von Cyber-Bedrohungen gegen Regierungs- und Wirtschaftsinstitutionen konzentrieren. Ziel der Kooperation ist es, regionale Kapazitäten zur Abwehr von Online-Gefahren in Echtzeit aufzubauen.

Ebenfalls eine neue Dynamik erfährt die nordisch-baltische Zusammenarbeit im Bereich der strategischen Kommunikation. Insbesondere die baltischen Staaten haben ein ambivalentes Verhältnis zu ihren russischsprachigen Minderheiten und befürchten, diese könnten politisch vereinnahmt werden. Alle acht Außenminister bekräftigten bei einem Treffen im Mai 2015, gemeinsame Anstrengungen gegen Propaganda und gezielte Desinformation seitens russischsprachiger Medien unternehmen zu wollen. Man will alternative Informationsquellen für die russischsprachigen Bevölkerungen anbieten und unabhängige Medien unterstützen. Unterfüttert werden sollen diese Ambitionen durch eine Kooperation zwischen Vertretern der regionalen Parlamentszusammenschlüsse – Nordischer Rat und Baltische Versammlung – sowie zwischen nordischen und baltischen Mitgliedern des Europäischen Parlaments.

Die nordisch-baltische Zusammenarbeit in diesen nichtmilitärischen, dennoch sicherheitssensiblen Bereichen hat ein besonders großes Potential. Jenseits der roten Linien einer »harten« Verteidigungssouveränität bieten sich hier vielfältige Möglichkeiten zum Ausbau regionaler Widerstandskapazitäten. Der nordische Kooperationsrahmen mit seiner traditionellen Flexibilität könnte so um eine baltische Dimension erweitert werden, wahrgenommene Herausforderungen problemorientiert angehen und gemeinsame Bemühungen besser einbetten.

Internationale Vorbildfunktion

Die nordischen und die baltischen Staaten sehen sich angesichts einer ähnlichen Bedrohungsperzeption gegenüber Russland zunehmend in einer Sicherheitsinterdependenz. Diese gemeinsame Wahrnehmung befördert die regionale Kooperation – sowohl im traditionellen Verteidigungsbereich innerhalb eng gesteckter Nato-Grenzen als auch im Rahmen einer erweiterten Sicherheitszusammenarbeit jenseits institutioneller Hindernisse. Dies heißt nicht, dass alle gegenwärtigen Initiativen und Ambitionen automatisch Realität werden. Illusorisch ist nach wie vor jeder Gedanke an eine nordisch-baltische Verteidigungsunion. Jedoch zeichnet sich ab, dass regionale Kooperation maßgeblich an Bedeutung gewinnt. Sicherheitspolitische Abhängigkeiten werden nicht nur diskursiv behandelt, sondern münden auch in eine intensivere Zusammenarbeit auf immer mehr Feldern. Die nordisch-baltische Sicherheitskooperation scheint sich demnach grundlegend zu wandeln: vom Dialogforum zum gemeinsamen Handlungsrahmen.

Dabei reicht die Bedeutung der nordisch-baltischen Sicherheitskooperation über den nordeuropäischen Kontext hinaus. Die Nato und ganz besonders die USA blicken mit großem Interesse auf Formen regionaler Zusammenarbeit in Europa. Diese sollen es ermöglichen, Kapazitätsmängel und begrenzte Budgets einzelner Staaten zu überbrücken und mehr sicherheitspolitische Verantwortung zu schultern. Das NORDEFCO-Format ist in dieser Hinsicht bereits weiter fortgeschritten als andere Kooperationscluster wie die Visegrád-Gruppe oder die Kooperation rund um das Schwarzmeer. NORDEFCO hat also Vorbildfunktion – diese könnte durch die verschiedenen Potentiale einer erweiterten nordisch-baltischen Sicherheitszusammenarbeit weiter untermauert werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors 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

Lektüre-Hinweise:

Claudia Major / Christian Mölling
Eine hybride Sicherheitspolitik für Europa. Resilienz, Abschreckung und Verteidigung als Leitmotive
SWP-Aktuell 31/2015, April 2015, <www.swp-ber-lin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A31_mjr_mlg.pdf>

Tobias Etzold / Christian Opitz
Zwischen Allianzfreiheit und Einbindung. Finnland und Schweden auf der Suche nach einer neuen Sicherheitsstrategie
SWP-Aktuell 33/2015, April 2015, <www.swp-ber-lin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A33_etz_opt.pdf>