

ABKEHR VON NEUTRALITÄT UND BÜNDNISFREIHEIT?

FINNLAND STREBT EINE STÄRKERE NORDISCHE UND REGIONALE KOOPERATION IN DER AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK AN

Anna-Lena Kirch



Anna-Lena Kirch
ist Research
Assistant im
Europe Program
des German
Marshall Fund of
the United States
(GMF).

Finnland steht sowohl innen- als auch außenpolitisch vor großen Herausforderungen. Das Land im Norden Europas sieht sich vor dem Hintergrund russischer Drohegebärden im Ostseeraum in besonderer Intensität mit der Frage nach seiner nationalen Verteidigungsfähigkeit und sicherheitspolitischen Bündnisfähigkeit konfrontiert. Gleichzeitig stellt sich für Finnland – wie auch für andere „kleine“ und „mittlere“ Staaten innerhalb der EU – die langfristige Frage, wie Einfluss und Gestaltungskraft im Zuge einer zunehmenden Globalisierung bei gleichzeitig besorgniserregender Wirtschaftslage und demografischer Entwicklung gesichert werden können. Die neue Regierung unter Juha Sipilä reagiert darauf mit einer Neubewertung außenpolitischer Prioritäten und kündigt die Stärkung nordischer Kooperation, eine Vertiefung europäischer Integration in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie eine enge Kooperation mit der NATO an.

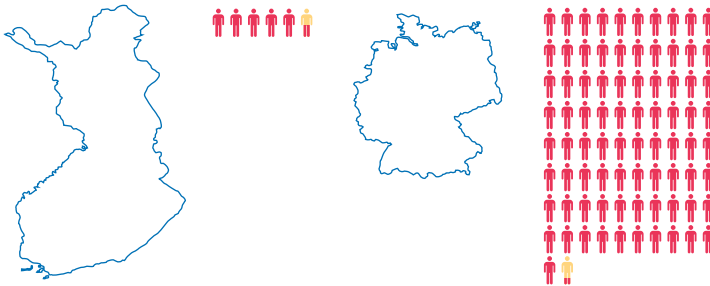
KONTINUITÄT UND WANDEL IN DER FINNISCHEN AUSSENPOLITIK

Das kleine und bevölkerungsschwache Land an der Peripherie Europas hat eine 1.300 Kilometer lange Grenze mit Russland. Diese geografische Nähe hatte zur Folge, dass Finnland während des Zweiten Weltkrieges und des Ost-West-Konfliktes unmittelbar im Einflussbereich der Sowjetunion lag. Nach wechselnden Bündnissen im Zweiten Weltkrieg unterzeichneten Finnland und die Sowjetunion 1948 den „Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand“, der Finnland zu Allianzfreiheit und militärischer Neutralität verpflichtete und damit die außenpolitischen Optionen Finnlands erheblich einschränkte.

Während die anderen nordischen Staaten schon früh die Anbindung an verschiedene internationale Organisationen suchten, trat Finnland den meisten internationalen Organisationen (wie dem Europarat, der EU oder der OECD) erst sehr spät bei und ist bis heute kein NATO-Mitglied. Eine Ausnahme von diesem Muster der Bündnisfreiheit und Bewahrung außenpolitischer Unabhängigkeit stellen die Vereinten Nationen dar, denen Finnland auf Grund der globalen Ausrichtung der Organisation bereits 1955 beitrug und in deren Rahmen sich das Land bereits während des Ost-West-Konfliktes mit den anderen nordischen Staaten an zahlreichen internationalen Missionen im zivilen Krisenmanagement und an der Friedenssicherung beteiligte.

Abb. 1

Finnland im Größenvergleich



Finnland

Fläche: 338.432 km²

Einwohner: ca. 5,4 Millionen

Deutschland

Fläche: 357.340,08 km²

Einwohner: ca. 81,2 Millionen

Quelle: Eigene Darstellung, © racken.

Das Ende des Ost-West-Konfliktes und der Zusammenbruch der Sowjetunion eröffneten Finnland schließlich neuen, außenpolitischen Spielraum. Insbesondere der EU-Beitritt im Jahr 1995 hatte einen weitreichenden Einfluss auf die Entwicklung finnischer Außen- und Sicherheitspolitik. Finnland sah nicht nur seine wirtschaftlichen Interessen durch die Teilnahme am Europäischen Binnenmarkt bestmöglich repräsentiert, sondern begriff die EU auch als Sicherheitsgarantie. Das Land verabschiedete sich damit von seinem Ansatz politischer Neutralität, hielt aber formal an der Idee militärischer Bündnisfreiheit fest.¹ In diesem Sinne bemühte sich Finnland weiterhin um ein gutes, nachbarschaftliches Verhältnis mit Russland, das neben Schweden und Deutschland nach wie

1 | Vgl. Teija Tiilikainen, „Finland – An EU Member with a Small State Identity“, *Journal of European Integration*, 1/2006.

vor zu den wichtigsten Handelspartnern Finnlands gehört. Eine weitere Konstante finnischer Politik stellt die enge Kooperation mit den nordischen Staaten Schweden, Dänemark, Norwegen und Island dar. Die Partnerschaft mit Schweden sticht dabei besonders heraus. Beide Länder traten gemeinsam der EU bei und auch ein NATO-Beitritt ist für Finnland nur gemeinsam mit dem schwedischen Nachbarn denkbar.

