



# Norge og Tyskland En modell for forsvarssamarbeid

av Robin Allers

Høsten 2017 inngikk Norge og Tyskland et strategisk samarbeid om maritimt forsvarsmateriell, som kan bli et eksempel til etterfølgelse. Robin Allers vurderer mulighetene for videreutvikling av felles løsninger i framtiden.

## Hovedpunkter

- Sammenfallende interesser og syn på sikkerhetspolitiske utfordringer kan føre til tettere samarbeid mellom Norge og Tyskland på flere områder.
- De bilaterale forbindelsene er et viktig supplement til det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet i rammen av NATO, EU, FN og regionale grupperinger.

Denne publikasjonen utgis som del av forskningsprogrammet *Security and Defence in Northern Europe (SNE)*. Mer om programmet på siste side.

Norge og Tyskland markerte formelt sitt strategiske samarbeid om maritimt forsvarsmateriell 22. august 2017, og banet dermed vei for et langvarig samarbeid om nye ubåter og sjømålsmissiler. Avtalen, som omfatter økt samarbeid mellom marinene og innen forskning og teknologiutvikling, er et resultat av en omfattende prosess med sonderinger og forhandlinger, som har strukket seg over flere år. I løpet av denne perioden har det bilaterale forholdet utviklet seg, samtidig som den internasjonale sikkerhetsordningen har endret seg.

Styrkingen av det bilaterale forholdet skjer på bakgrunn av en bredere debatt om framtiden for europeisk sikkerhet og transatlantiske relasjoner. Jeg vil framheve noen særtrekk ved det norsk-tyske forholdet og peke på utfordringer og muligheter for å utvide samarbeidet ytterligere. Følgende spørsmål er sentrale i den forbindelse:

- Hvor sammenfallende er landenes strategiske behov og interesser?
- På hvilke områder er det mulig å samarbeide mer?
- Hvilken plass har bilaterale relasjoner i forhold til multilaterale organisasjoner – NATO og EU?



Ettersom både Norge og Tyskland avholdt parlamentsvalg i løpet av 2017, er det også naturlig å stille spørsmålet om hvorvidt endringer i det politiske styrkeforholdet internt i landene og i Europa kan påvirke det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet.

## NORGE OG TYSKLAND – NÆRE OG LIKESINNEDE

I den norske regjeringens forslag til langtidspan for forsvarssektoren fra 2016 nevnes Tyskland som en av flere utvalgte allierte «som er relevante for bilateral og alliert forsterkning av Norge i sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt.» Utenriksdepartementets Veivalgsmelding fra juni 2017 identifiserer Tyskland som én av fem sentrale allierte som Norge «vil videreutvikle et spesielt tett militært forhold» med.

Tysklands betydning som forsvars- og sikkerhetspolitisk partner for Norge er stor, både på grunn av geografisk nærhet og fordi samarbeidet bygger på tradisjoner som er utviklet gjennom mange tiår. Men partnerskapet er også framtidsrettet fordi det går nye veier med hensyn til anskaffelser og operasjoner.

Politisk-strategisk oppfatter landene hverandre som likesinnede, og de fører en åpen dialog på alle nivåer. Tyskland er et land som tradisjonelt engasjerer de mindre allierte og som opptrer pålitelig og langsiktig i denne rollen. Rollen som partneren andre kan lene seg på, har blitt viktigere de siste ti årene fordi Tyskland i dag spiller en mer aktiv rolle i europeisk sikkerhet. I Hvitboken fra 2016 aksepterer den tyske regjeringen eksplisitt rollen som en av Europas ledende nasjoner, også på det militære området. I tråd med denne rollen tar Tyskland mer ansvar for å organisere europeisk forsvarssamarbeid. Landet deltar i flere internasjonale operasjoner og har forpliktet seg til å øke utgiftene til forsvar.

## DRØMMEPARTNEREN

Også i Tyskland er interessen for samarbeidet med Norge stor. Ifølge forsvarsminister Ursula von der Leyen er Norge «drømme-

partneren» for et tettere forsvarssamarbeid. Ubåtavtalen anses som en modell for forsvarssamarbeid fordi den bygger på erkjennelsen av at anskaffelser skal fokusere på strategiske behov framfor forsvarsindustrielle avveininger. Ubåtene og missilene skal produseres og vedlikeholdes der det er mest effektivt. Ifølge den tyske marinesjefen er avtalen med Norge «et stort skritt inn i framtiden» og «unik i verden».

