

Finnlands NATO-Beitritt

Nach dem Einmarsch Russlands in die Ukraine haben sich die ehemals neutralen Staaten Schweden und Finnland gleichzeitig für einen NATO-Beitritt ausgesprochen. Vor allem der Beitritt Finnlands wird Folgen für das militärische Gleichgewicht im Ostseeraum haben. Für Helsinki würde die Aufnahme in das Bündnis den Höhepunkt eines längeren Annäherungsprozesses markieren.

Von Eemeli Isoaho, Niklas Masuhr
und Fabien Merz

Der Einmarsch Russlands in die Ukraine am 24. Februar 2022 hat weitreichende Folgen für die Sicherheitsarchitektur in Europa und darüber hinaus. Europäische Staaten sehen sich gezwungen, ihre Verteidigungspolitik zu überdenken und bestehende Sicherheitsstrukturen und Partnerschaften neu zu bewerten. Nirgendwo waren die Reaktionen auf diese neue Bedrohung so unverzüglich und weitreichend wie in Nordeuropa. Finnland, das eine 1344 Kilometer lange Grenze mit Russland teilt und seit 1995 EU-Mitglied ist, hatte militärische Bündnisse bisher abgelehnt. Im Zuge der Ereignisse in der Ukraine änderte die Bevölkerung jedoch ihre Meinung und sprach sich für einen NATO-Beitritt aus. Angesichts der beispiellos grossen Einigkeit der finnischen Öffentlichkeit und danach auch in der Regierung sowie den grossen politischen Parteien stellte das Land am 18. Mai 2022 gemeinsam mit Schweden einen offiziellen Antrag auf NATO-Mitgliedschaft.

Schon kurze Zeit später, nach dem NATO-Gipfel Ende Juni in Madrid, wurden die Beitrittsprotokolle für Finnland und Schweden unterzeichnet. Nun müssen sie noch von sämtlichen 30 Mitgliedstaaten des Militärbündnisses ratifiziert werden. Sofern keine grösseren Vorkommnisse den Ratifizierungsprozess verzögern, ist davon auszugehen, dass die NATO die zwei nordischen



K9-Panzerhaubitze der finnischen Armee während der Übung Lightning Strike 22 in Rovajarvi, Finnland, am 23. Mai 2022. *Stoyan Nenov / Reuters*

Staaten in Kürze in ihren Reihen begrüssen wird. Dies wird für die NATO eine deutliche Verlängerung der direkten Aussengrenze mit Russland zur Folge haben. Diese bedeutende strategische Neuausrichtung wird sich nicht nur erheblich auf Finnland und Schweden sowie auf die Sicherheit und Stabilität der Region auswirken, sondern auch auf die Verteidigungshaltung der NATO an ihrer Nordostflanke. Der Fall von Finnland scheint aus analytischer Sicht besonders in-

teressant – sowohl im Hinblick auf die innenpolitische Dynamik als auch auf den militärischen Mehrwert, den das Land in das Bündnis einbringt.

Neutralität und Bündnisfreiheit

Streng genommen kann man den Status Finnlands während des Kalten Krieges nicht «neutral» nennen. Die Neutralitätspolitik des Landes war eher formal. Indirekt blieb Finnland im Magnetfeld Russ-

lands. Ganz anders verhielt es sich mit Schweden, dessen Neutralität enger definiert war, und seinen nordischen Nachbarn Norwegen und Dänemark, beides Gründungsmitglieder der NATO.

1995, wenige Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges, traten Finnland und Schweden der EU bei. Politisch bezeichneten sich die beiden Staaten fortan nicht mehr als «neutral», sondern als «militärbündnisfrei»: nämlich in der EU, aber nicht in der NATO. Im engeren Sinne war Finnland also nur von 1991 bis zu seinem EU-Beitritt neutral. Artikel 42.7 des Vertrags über die Europäische Union (EUV, Vertrag von Maastricht) von 1993 enthält zwar eine Klausel zu gegenseitiger Verteidigung. Durch die Ablehnung eines Beitritts zum Nordatlantikpakt wollte Helsinki jedoch seinen Status als bündnisfreier Staat demonstrieren, insbesondere gegenüber Russland. Seit 1994 ist Finnland Teilnehmerstaat der NATO-Initiative Partnerschaft für den Frieden (*Partnership for Peace*, PfP), beteiligte sich aber bewusst nicht an Übungen zu einer gemeinsamen Reaktion auf Angriffe gemäss Artikel V des NATO-Vertrags.