Die finnische Außen- und Sicherheitspolitik ist davon geprägt, mit knappen militärischen Ressourcen allein nur einen sehr eingeschränkten Einfluss ausüben zu können.

Die finnische Außen- und Sicherheitspolitik ist neben diesen spezifischen, historisch und geopolitisch begründeten Einflüssen in hohem Maße von dem Bewusstsein geprägt, als „kleiner“ Staat mit geringer Bevölkerungsgröße, vergleichsweise begrenzten Stimmrechten in EU-Institutionen wie dem Ministerrat oder dem Europäischen Parlament sowie knappen militärischen Ressourcen allein nur einen sehr eingeschränkten Einfluss auf europäischer und globaler Ebene ausüben zu können. Teija Tiilikainen (2006) spricht daher von der finnischen „small state identity“.² Nationale Souveränität und Sicherheit sind potenziell ständig gefährdet, weshalb nationalen Sicherheitsinteressen große politische Aufmerksamkeit zuteil wird. Dieses Bewusstsein einer besonderen Verletzlichkeit und potenziellen Marginalisierung in den internationalen Beziehungen erklärt nicht nur das formale Festhalten Finnlands am Prinzip der militärischen Bündnisfreiheit, sondern auch das große finnische Engagement innerhalb der EU, die Rechte und den Einfluss „kleiner“ Staaten zu sichern. Die Forschung zu „kleinen“ Staaten zeigt verschiedene Strategien der Einflussnahme im Kontext internationaler Politik auf, die sich auch in der finnischen Politik sehr gut nachvollziehen lassen.

EINFLUSS „KLEINER“ STAATEN IN INTERNATIONALEN ENTSCHEIDUNGSPROZESSEN

Auf Grund ihrer beschränkten Ressourcenausstattung profitieren „kleine“ Staaten in besonderer Weise von einer Mitgliedschaft in internationalen Organisationen mit multilateralen Entscheidungsprozessen – insbesondere, wenn jeder teilnehmende Staat unabhängig von seiner Größe mit vergleichbaren Stimmrechten ausgestattet ist und nach dem Einstimmigkeitsprinzip entschieden wird.

2 | Vgl. ebd., S. 76.

Es hat sich jedoch in der europäischen Integrationsgeschichte wiederholt gezeigt – unter anderem am wiederholten Einfluss der Benelux-Staaten auf europäische Entscheidungen, um nur ein Beispiel zu nennen –, dass „kleine“ und „mittlere“ Staaten auch unter nicht-idealen institutionellen und prozeduralen Voraussetzungen keinesfalls zur Bedeutungslosigkeit verdammt sind.³

Der Einfluss „kleiner“ Staaten ist dann potenziell größer, wenn sie in einer möglichst frühen, konzeptionellen Phase der Entscheidungsfindung ihre Interessen an supranationale Organe herantragen. In dieser Phase sind Expertise und stichhaltige Argumente wichtiger als in den späteren, zwischenstaatlichen Verhandlungen, in denen große Staaten durch ihre größeren Stimmrechte oder attraktivere Kompromisslösungen und materielle Anreize ihre Interessen effektiver durchsetzen können. Im EU-Kontext hat es sich daher als ratsam erwiesen, dass sich „kleine“ und „mittlere“ Staaten auf wenige Politikbereiche von herausgehobenem nationalem Interesse spezialisieren und zeitnah mit ihrer Expertise an die Europäische Kommission herantreten.

Für „kleine“ und „mittlere“ Staaten hat es sich als ratsam erwiesen, sich auf wenige Politikbereiche von herausgehobenem nationalem Interesse zu spezialisieren.

Eine weitere lohnende Option liegt darin, die Rolle des Vermittlers zwischen divergierenden Interessen oder des *Norm Entrepreneurs* bei wertengebundenen Fragen einzunehmen. Wenn sich „kleine“ Staaten über einen längeren Zeitraum dadurch hervortun, dass sie bei ihren Handlungen das gemeinsame, europäische Interesse in den Vordergrund stellen, kommt ihnen ein großes Einflusspotenzial bei der Suche nach Kompromisslösungen zu.

Schließlich sind „kleine“ und „mittlere“ Staaten noch stärker als „große“ Staaten auf die Bildung von Koalitionen angewiesen, um ihre Ressourcen, ihre Expertise und ihren Einfluss zu bündeln. Die Erfolgsaussichten sind dabei umso größer, je mehr Optionen der Koalitionsbildung einem Staat zu Verfügung stehen. „Kleine“ Staaten verfolgen daher häufiger einen flexiblen, themenabhängigen Ansatz bei der Wahl ihrer Kooperationspartner und schöpfen damit Potenzial aus einer ihrer größten Stärken, ihrer großen Anpassungsfähigkeit.⁴

3 | Vgl. Diana Panke, „Small states in multilateral negotiations: What have we learned?“, *Cambridge Review of International Affairs* 3/2012, S. 387-398.