Avtalen må ses i lys av en omfattende reform av det tyske anskaffelsessystemet (*Agenda Rüstung*) som ble satt i gang i 2014. Internasjonalt forsvarssamarbeid er en sentral del av denne agendaen. Fra tysk side settes det pris på at Norge støtter og deltar i det tyskledede Framework Nations Concept (FNC) initiativet for å utvikle europeiske kapabiliteter gjennom et langsiktig samarbeid i mindre grupper av land. (Allers, 2016; Saxi, 2017; Zapfe og Glatz, 2017). I juni 2017 sluttet både Norge og Tyskland seg til en multilateral avtale om å investere i en flåte med multirolletank- og transportfly.

## TYSKLAND OG NORGE STÅR SAMMEN INTERNASJONALT

Tradisjonelt oppfatter tyskerne Norge som en pålitelig og likesinnet alliert, som tar et spesielt ansvar for NATO-alliansens nordområder og for det nordlige Atlanterhavet. Videre oppfatter de Norge som et land som også tar solidaritetsaspektet i alliansen på alvor og engasjerer seg i NATO-oppgaver og internasjonale operasjoner, til tross for begrensede ressurser.

Etter tidligere å ha samarbeidet i Afghanistan er begge land i dag engasjert i koalisjonen mot IS, og begge bidrar til FNs misjon i Mali. Det viktigste samarbeidsområdet i dag er imidlertid NATOs tiltak for kollektivt forsvar og avskrekking. Siden våren 2017 bidrar Norge til en tysk-ledet multinasjonal styrke i Litauen, en del av alliansens «moderne» avskrekkingstrategi kalt Enhanced Forward Presence (EFP) (Allers, 2017). Norges EFP-bidrag bygger på et mangeårig samarbeid innenfor rammen av det tysk-nederlandske korpset, et multinasjonalt hovedkvarter som også stilte alliansens nye



[hurtigreaksjonsstyrke \(Very High Readiness Joint Task Force, VJTFF\) i 2015](#). I 2019 skal Norge og Tyskland igjen stå på VJTFF-beredskap sammen.

Også det langvarige samarbeidet innenfor rammen av NATOs maritime styrker (SNMG 1 og SNMCMG 1) fikk ny betydning i 2014, da det gjaldt å berolige de østeuropeiske allierte gjennom økt tilstedeværelse i Østersjøen. [I 2014 ledet først Norge, og så Tyskland, NATOs stående minerydderstyrke i Østersjøen](#). I forlengelse av marineavtalen vil Norge og Tyskland utvide samarbeidet innenfor minerydding og antiubåtkrigføring.

## STORMAKT OG SMÅSTAT – ASYMMETRI OG ULIKE PREFERANSER

Forholdet preges imidlertid også av asymmetri og ulike preferanser (Allers, Tamnes, Masala 2014). Tyskland, en stormakt i sentrum av Europa, har andre ressurser og må ta andre hensyn enn Norge, en småstat som først og fremst er opptatt av militær tilstedeværelse og situasjonsforståelse på NATOs nordlige flanke.

Tyskland støtter Norges ønske om en justering av alliansens kommandostruktur for et større engasjement i Nord-Atlanteren. Tyskerne er også villige til å øve mer i denne regionen enn tidligere. Sett fra Berlin må Nordområdene imidlertid konkurrere om oppmerksomheten med Østersjøen og Middelhavet, der krisepotensialet (og forventningene fra allierte) synes å være større.

Generelt må Tyskland, i større grad enn andre allierte, balansere mellom nord, øst og sør, og mellom kollektivt forsvar og internasjonale operasjoner. Naboene i øst krever at Tyskland bidrar sterkt til alliansens avskrekingsstrategi, mens partnere i vest og sør forventer et substansielt engasjement i Middelhavsregionen og i Afrika.

## FORHOLDET TIL NATO OG EU

Både Norge og Tyskland bygger sin sikkerhet på NATOs kollektive forsvar, og begge er opptatt av å beholde USA som sin viktigste sikkerhetspolitiske partner – uansett hvem som styrer i Washington. I motsetning til Norge

er Tyskland imidlertid også sterkt opptatt av det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet innenfor rammen av EU.