Nach dem russischen Georgienkrieg 2008 und vor allem nach der Annexion der Krim und der Intervention in der Ostukraine 2014 erwies sich diese Konfiguration zumindest teilweise als unbefriedigend. In

Streng genommen kann man den Status Finnlands während des Kalten Kriegs nicht «neutral» nennen.

diesem Kontext konzentrierte sich das Land auf die Stärkung der bilateralen Zusammenarbeit mit wichtigen internationalen Partnern, insbesondere Schweden, und auf minilaterale Formate mit nordischen Ostseestaaten (wobei «nordisch» bei politischen Diskussionen in Finnland eine politisch unbedenkliche Bezeichnung ist). Diese minilaterale Integrations- und Kooperationspolitik wurde weitgehend durch die *Nordic Defence Cooperation* (NORDEF) von 2009 umgesetzt, die die freiwillige und pragmatische Verteidigungsintegration geografisch verankerte.

Dennoch verliehen die militärischen Übergriffe Russlands auf die Ukraine im Jahr 2014 der sogenannten «NATO-Option» Auftrieb, zumindest im aussen- und verteidigungspolitischen Establishment in Helsinki. Auf einmal hatte es hohe Priorität,

diese Option ernsthaft zu ermöglichen, die bereits seit den 1990ern diskutiert wurde. In politischer Hinsicht bedeutet diese Option für Finnland, dass es sich sein Hoheitsrecht beziehungsweise den Handlungsspielraum vorbehält, dem Bündnis kurzfristig beizutreten, sollte eine veränderte Sicherheitslage dies erforderlich machen. Die in zahlreichen Regierungsprogrammen ausdrücklich genannte «NATO-Option» galt gewissermassen als Absicherung und Verhandlungsdruckmittel gegenüber Moskau. Aus militärtechnischer Perspektive mussten dafür ausreichende organisatorische, operative und doktrinerne Anpassungen sichergestellt werden, um die NATO-Anforderungen erfüllen und sich in die militärische Architektur einfügen zu können.

Die verbesserte Interoperabilität und Angleichung zwischen der NATO und den finnischen Verteidigungskräften (*Finnish Defence Forces*, FDF) wurde durch die Beteiligung der FDF an den Stabilisierungsbemühungen des Nordatlantischen Bündnisses in Afghanistan vorangetrieben. Aus heutiger Sicht wird der Afghanistan-Einsatz als kostspielige Sackgasse ohne strategischen Nutzen für die Streitkräfte vieler westlicher Länder betrachtet. Für Finnland erwiesen sich die in Afghanistan aufgebauten Verbindungen indes als entscheidend, denn spätestens nach der Krim-Annexion 2014 war eine engere Zusammenarbeit unverzichtbar. Dank dieses Angleichungsprozesses war Ende 2021, als Wladimir Putin seine ernstzunehmenden Drohungen gegenüber der Ukraine auf Finnland und Schweden ausweitete, eine vollständige operative Kompatibilität erreicht.

Auch die bilateralen Beziehungen zu den Vereinigten Staaten wurden durch eine explizitere Verteidigungs- und Sicherheitsdimension gestärkt.

Trotz dieser engeren Bindung an die NATO deckt der Einmarsch Russlands in die Ukraine im Jahr 2022 einige Lücken in Artikel V auf. Die russischen Truppen haben deutlich gemacht, dass sie nicht davor zurückschrecken, der Zivilbevölkerung in benachbarten Ländern schwerste Schäden zuzufügen, unabhängig von den Erfolgen oder Misserfolgen auf dem Schlachtfeld. Das heisst, auch wenn die NATO Finnland im Falle russischer Übergriffe so wie im Falle der Ukraine vermutlich indirekt unterstützen dürfte, benötigt das Land (nukleare) Abschreckung nach Artikel V, um den grösstmöglichen Schutz für seine Bevölkerung zu garantieren.