4 | Vgl. Tiilikainen, Fn. 1.

TRADITIONELLE DETERMINANTEN FINNISCHER AUßEN- UND SICHERHEITSPOLITIK

Geprägt durch diese Einflüsse der geografischen Lage, historischen Pfadabhängigkeit und geringen Ressourcenausstattung lässt sich die finnische Außen- und Sicherheitspolitik traditionell anhand der folgenden Merkmale beschreiben:

Starke Einbindung in internationale Organisationen

Als „kleiner“ Staat mit begrenzten politischen, militärischen und personellen Ressourcen war Finnland stets darum bemüht, seinen Einfluss im Rahmen multilateraler Entscheidungsprozesse zu sichern und die eigenen Werte und Ziele in Verhandlungen einzubringen. Während des Ost-West-Konfliktes waren die Vereinten Nationen dafür der bevorzugte Rahmen. Mittlerweile ist die EU zur Hauptarena finnischen Wirkens geworden.

Militärische Allianzfreiheit

Ein wesentliches Charakteristikum finnischer Außen- und Sicherheitspolitik war lange Zeit das Prinzip der Allianzfreiheit in Friedenszeiten und Neutralität im Falle militärischer Konflikte, weshalb Finnland kein NATO Mitglied ist. Innerhalb der EU bevorzugt das Land flexible Koalitionen und hat sich bisher gegen die Bildung eines starren nordischen Blocks ausgesprochen.⁵ Während das Land rhetorisch weiterhin an der militärischen Neutralität festhält, wurde das Prinzip angesichts der engen Kooperation und Einbindung in EU- und auch NATO-Missionen jedoch faktisch aufgegeben.

Einbindung in nordische Kooperation

Die nordische Kooperation gehört zu den ältesten und traditionsreichsten Formaten subregionaler Kooperation in Europa. Sie basiert auf gemeinsamen Werten, ähnlichen politischen Systemen und einer gemeinsamen Geschichte. Um den Widerspruch zur Allianzfreiheit zu vermeiden, basiert nordische Kooperation in der

5 | Vgl. Tuomas Iso-Markku/Juha Joleka, „The Finnish Strategy: Focus on Issues instead of Coalitions“, in: Josef Janning/Almut Möller (Hrsg.), *(Re-)Building Coalitions: The Role and Potential of Member States in Shaping the Future of the EU*, DGAP Analyse No. 20, 2014, S. 29-32.

Außen- und Sicherheitspolitik traditionell auf Konsultation und Koordinierung von Positionen.⁶

Breiter Sicherheitsbegriff

Finnland vertritt wie auch die anderen nordischen Staaten einen breiten Sicherheitsbegriff, der neben der traditionellen, militärischen Dimension auch eine ausgeprägte nicht-militärische Dimension umfasst. Das große Sicherheitsbedürfnis des Landes beschränkt sich nicht allein auf die Garantie der nationalen Verteidigungsfähigkeit und die Vermeidung militärischer Konflikte, sondern schließt auch nicht-militärische Risiken wie Klimawandel oder Konflikte in der unmittelbaren und weiteren Nachbarschaft ein.



Juha Sipilä (m.) nach seinem Wahlsieg im Mai 2015: In der Außen- und Sicherheitspolitik hat der neue Ministerpräsident eine strategische Neuausrichtung angekündigt. | Quelle: © Markku Ulander, picture alliance/AP Photo.

NEUE RAHMENBEDINGUNGEN ERFORDERN NEUE STRATEGIEN

Die neue finnische Regierung unter Juha Sipilä wurde am 29. Mai 2015 vereidigt. Neben der Zentrumspartei, die den Ministerpräsidenten stellt, umfasst die Regierung die konservative Sammlungspartei und erstmals auch die populistische Partei Die Finnen (vormals Basisfinnen oder auch Wahre Finnen), die sowohl Außen-

6 | Vgl. Tobias Etzold, „The Case of the Nordic Councils. Mapping Multilateralism in Transition No. 1“, International Peace Institute, 12/2013, http://ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_e_pub_nordic_council.pdf [13.10.2015].

minister Timo Soini als auch Verteidigungsminister Jussi Niinistö stellen. Soini war in der Vergangenheit als Europaparlamentarier und Parteivorsitzender der Basisfinnen wiederholt durch starke, euroskeptische Äußerungen aufgefallen („Wo die EU ist, da ist das Problem“).⁷ Nach seinem Amtsantritt klang er bereits deutlich gemäßigter und ließ verlauten, Finnland stehe zu Europa, aber die EU bedürfe dringend weitreichender Reformen.⁸

Die ungünstige Kombination struktureller Faktoren führte dazu, dass Standard & Poor's Finnland 2014 das Rating AAA entzog.