[Norge har tradisjonelt et godt og nært samarbeid med EU, så lenge det skjer i forståelse og samarbeid med NATO](#). Dette passer godt til den tyske forståelsen av europeisk sikkerhet, der NATO og EU kompletterer hverandre. Riktignok vedlikeholder tyske parlamentarikere visjonen om en «europeisk armé», men i regjeringen har man et svært nøkternt syn på EUs ambisjon om å oppnå strategisk autonomi. Likevel er det aldri uproblematisk for et ikke-medlem når EU-samarbeidet fordypes, ikke fordi det vil svekke NATO, men fordi det skapes nye arenaer for samarbeid, der man ikke har innflytelse. Som en følge av Brexit, Trump-administrasjonens uberegnelighet og valget av en pro-europeisk president i Frankrike har presset for å revitalisere EU-samarbeidet økt, og det er vanskelig å forutse hvor denne prosessen vil lede hen.

## HOLDNINGER TIL KRISEHÅNDTERING, MILITÆRE OPERASJONER OG ANSKAFELSER

Både Norge og Tyskland er opptatt av en helhetlig tilnærming til krisehåndtering, og i begge land passer politiske partier og samfunnsaktører på at bruk av militærmakt foregår i henhold til folkerettslige, moralske og etiske prinsipper. Tyskland har de siste årene blitt en mer aktiv deltager i krisehåndteringsoperasjoner. [Det tyske forsvaret \(Bundeswehr\) er for tiden engasjert med nesten 4 000 soldater i operasjoner fordelt på mer enn ti land](#). Fortrinnsvis bidrar tyske styrker i rammen av FN, EU eller NATO, men [hvitboken fra 2016 godkjenner for første gang at deltagelse i ad hoc-koalisjoner kan være nødvendig](#).

Av historiske grunner forblir imidlertid Tyskland svært skeptisk til bruk av militærmakt, og deployering av væpnede styrker er underordnet streng parlamentarisk og juridisk kontroll, noe som medfører flere forbehold og innskrenkninger. Dette reduserer også potensialet for samarbeid med Norge, for ek-





sempel når det gjelder bruk av spesialstyrker til opplæring av styrker i konfliktområder.

Det nære samarbeidet om anskaffelser og langsiktige investeringer gjelder heller ikke for alle områder. Mens modernisering av landmakten kan føre landene tettere sammen, for eksempel gjennom anskaffelse (eller leasing) av tyske stridsvogner og et samarbeid om kjøp av luftvern, går de ulike veier på luftsiden. Norge er et av flere europeiske land som kjøper amerikanske kampfly av typen F-35. Også i Tyskland argumenterer noen – blant dem sjefen for Luftforsvaret – for å erstatte de gamle Tornado- og Eurofighter-flyene med F-35. I forsvarsdepartementet er man imidlertid skeptisk til F-35, og av politiske grunner støtter mange en fransk-tysk eller europeisk løsning – selv om den ligger langt fram i tid. Tradisjonelt samarbeider Tyskland og Norge tett om militære overvåkningsfly, operativt og gjennom avtaler om reservedeler. På sikt vil imidlertid landene også her gå ulike veier: Mens Norge skal bytte ut sine Orion-fly med amerikanske P-8 Poseidon, vil Tyskland ruste opp sin eksisterende flåte.

### ØKT FORSVARSEVNE OG SAMHOLD GJENNOM BILATERALT OG MULTILATERALT SAMARBEID

Det er altså grenser for det militære samarbeidet mellom Norge og Tyskland. Samtidig er den tradisjonelt gode dialogen åpen på alle nivåer, og landene har sammenfallende syn på de sentrale sikkerhetspolitiske utfordringene. Det taler for at landene kan fortsette, og muligens utvide, samarbeidet. Ett spørsmål er på hvilke områder man kan tenke seg å gå videre, et annet spørsmål er om dette skal skje bilateralt, i samhandling med en mindre gruppe land eller multilateralt, det vil si innenfor rammen av NATO og EU.