Finnlands Kehrtwende

Bisher begrüsst die meisten Parteien und die Mehrheit der Bevölkerung in Finnland gute Arbeitsbeziehungen zu Russland. Dementsprechend stand die finnische Öffentlichkeit einem möglichen NATO-Beitritt skeptisch gegenüber. Die Zahl der Befürwortenden schwankte, erreichte aber nie mehr als 30 Prozent. Dies änderte sich, als Russland Ende 2021 seine Aggression gegen die Ukraine durch das Zusammenziehen militärischer Kräfte eskalierte. Die ersten Anzeichen für einen Meinungsumschwung in der finnischen Zivilbevölkerung und unter den politischen Eliten waren zu beobachten, als Moskau dann noch Finnland und Schweden in seiner Rhetorik gesondert herausgriff und implizit bedrohte – auch wenn der finnische Präsident Sauli Niinistö den Drohungen entgegnetrat und die Souveränität seines Landes in aussenpolitischen Entscheidungen unterstrich. Russlands Angriff auf die Ukraine am 24. Februar 2022 löste eine Schockwelle aus und brachte die Stimmung in Finnland endgültig zum Kippen. Die Stimmen für einen NATO-Beitritt nahmen in den Tagen und Wochen nach der russischen Invasion stark zu. Laut aktuellen Umfragen befürwortet eine bislang nie dagewesene Mehrheit von fast 80 Prozent eine NATO-Mitgliedschaft.

Die Regierung um Premierministerin Sanna Marin und Präsident Niinistö reagierten darauf, indem sie das veränderte Sicherheitsumfeld und die daraus hervorgehenden Optionen für Finnland analysieren liessen. Der im April 2022 vom Ausserministerium veröffentlichte Bericht liefert zwar keine ausdrücklichen Empfehlungen, beschreibt aber den NATO-Beitritt als Finnlands tragfähigste Lösung, um ein Höchstmass an Sicherheit und aussenpolitischem Handlungsspielraum zu gewährleisten. Der Bericht wurde dem finnischen Parlament vorgelegt, das ihn in insgesamt elf parlamentarischen Ausschüssen diskutierte und analysierte. Am 17. Mai gab das Parlament mit 188 Ja-Stimmen und nur acht Gegenstimmen grünes Licht. Einen Tag später reichte Finnland zusammen mit Schweden den Antrag auf eine Bündnismitgliedschaft offiziell ein.

Die letzte Hürde zur formellen Einladung der beiden Länder, sich dem Verteidigungsbündnis anzuschliessen, war der Widerstand der Türkei. Obwohl er sich in bilateralen Gesprächen mit nordischen Staatsoberhäuptern positiv gezeigt hatte, äusserte Präsident Recep Tayyip Erdogan



Anfang Mai Bedenken gegenüber einem NATO-Beitritt Finnlands und Schwedens, sollten diese weiterhin die kurdische Arbeiterpartei PKK, die Miliz YPG und andere Organisationen unterstützen. Die Forderungen der Türkei, die viele Analytinnen und Analysten mit innenpolitischen Angelegenheiten und Erdogans Kampagne für die Wahlen im Juni 2023 in Zusammenhang bringen, umfassten unter anderem die Auslieferung von Terrorverdächtigen und die Aufhebung von Einschränkungen auf Waffenlieferungen an die Türkei. Nach wochenlangen Verhandlungen unterzeichneten die Türkei, Finnland und Schweden am 28. Juni 2022 auf dem NATO-Gipfeltreffen in Madrid ein Memorandum, sodass die NATO die beiden Beitrittskandidaten am darauffolgenden Tag formell einladen konnte. Wie lange der Ratifizierungsprozess in den 30 Mitgliedsstaaten dauert und ob sich Türkei ein weiteres Mal querstellen wird, ist noch unklar. Dass Finnland und Schweden in nicht allzu ferner Zukunft Bündnismitglieder werden, ist allerdings so gut wie sicher.