Die Außen- und Sicherheitspolitik waren im Wahlkampf trotz aktueller russischer Drohgebärden kaum ein Thema. Stattdessen wurden in erster Linie sozial- und wirtschaftspolitische Themen diskutiert. Die finnische Wirtschaft befindet sich seit drei Jahren in einer Rezession. Gleichzeitig hat Finnland innerhalb Europas die am schnellsten alternde Gesellschaft. Diese ungünstige Kombination struktureller Faktoren führte dazu, dass im Oktober 2014 die Rating-Agentur Standard & Poor's dem Land das höchste Kreditrating AAA entzog. Im Mai 2015 warnte die Europäische Kommission vor der Einleitung eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.⁹ Die neue finnische Regierung ist daher zu deutlichen Einsparungen gezwungen. Sipilä hat bis 2019 Haushaltskürzungen von vier Milliarden Euro angekündigt.

Die prekäre Wirtschaftslage wirkt sich wiederum negativ auf die finnische Außen- und Verteidigungspolitik aus. Bereits unter dem ehemaligen Ministerpräsidenten Jyrki Katainen wurden weitreichende Kürzungen im Verteidigungshaushalt vorgenommen. Ein fraktionsübergreifender Parlamentsbericht von 2014 warnte, dass das Militär seine Aufgaben ohne zusätzliche Investitionen bereits in wenigen Jahren nicht mehr erfüllen könne, und empfahl bisherige Kürzungen durch eine erneute Erhöhung des Verteidigungsetats von 2016 bis 2020 zu kompensieren.¹⁰

7 | Vgl. Silke Bigalke, „Timo Soini, der ‚wahre‘ Finne“, *Süddeutsche Zeitung*, 26.05.2014, <http://sueddeutsche.de/politik/populismus-in-europa-das-sind-die-europaskeptiker-1.1933410-8> [10.08.2015].

8 | Vgl. Silke Bigalke, „Timo Soini: Finnlands neuer Außenminister, vom rechten, populistischen Rand“, *Süddeutsche Zeitung*, 28.05.2015, <http://sueddeutsche.de/politik/1.2497201> [10.08.2015].

9 | Vgl. Europäische Kommission, „Finland: Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty“, 2015, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/finland_en.htm [10.08.2015].

10 | Vgl. Parliament of Finland, Long-term Challenges of Defence, 5/2014, https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/ekj_5+2014.pdf [10.08.2015].

Um diesen Empfehlungen vor dem Hintergrund steigender Sicherheitsrisiken gerecht zu werden und gleichzeitig wirtschaftlichen und haushaltspolitischen Grenzen Rechnung zu tragen, kündigte Sipilä daher eine strategische Neuausrichtung der Außen- und Sicherheitspolitik an. Im Regierungsprogramm verpflichtet sich die finnische Regierung zu einer stärkeren nordischen Kooperation, einer verstärkten EU-Integration, einer stärkeren Berücksichtigung neuer Sicherheitsrisiken und einer erneuten Bewertung der Chancen und Risiken eines NATO-Beitritts.¹¹

Aufgrund steigender Sicherheitsrisiken, wirtschaftlicher und haushaltspolitischer Grenzen kündigte Sipilä eine strategische Neuausrichtung der finnischen Außen- und Sicherheitspolitik an.

FINNLAND UND DIE NORDISCHEN STAATEN

Vor dem Hintergrund der Euro-Krise und den zunehmenden Spannungen mit Russland im Zuge der Ukraine-Krise wurde der Kooperation der nordischen Staaten in den letzten Jahren ein zunehmendes politisches Potenzial zugesprochen. Die Nordische Kooperation wird sowohl von Politikern als auch von der Bevölkerung hoch geschätzt und folgt dem allgemeinen Trend einer stärkeren makroregionalen Differenzierung (z.B. EU-Strategie für den Ostseeraum, EU-Strategie für die Donauregion, Die Nördliche Dimension) und subregionalen Kooperation in der EU (Vise-grád-Gruppe, Benelux-Union).

Zwischen Ende 2013 und Anfang 2014 veröffentlichten die nordischen Staaten drei gemeinsame Strategieepapiere, in denen sie ihre umfassenden gemeinsamen Ziele in der nordischen Zusammenarbeit, der Außenpolitik und der Verteidigungspolitik erläutern. Auch im aktuellen Regierungsprogramm Sipiläs nimmt nordische Kooperation im Vergleich zu früheren Strategie- und Positionspapieren eine herausgehobene Stellung ein. Sie wird im Kapitel zur Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik noch vor der EU, NATO, der OSZE und den Vereinten Nationen als wichtiger Referenzrahmen für finnische Außen- und Sicherheitspolitik angeführt.¹² Aus all diesen Programmen und Positionspapieren lässt sich ablesen, dass die Bedenken hinsichtlich einer engen nordischen Zusammenarbeit im Sinne einer Blockbildung abgenommen haben und dass die positiven Einschätzungen und Erwartungen überwiegen.