Med ubåtavtalen i havn kan man merke en viss stemning i begge land for å konsolidere og arbeide videre med det man har satt i gang heller enn å starte nye prosjekter. Det finnes imidlertid flere gode grunner til å fortsette dialogen om hvordan man best mulig kan øke forsvarsevnen gjennom tettere samarbeid:

**Forholdet til EU.** For det første har usikkerheten knyttet til USAs rolle i europeisk sikkerhetspolitikk og Storbritannias tilknytning til EU framskyndet diskusjonene om et tettere og mer effektivt europeisk forsvarssamarbeid. For Norge vil det være spesielt viktig å følge utviklingen av et europeisk forsvarsfond, som i framtiden kan være drivkraften bak større utviklings- og investeringsprosjekter. Gjennom EØS-avtalen er Norge involvert i forskningsdelen av fondet, men ikke automatisk i kapabilitetsdelen. Det vil også være viktig for Norge å sikre seg den prinsipielle retten til deltagelse i prosjektene innenfor rammen av konseptet om permanent strukturert samarbeid (Permanent Structured Cooperation, PESCO). Spesielt interessant, også i NATO-sammenheng, er prosjekter som har som målsetting å forbedre militær mobilitet og logistikksamarbeid mellom land i Europa (ideen om et «Military Schengen»). Tyskland, som har lederrollen i fire av 17 PESCO-prosjekter, er positiv til å engasjere seg for å sikre deltagelse av tredjeland, noe som vil forhandles i løpet av 2018. Ved å intensivere den bilaterale dialogen og slutte seg til tyskledede samarbeidsprosjekter, kan Norge holde seg oppdatert og øke sin innflytelse på forsvars- og sikkerhetspolitikken i EU.

**NATO i nord.** For det andre er Norge interessert i å forplikte allierte som Tyskland til et samarbeid om forsvaret av NATOs nordlige flanke, for eksempel gjennom avtaler om konkrete forsterkningsplaner. Tyskland er en av få europeiske allierte som må kunne forventes å ha et overskudd av militære styrker som kan settes inn utenfor eget territorium og faktisk operere i Norge ved krise og krig. Samtidig er man på tysk side redd for at flere framskutte styrker i nord eller øst kan oppfattes som eskalerende. Tyskerne er derfor opptatt av å videreføre samarbeidet innenfor NRF/VJTF og legge til rette for trening av multinasjonale styrker i store øvelser. En måte å bringe disse preferansene sammen kunne være å intensivere dialogen om nye konsepter for landmakt. Nederland, en av Norges andre utvalgte allierte, har gått langt i å integrere sine styrker med Tyskland og inn-



går i tysk forsvarsplanlegging. En samkjøring av det programmatisk-konseptuelle arbeidet (slik det også er planlagt i den norsk-tyske marine-avtalen) er desto viktigere siden framtidig landmakt vil kreve større interoperabilitet og betydelige investeringer i tradisjonelle og nye kapabiliteter (pansrede kjøretøy, artilleri og logistikk, droner og cyber).

**NATO i sør.** For det tredje vil konfliktene i Europas sørlige nærområder fortsette å kreve europeisk engasjement. USA vil forvente bidrag til internasjonale operasjoner, mens søreuropeiske land vil kreve solidaritet fra sine allierte i håndteringen av flyktningstrømmen. I likhet med Norge er man i Tyskland skeptisk til en større rolle for NATO i sør og til en utvidelse av anti-IS-koalisjonen. I tråd med den uoffisielle doktrinen om “mehr Verantwortung” (mer ansvar), som ble lansert på sikkerhetskonferansen i München 2014 og som senere ble forankret i Hvitboken fra 2016, kan man likevel forvente at Tyskland vil fortsette å bidra til krisehåndteringsoperasjoner fra Mali til Afghanistan. Uavhengig av hvilke partier som danner den nye tyske regjeringen i løpet av våren 2018, vil det tyske bidraget ha et sterkt fokus på stabilisering og kriseprevensjon. Hvis Norge ønsker å utvide sitt internasjonale engasjement ved å satse på en helhetlig tilnærming som kombinerer sivile og militære virkemidler, er Tyskland en partner å lene seg på.