Trotz der offenkundigen Notwendigkeit schnellen Handelns erfolgte Finnlands Entscheidung für den Beitrittsantrag erst nach inklusiven Beratungen, sodass man sich auf einen breiten Konsens sowohl in der Allgemeinbevölkerung als auch unter den politischen Eliten abstützen konnte. Die meisten Beobachtenden bezeichneten den Bericht vom April 2022 sowie die Arbeit der parlamentarischen Ausschüsse als inklusiv und umfassend. Dieser partizipati-

ve Prozess ebnete den Weg für die grosse Einigkeit des Parlaments, die ein Garant für die Nachhaltigkeit des Beschlusses ist, selbst wenn sich die Ratifizierung bis nach den nächsten Parlamentswahlen im April 2023 hinziehen sollte. Die umfangreiche Zusammenarbeit während der Entscheidungsfindung unterstreicht zudem, dass das Resultat authentisch ist und aus eigenem Antrieb erfolgte, was potenzielle Vorwürfe, das Land könnte von aussen beeinflusst worden sein, haltlos macht.

Militärische Konsequenzen

Auch vor dem Einmarsch russischer Truppen in die Ukraine war die Beschaffungspolitik der finnischen Streitkräfte davon geprägt, dass Russland unter Putin als militärische Bedrohung wahrgenommen wurde. Als Resultat sind die finnischen Streitkräfte besser mit solchen Systemen ausgestattet, die durch die Kriegsdynamiken in der Ukraine im Westen besondere Aufmerksamkeit erhielten. So verfügt die finnische Luftwaffe seit dem Erwerb von Luft-Boden-Marschflugkörpern des Typs AGM-158 JASSM über Präzisionsraketen mit grosser Reichweite. Ihre Flotte von F/A-18E/F *Super Hornets* soll durch F-35-Kampfflugzeuge ersetzt werden. Seine Artillerie stockte Helsinki mit südkoreanischen K9-Panzerhaubitzen und Varianten US-amerikanischer M270-Mehrfachraketenwerfer (MLRS) auf. Infolge dieser und anderer Modernisierungsmassnahmen wurde das finnische Militär lange Zeit von Stimmen innerhalb der NATO beneidet, die für eine konventionelle Ausrichtung des Bündnisses argumentierten.

Finnland wäre also für die NATO ein Partner, der einen Nettobeitrag zur Sicherheit leistet, anstatt das Bündnis verwundbarer zu machen. Nach 2014 wurde die NATO immer wieder dafür kritisiert, dass sie an ihrer Ostflanke nicht in der Lage wäre, das Baltikum gegen eine russische Invasion zu verteidigen und die Schwachstellen der «Suwalki-Lücke» zu beheben, über die Russland der NATO logistische Transporte in den Osten zumindest erheblich erschweren könnte. Die um 1344 Kilometer verlängerte Grenze der NATO mit Russland dürfte dagegen Moskau deutlich mehr Kopfzerbrechen bereiten als Brüssel. Geografisch verlagert sich der Schwerpunkt von der Nahtstelle Mitteleuropa-Baltikum der NATO nach Norden, wo finnische und schwedische Militäreinrichtungen Redundanzen für die westli-

chen Verteidigungspläne schaffen. Vermutungen, die Ostsee könnte bald ein «NATO-Binnengewässer» werden, scheinen zwar angesichts der nach wie vor von Kaliningrad ausgehenden Bedrohung mit seinen Sensor- und Raketennetzwerken überzogen. Dennoch lässt sich sagen, dass das Bedrohungspotenzial der militarisierten Enklave durch die NATO-Norderweiterung geschmälert wird. Bei einem Raketenangriff auf west- und mitteleuropäische Militärinfrastrukturen wäre das Bündnis nicht so schwer betroffen, denn es könnte seine Luftstreitkräfte weiter nach Norden verlagern.