11 | Vgl. Prime Minister's Office Finland, *Finland, a land of solutions: Strategic Programme of Prime Minister Juha Sipilä's Government*, 29.05.2015, <http://vnk.fi/julkaisu?pubid=6407> [08.08.2015].

12 | Vgl. ebd., S.37.

Die Nordische multilaterale Kooperation, häufig als Norden bezeichnet, findet neben regelmäßigen Treffen der Regierungschefs und zivilgesellschaftlicher Zusammenarbeit im Wesentlichen im Rahmen des Nordischen Rates und des Nordischen Ministerrates statt.

Der Nordische Rat wurde 1952 gegründet und dient der parlamentarischen Kooperation und Meinungsbildung. Er besteht aus fünf Expertenkomitees, in denen die Parlamentarier Politikempfehlungen ausarbeiten, die an den Nordischen Ministerrat und die nordischen Regierungen gerichtet sind und gemeinsame, nordische Herausforderungen und Probleme adressieren.¹³ Alle Parteien, die in den nationalen Parlamenten der nordischen Staaten sitzen, sind automatisch auch im Nordischen Rat vertreten, was den inklusiven Politikansatz der nordischen Staaten unterstreicht.



Ein Treffen der nordischen Premierminister im Oktober 2015: Nordische Kooperation ist ein wichtiger Eckpfeiler finnischer Außen-, Wirtschafts- und Sicherheitspolitik. | Quelle: © Jens Noergaard Larsen, picture alliance/ Scanpix Denmark.

Der Nordische Ministerrat wurde 1971 gegründet und dient der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit. Er umfasst insgesamt zehn thematische Ausschüsse sowie den Ausschuss für nordische Kooperation, der ähnlich dem EU-Ratsausschuss für allgemeine Angelegenheiten die zwischenstaatlichen Entscheidungsprozesse koor-

13 | Die Expertenkomitees befassen sich mit Kultur und Bildung, Bürger und Verbraucherrechte, Umwelt und natürliche Ressourcen, Wirtschaft und Industrie sowie Wohlfahrt.

diniert.¹⁴ Entscheidungen werden einstimmig getroffen. Es gibt demnach kein supranationales Element, das die Souveränität der nordischen Staaten beschneidet. Die Nordische Kooperation ist daher formal auf eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners begrenzt, was den Spielraum und die Effektivität gemeinsamer nordischer Initiativen stark einschränkt. Unter der Aufsicht des Ministerrates sind darüber hinaus mehr als 30 Forschungsinstitute angesiedelt, die den nordischen Staaten die Herausbildung einer besonderen Expertise in Bereichen wie Innovation, Umwelt und Klima ermöglichen.

Die Nordische Kooperation ist formal auf eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners beschränkt, was Spielraum und Effektivität nordischer Initiativen stark einschränkt.

Die Nordische Zusammenarbeit ist im Rahmen der Nordischen Räte besonders intensiv bei weichen Themen wie Umwelt- und Klimapolitik, regionaler Entwicklung, Innovation, Kultur und Gleichberechtigung ausgeprägt. Außen- und Sicherheitspolitik waren bei der Gründung der Räte offiziell von der Kooperation ausgeschlossen, um den Beschränkungen des Ost-West-Konfliktes, divergierenden außenpolitischen Interessen der Staaten und insbesondere der Neutralitätsverpflichtung Finnlands und Schwedens Rechnung zu tragen. Bisherige Versuche, diese Politikbereiche im Rahmen einer nordischen Verteidigungsunion formal anzugliedern, sind gescheitert.¹⁵ Informell kooperieren die nordischen Staaten aber auch in diesem Bereich.

Im November 2009 wurde die bereits seit einigen Jahren andauernde, informelle Verteidigungs-Kooperationen unter dem Namen Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO) in einem Kooperationsrahmen gebündelt und formalisiert. NORDEFECO umfasst aktuell die Kooperation in Bereichen wie die strategische Entwicklung von militärischem Gerät, die Ausbildung von Truppen, Trainingsmaßnahmen und gemeinsame Operationen im internationalen Krisenmanagement in der EU und den Vereinten Nationen. Ziel ist die Schaffung von Synergieeffekten zur Steigerung nationaler Verteidigungskapazitäten. In der Umsetzung steht die militärische Kooperation jedoch noch am Anfang.¹⁶

14 | Die zehn Ministerräte befassen sich mit Kultur, Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern, Justiz, Bildung und Forschung, dem Arbeitsmarkt, Wirtschaft, Energie und regionaler Politik, Gesundheit und sozialen Dienstleistungen, Finanzen und Wirtschaft, Umwelt, Fischerei, Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Lebensmitteln.

15 | Vgl. Etzold, Fn. 6, S. 4.

16 | Vgl. Tobias Etzold/Christian Opitz, „Zwischen Allianzfreiheit und Einbindung“, *SWP-Aktuell* 33, 04/2015, S. 4, http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A33_etz_opt.pdf [13.10.2015].