## **BILATERALE FORBINDELSER ET VIKTIG SUPPLEMENT TIL NATO OG EU**

Den euro-atlantiske sikkerhetsarkitekturen tilbyr i dag et bredt spektrum av formater for samarbeid – fra NRF/VJTF og EFP til bidrag til ad hoc-koalisjoner, fra bi- og trilaterale avtaler om forsvarssamarbeid til deltagelse i sammenslutninger (cluster) innenfor rammen av NATOs FNC eller EUs PESCO-

konsept. Også regionale formater, som det nordiske forsvarssamarbeidet NORDEFECO eller Northern Group (som i tillegg inkluderer Nederland, Polen, Storbritannia og Tyskland), kan ha en merverdi. Samtlige formater bør kunne kombineres så lenge de øker forsvarsevnen og sikrer europeisk – og vestlig – samhold. Styrkingen av de norske bilaterale forbindelsene med utvalgte europeiske partnere som Tyskland er et stadig viktigere supplement til det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet med USA og til den aktive deltakelsen i ulike multilaterale organisasjoner. Samarbeidsavtalen om ubåter, missiler og annet maritimt forsvarsmateriell er et utmerket utgangspunkt for å bygge et strategisk partnerskap, og resultatet kan bli en modell for europeisk forsvarssamarbeid. Det er imidlertid viktig å sørge for at det tekniske samarbeidet og kontakten mellom forsvarsgrenene suppleres med en sikkerhetspolitisk dialog som omfatter politiske samtaler, konsultasjoner på embetsnivå og diskusjoner mellom forskningsinstitusjoner og andre samfunnsaktører. I en tid der europeisk sikkerhetspolitikk står foran store utfordringer, er det avgjørende for nære allierte å kjenne hverandres syn på globale og regionale problemer.



---

**FORSLAG TIL VIDERE LESNING****ALLERS, ROBIN.**

2017. "Modern deterrence? NATO's Enhanced Forward presence on the eastern flank". I *NATO and Collective Defence in the 21<sup>st</sup> Century*, redigert av Karsten Friis. Routledge.

---. 2016 "The Framework Nation. Can Germany lead on security?" *International Affairs* (92) 5.

**ALLERS, ROBIN, CARLO MASALA OG ROLF TAMNES, RED.**

2014. *Common or Divided Security? German and Norwegian Perspectives on Euro-Atlantic Security*. Peter Lang Publishing Group

**SAXI, HÅKON LUNDE.**

2017. "British and German initiatives for defence cooperation: the Joint Expeditionary Force and the Framework Nations Concept". *Defence Studies* (17) 2.

**ZAPFE, MARTIN OG RAINER L. GLATZ.**

2017. *Ambitious Framework Nation: Germany in NATO*. SWP Comments 35 (september).



## IFS INSIGHTS

**IFS Insights** er et fleksibelt forum for artikler, kommentarer og papere innenfor Institutt for forsvarsstudiers arbeidsområder. Synspunktene som kommer til uttrykk i IFS Insights, står for forfatterens regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: Anna Therese Klingstedt

## INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

**Institutt for forsvarsstudier** (IFS) er en del av Forsvares høgskole (FHS). Som faglig uavhengig høgskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: Kjell Inge Bjerga

Institutt for forsvarsstudier  
Kongens gate 4  
Postboks 890 Sentrum  
0104 OSLO  
E-post: [info@ifs.mil.no](mailto:info@ifs.mil.no)  
[ifs.forsvaret.no](http://ifs.forsvaret.no)

## OM FORFATTEREN

**Robin Allers** er seniorforsker ved IFS. Han har utdanning fra Tyskland og Frankrike og en dr. phil. i historie fra Universitetet i Hamburg. Allers er tilknyttet forskningsprogrammet Security and Defence in Northern Europe (SNE), der han fokuserer på Norges bilaterale samarbeid med utvalgte europeiske allierte som Tyskland.

Denne utgaven av IFS Insight er basert på et diskusjonsnotat skrevet til et SNE-seminar 6. oktober 2017. Forfatteren takker alle som har bidratt med kommentarer og presiseringer.

## SECURITY AND DEFENCE IN NORTHERN EUROPE (SNE)

SNE er et forskningsprogram ved IFS i perioden 2013–2018 som utforsker muligheter og utfordringer for sikkerhets- og forsvarssamarbeid i Nord-Europa.

SNE finansieres av Forsvarsdepartementet og gjennomføres i samarbeid med internasjonale partnere.

Programmet organiserer åpne seminarer og workshops med ekspertmiljøer, og publiserer forskningsbaserte studier, analyser og kommentarer.

### SNE-PROGRAMMET PÅ INTERNETT

<https://forsvaret.no/ifs/Forskning/Security-and-Defence-in-Northern-Europe>

Forsidefoto: Fra NATO-øvelsen Dynamic Mongoose utenfor Island i slutten av juni, 2017. Fotograf: Christian Valverde

Kilde: Forsvarets mediearkiv