Neben der militärischen Ausrüstung und der Fähigkeit, umfangreichere Kampfeinsätze durchzuführen als die meisten anderen europäischen Streitkräfte, bringt das finnische Militär seinen zukünftigen Ver-

Laut aktuellen Umfragen befürwortet eine bislang nie dagewesene Mehrheit von fast 80 Prozent eine NATO-Mitgliedschaft.

bündeten einen grossen Mehrwert. Das gilt sowohl für Militäroperationen als auch für Zivilschutzmassnahmen, die Gewährleistung der Energiesicherheit und die Ausgestaltung einer Wehrpflicht – Kompetenzen, die man zwischen 1991 und 2014 (oder länger) in den meisten Ländern Westeuropas für obsolet oder politisch unbedeutend hielt.

Offene Fragen

Auf politischer und strategischer Ebene bleibt eine Reihe von Fragen offen: Was bedeutet eine Mitgliedschaft Schwedens und Finnlands für die Beziehung zwischen EU und NATO und für das Kräfteverhältnis im Westen mit Blick auf künftige Russland-Beziehungen? Welche Rolle kommt Finnland im Bündnis zu? Wie wird sich die strategische Stabilität zwischen der NATO und Russland entwickeln?

Erstens, wenn Finnland den Rubikon erst einmal überschritten hat und der NATO beigetreten ist, wird die Forderung Helsinkis nach einer klaren Verteidigungsdimension in der integrierten Sicherheitspolitik der EU (anstatt sich auf Stabilisierung und Sicherheitsmanagement zu beschränken) weniger dringlich sein. Diese Tatsache, gepaart mit der eindeutigen gegenwärtigen Bedrohung durch Russland, könnte die NATO und die EU veranlassen, eine bes-

ser abgegrenzte Lasten- und Arbeitsteilung zu vereinbaren, bei der sich die EU um Sicherheitsrisiken und -bedrohungen kümmert, während die NATO die klassische Territorialverteidigung übernimmt.

Zweitens wird die Norderweiterung die politischen Dynamiken in der europäischen Entscheidungsfindung beeinflussen. Obwohl Finnland Russland eindeutig als militärische Bedrohung betrachtet hat, unterhielt es in einigen technokratischen Fragen durchaus sehr pragmatische Beziehungen, beispielweise, wenn es um Fischereirechte und Umweltschutz im Ostseeraum ging. In dieser Hinsicht könnte Norwegen, das trotz seiner NATO-Mitgliedschaft einen ähnlichen Ansatz verfolgt, Helsinki zumindest mittelfristig als Vorbild dienen. Das heisst aber nicht, dass Finnland sich auf die Seite der westlichen Staaten schlagen wird, die für einen eher «sanften» Umgang mit Russland plädieren. Vereinfacht ausgedrückt hat der Angriff auf die Ukraine eine gewisse Spaltung zum Vorschein gebracht: Auf der einen Seite die osteuropäischen Grenzstaaten mit den USA und Grossbritannien, auf der anderen Frankreich und Deutschland, mit ihrer weicheren Russland-Politik (siehe [CSS Analyse Nr. 306](#)). Finnland könnte in diesen Debatten eine starke Stimme haben, da es nicht nur anerkanntermassen eine vertiefte europäische Integration befürwortet, sondern der Bedrohung durch Russland auch direkter ausgesetzt ist.

Drittens hängt die militärische Haltung des Bündnisses, wie die NATO-Debatten seit 2014 gezeigt haben, vom Kontext und von Verhandlungen ab. Für die finnische Zivilbevölkerung könnten sich am Ende zwei Punkte als strittig erweisen. Manche rechnen nach der anfänglichen breiten Unterstützung sogar mit einem «NATO-Kater». Zunächst ist hier die Befürchtung zu nennen, dass Finnland in NATO-Auslandsätze hineingezogen werden könnte und

finnische Kräfte an Operationen teilnehmen müssten, die die Öffentlichkeit nicht gutheissen würde. Da Stabilisierungssätze im Moment jedoch weit unten auf der Prioritätenliste der NATO stehen, dürfte diese Angst unbegründet sein. Ausserdem hat, wie finnische Politikerinnen und Politiker immer wieder betonen, jedes NATO-Mitglied das Recht, zu entscheiden, ob und wie es eine Operation unterstützen will. Darüber hinaus kann Helsinki sich dank seines Nettobeitrags zur Sicherheit stets darauf berufen, dass die FDF durch die Verteidigung der Grenze zu Russland die Sicherheit der NATO erhöhen. Ein weiterer kontroverser Punkt betrifft die dauer-