Finnische ISAF-Soldaten: Obwohl das Land kein Mitglied der Allianz ist, hat es der NATO-geführten Afghanistan-Mission Kontingente zur Verfügung gestellt. | Quelle: © Markku Ulander, picture alliance/dpa.

Eine weitreichende Arbeitsteilung im Verteidigungssektor und die damit einhergehende Schaffung von Abhängigkeiten unter den nordischen Staaten werden insbesondere durch die Tatsache erschwert, dass Finnland und Schweden keine NATO-Mitglieder sind. Zwar kooperieren die beiden Länder schon heute eng mit dem nordatlantischen Militärbündnis: Sie sind seit 1994 Teil des NATO-Programms „Partnerschaft für den Frieden“ und beteiligen sich an verschiedenen NATO-Einsätzen wie der ISAF-Mission in Afghanistan. Beim NATO-Gipfel in Wales am 5. September 2014 unterzeichneten Finnland und Schweden zudem eine „Host Nation Support“ Vereinbarung, nach der die beiden Länder im Krisenfall von der NATO militärisch unterstützt werden können. Außerdem wird in Finnland im Zuge zunehmender militärischer Provokationen von Seiten Russlands im Ostseeraum der Ruf nach einer NATO-Mitgliedschaft lauter. Das Stimmungsbild in dieser Frage ist jedoch alles andere als eindeutig – sowohl auf politischer Ebene als auch innerhalb der Bevölkerung. Insbesondere die Zentrums- und die Sozialdemokraten sind nach wie vor mehrheitlich kritisch eingestellt, während Alexander Stubb, vorheriger finnischer Ministerpräsident und Mitglied der Sammlungspartei, einen NATO-Beitritt nachdrücklich befürwortet.¹⁷ Aktuell werden verschiedene

17 | Vgl. Richard Milne, „Once a taboo, Nato membership now a hot topic in Finland“, *Financial Times*, 17.04.2015, <http://on.ft.com/1LI1i7g> [01.08.2015].

Szenarien diskutiert. Sipilä kündigte zudem in seinem Regierungsprogramm an, einen Bericht zur finnischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vorzulegen, der auch mögliche Implikationen eines NATO-Beitrittes bewerten soll.¹⁸ Vorerst ist Finnland jedoch weiterhin selbst für seine nationale Verteidigung zuständig und auf den guten Willen der NATO-Staaten angewiesen. Es besteht zudem Unklarheit über das Zusammenspiel von EU und NATO im Falle eines militärischen Konfliktes auf finnischem Hoheitsgebiet. Es ist daher davon auszugehen, dass sich die verteidigungspolitische Zusammenarbeit in absehbarer Zeit vor allem auf gemeinsame Trainings- und Ausbildungsmissionen sowie die gemeinsame Teilnahme an Operationen im internationalen Krisenmanagement und solche der Friedenssicherung konzentrieren wird.

Besonders intensiv ist innerhalb dieses Rahmens die Zusammenarbeit zwischen Finnland und Schweden. Die beiden Staaten unterzeichneten im Mai 2014 einen Aktionsplan zur vertieften Verteidigungskooperation, der neben gemeinsamen Trainingsmissionen auch Vorschläge zur gemeinsamen Luft- und Seeüberwachung sowie die gemeinsame Nutzung militärischer Infrastrukturen und die Bildung gemeinsamer militärischer Einheiten vorsieht.¹⁹ Bisher ist jedoch nicht absehbar, wie diese engere Zusammenarbeit im Detail ausgestaltet sein wird.

Innerhalb internationaler Organisationen wie der EU treten die nordischen Staaten nach wie vor nicht als geeinter nordischer Block auf. Zwar treffen sich die Regierungschefs der nordischen Staaten seit 2001 vor wichtigen EU-Gipfeln, aber diese Zusammenkünfte dienen eher dem Informationsaustausch als einer engen inhaltlichen Koordinierung von Positionen und einer strategischen gemeinsamen Politikausrichtung.²⁰ Traditionell ist die nordische Kooperation stattdessen besonders ausgeprägt im Bereich des *pooling* und *sharing* von Ressourcen und der Durchführung gemeinsamer Projekte und Missionen in der nordischen Region oder in Drittstaaten. Prominente Beispiele gemeinsamer regionaler Projekte sind die frühe Implementierung einer gemeinsamen Passunion und eines gemeinsamen

Traditionell ist die nordische Kooperation besonders beim *pooling* und *sharing* von Ressourcen und bei der Durchführung gemeinsamer Projekte und Missionen ausgeprägt.

18 | Vgl. Prime Minister's Office Finland, Fn.11, S.37.

19 | Vgl. Government Offices of Sweden, „Defence Cooperation between Finland and Sweden“, 19.05.2015, <http://government.se/t/80423/en> [10.08.2015].

20 | Vgl. Peter Viggo Jakobsen, „Small States, Big Influence: The Overlooked Nordic Influence on the Civilian ESDP“, *Journal of Common Market Studies*, 1/2009, S.93.

Auf internationaler Ebene haben die nordischen Staaten im Zuge des Ost-West-Konfliktes, im zivilen Krisenmanagement und in der Entwicklungshilfe zusammengearbeitet.

Arbeitsmarktes in den 1950er Jahren sowie Abkommen in den Bereichen des Wohlfahrtsstaates oder kommunaler Wahlrechte. Auf internationaler Ebene haben die nordischen Staaten im Zuge des Ost-West-Konfliktes

und darüber hinaus intensiv im zivilen Krisenmanagement und in der Entwicklungshilfe zusammengearbeitet, indem sie insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen gemeinsame Missionen durchgeführt haben. Dieser Kooperationsmodus wurde deshalb verfolgt, weil er die Souveränität der Länder nicht beeinträchtigt und mit den asymmetrischen Mitgliedschaften der nordischen Länder in verschiedenen Institutionen und Organisationen vereinbar ist. Gleichzeitig wird er der begrenzten personellen, finanziellen und administrativen Ressourcenausstattung kleiner Staaten gerecht und folgt den Empfehlungen der Forschung zu kleinen und mittleren Staaten im Sinne der Einflussmaximierung.

Die nordischen Staaten kooperieren außerdem zunehmend intensiv mit den baltischen Staaten. In den 1990er Jahren unterstützten sie Litauen, Lettland und Estland maßgeblich bei der Vorbereitung von deren EU-Mitgliedschaft. Seitdem besteht eine lose Kooperation zwischen baltischen und nordischen Staaten, die auch als „fünf-plus-drei-Modell“ und später „Nordic Baltic Eight“ (NB8) bezeichnet wurde. Neben regelmäßigen Treffen der Regierungschefs – insbesondere vor Sitzungen des Europäischen Rates – beteiligen sich die nordischen Staaten aktiv an regionalen Kooperationsformaten wie dem Ostseerat oder der EU-Strategie für den Ostseeraum, die auch das Baltikum einschließen. Seit 2014 besteht außerdem eine Verteidigungskooperation zwischen NORDEFKO und den baltischen Staaten, nach der den letzteren die Teilnahme an allen NORDEFKO-Initiativen freisteht.²¹

TIEFE VERANKERUNG IN DER EU

Finnland wird häufig als „Musterschüler in der EU“ bezeichnet.²² Seit seinem EU-Beitritt 1995 hat das Land an allen bedeutenden Integrationsschritten teilgenommen und sich für gut ausgestattete und transparente EU-Institutionen, insbesondere eine starke Europäische Kommission, ausgesprochen – jedoch unter

21 | Vgl. Marko Lehti, „Baltic Europe“, in: Kenneth Dyson/Angelos Sepos (Hrsg.), *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*, Basingstoke, New York, 2010, S. 133.

22 | Vgl. Tobias Etzold/Pawel Tokarski, „Neue Mitte-Rechts-Regierung in Finnland“, *SWP-Aktuell* 57, 06/2015, S. 1, http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A57_etz_tks.pdf [13.10.2015].

konsequenter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips.²³ Finnland ist Mitglied der Eurozone und hat keine Ausnahmeregelungen in anderen Politikbereichen verhandelt. Das Land war von Anfang an in besonderer Weise darum bemüht, dem inneren Kreis der EU anzugehören und sich abgrenzend von seiner passiven Rolle während des Ost-West-Konfliktes als pro-aktives und konstruktives EU-Mitglied zu präsentieren, das Entscheidungsprozesse mitgestaltet.²⁴ Als „kleines“ Land an der Peripherie Europas und in der direkten Nachbarschaft Russlands sieht Finnland die EU als Garant für die Erfüllung militärischer und wirtschaftlicher Sicherheitsinteressen sowie die Sicherung des Einflusses „kleiner“ und „mittlerer“ Staaten auf europäischer und globaler Ebene. Der ehemalige finnische Ministerpräsident Paavo Lipponen formulierte es im Jahr 2000 folgendermaßen:²⁵ „Through the EU even small states can influence European and world developments on the basis of equality. Without EU-membership we would be a bystander in these days when the new Europe is being built.“ Im Vergleich dazu haben die anderen nordischen Staaten das Image „selektiver Supranationalisten“ oder „zögerlicher Europäer“.²⁶ Norwegen und Island sind keine EU-Mitglieder, auch wenn sie in zahlreichen Bereichen eng mit der EU kooperieren. Dänemark ist von der dritten Stufe der Währungsunion und der Verteidigungsdimension der Gemeinsamen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik (GSVP) ausgenommen. Schweden nimmt zwar formal an allen Integrationschritten teil, hat den Euro aber bislang nicht eingeführt.

Finnland gilt häufig als „Musterschüler der EU“, während die anderen nordischen Staaten das Image „selektiver Supranationalisten“ oder „zögerlicher Europäer“ haben.