Finland wäre für die NATO ein Partner, der einen Nettobeitrag zur Sicherheit leistet, anstatt das Bündnis verwundbarer zu machen.

hafte Präsenz von US- oder NATO-Streitkräften. Hier gilt allerdings eine ähnliche Logik: Finnland braucht für seine Verteidigung keine US-Panzerdivisionen, denn die Verwundbarkeit Finnlands ausserhalb der NATO betrifft eher eine Gefährdung der Bevölkerung und nukleare Erpressung als das Anrücken russischer Panzer in Richtung Helsinki.

Dies führt *schliesslich* zur Frage der strategischen Stabilität. Auf dem Papier verfügt die finnische Luftwaffe bereits über das Potenzial, die U-Boote der russischen Nordmeerflotte zu treffen, die nur 400 Kilometer vom nördlichsten aktiven finnischen Luftwaffenstützpunkt in Lappland entfernt im Ob- last Murmansk stationiert sind. Kommt nun die Rückendeckung der NATO und der US-Luftstreitkräfte hinzu, könnte die Tatsache, dass sich die seegestützte Komponente Russlands nuklearer Architektur permanent in Reichweite befindet, beunruhigend auf Moskau wirken. Weiter südlich würde die luftgestützte Feuerkraft der

NATO eine erhöhte Bedrohung für Kaliningrad darstellen, insbesondere mit Finnland und Schweden als neuen Mitgliedern. So wäre Moskau wahrscheinlich gezwungen, seine Überwachungs- und Luftabwehrinfrastruktur auf der Halbinsel Kola zu verstärken, was die durch Krieg und Sanktionen geschwächte Wirtschaft zusätzlich belasten oder für anderweitige militärische Modernisierungen vorgesehene Ressourcen in Anspruch nehmen würde.

Was gegenseitige Abschreckungsdynamiken betrifft, ist individuelle (russische) Bedrohungswahrnehmung relevanter als von aussen gezogene Schlüsse bezüglich Russlands Sicherheit. Aufgrund der hohen Abnutzung seiner konventionellen Kräfte in der Ukraine, wird sich Russland zwangsläufig auf das nukleare Potenzial stützen, um seine Nachbarn unter Druck zu setzen und die NATO, zumindest aus seiner Sicht, abzuschrecken. So wird Moskau in Krisensituationen noch unberechenbarer, sollte es seine Nordmeerflotte und Kaliningrad in Gefahr sehen. Das bedeutet, als NATO-Mitglied wird Finnland die eigene und die Sicherheit des Bündnisses zwar signifikant erhöhen, der Beitritt wird jedoch auch Nebenwirkungen auf die Dynamiken zwischen dem Bündnis und Russland haben.

Für mehr zu Perspektiven Euro-Atlantischer Sicherheit, siehe [CSS Themenseite](#).

Emeli Isoaho ist Programmkoordinator des Master of Advanced Studies Mediation and Peace Processes an der ETH Zürich.

Niklas Masuhr ist Senior Researcher im Team Globale Sicherheit am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.

Fabien Merz ist Senior Researcher im Team schweizerische und euroatlantische Sicherheit am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.

Die **CSS Analysen zur Sicherheitspolitik** werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch.

Herausgeber: Fabien Merz
Lektorat: Niklas Masuhr
Layout und Grafiken: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Weitere Ausgaben und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Das strategische Konzept der NATO: gemässigte Ambitionen Nr. 309
Geopolitische Dimensionen der Energiewende Nr. 308
Frankreichs Verteidigungspolitik am Scheideweg Nr. 307
Die Anpassung der NATO an die russische Bedrohung Nr. 306
Der russische Krieg in der Ukraine: Indiens Balanceakt Nr. 305
Europäische Verteidigungspolitik: Zeitenwende mit Vorbehalt Nr. 304

© 2022 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
ISSN: 2296-0236; DOI: 10.3929/ethz-b-000563536