Im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise begann der Eindruck von Finnland als dem nordischen Mustereuropäer jedoch zu bröckeln, spätestens mit den deutlichen Stimmengewinnen der Basisfinnen bei den Parlamentswahlen 2011. Finnland forderte im Zuge dessen als einziger Staat in der Eurozone 2011 und 2012 eine Absicherung im Gegenzug für die Finanzhilfen für Griechenland und Spanien.²⁷ In der Eurozone gilt Finnland als „Euro-Falke“ und verfolgt innerhalb der Gruppe der Gläubigerstaaten oft eine noch härtere Linie als Deutschland. Das Land spricht sich gegen jedwede Form einer Schuldenvergemeinschaftung aus und fordert

23 | Vgl. Prime Minister's Office Finland, Fn. 11, S. 34.

24 | Vgl. Iso-Markku/Joleka, Fn. 5, S. 30.

25 | Zitiert nach Tiilikainen, Fn. 1, S. 79.

26 | Lee Miles, „Nordic Europe“, in: Kenneth Dyson/Angelos Sepos (Hrsg.), *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*, Basingstoke, New York, 2010, S. 197.

27 | Vgl. Iso-Markku/Joleka, Fn. 5.

einen geringeren Ermessensspielraum der Kommission bei der Bewertung der Einhaltung von Defizit- und Verschuldungsregeln. Die milde Herangehensweise des Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker gegenüber den Defizitverstößen Frankreichs und Italiens wird in Finnland äußerst kritisch gesehen. Dahinter steht nicht zuletzt die Angst vor einer Ungleichbehandlung „großer“ und „kleiner“ Staaten.²⁸

Als kleine und offene Volkswirtschaft ist Finnland ein großer Verfechter einer Vertiefung des europäischen Binnenmarktes.

Als kleine und offene Volkswirtschaft ist Finnland ein großer Verfechter einer Vertiefung des europäischen Binnenmarktes. Europäischer Handel ist besonders essenziell für die finnische Wirtschaft, da mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion einer der wichtigsten Exportmärkte des Landes weggebrochen und der Handel mit Russland durch die Sanktionspolitik der EU sowie die Gegensanktionen Russlands erheblich eingebrochen ist. Dennoch steht Finnland nach anfänglichem Zögern weiterhin hinter der EU-Sanktionspolitik.

In der GSVP ist Finnland – gemeinsam mit Schweden – sehr aktiv und insbesondere an zahlreichen EU-Missionen im internationalen Krisenmanagement beteiligt. Dem Vorstoß der beiden Staaten ist es unter anderem zu verdanken, dass die Petersberg-Aufgaben, die zivile Dimension des Krisenmanagements, in den Vertrag von Amsterdam aufgenommen wurde. Außerdem bilden Finnland und Schweden mit fünf weiteren Staaten die EU Nordic Battle Group, wobei Schweden mit 1.900 Truppen den Großteil der 2.400 Einheiten stellt.²⁹ Darüber hinaus setzen sich beide Länder für größere EU-Kapazitäten im zivilen Krisenmanagement und in der Friedenssicherung sowie für eine stärkere Kooperation in der Rüstungsindustrie und die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Terrorismus, internationalen Verbrechen und hybriden Bedrohungen ein. Sie fordern außerdem die Umsetzung und Verbindlichkeit der Beistandsklausel im Vertrag von Lissabon (Art. 42, Abs. 7 EUV), um die EU zu einem System kollektiver Sicherheit weiterzuentwickeln.³⁰ Dahinter steht das Bestreben, sich stärker an der Bereitstellung europäischer Sicherheit zu beteiligen, ohne den Status militärischer Allianzfreiheit völlig aufzugeben.³¹

28 | Vgl. ebd.

29 | Neben Finnland und Schweden sind Norwegen, Estland, Lettland, Litauen und Irland Teil der Nordischen Einsatzgruppe.

30 | Vgl. Etzold/Opitz, Fn. 16, S. 3.

31 | Vgl. Iso-Markku/Joleka, Fn. 5, S. 30.

AUSBLICK

Um seine nationalen Sicherheitsinteressen vor dem Hintergrund einer russischen Drohkulisse und einer klammen Haushaltslage bestmöglich zu vertreten, hat Finnland eine engere außen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit mit den nordischen und baltischen Staaten angekündigt – sowohl in der Region als auch innerhalb internationaler Organisationen – und fordert eine vertiefte europäische Zusammenarbeit in diesen Bereichen. Das Land rückt damit zumindest rhetorisch weiter von seiner jahrzehntelangen Politik der militärischen Allianzfreiheit und pragmatischen Koalitionsfreiheit innerhalb der EU ab und positioniert sich gemeinsam mit seinen nordischen Nachbarn zunehmend deutlich gegen russische Drohgebärden, die sich unter anderem in anhaltenden militärischen Verletzungen nationaler Hoheitsgebiete und politischer Propaganda äußern.³² Wie und ob sich diese Ankündigungen in einer stärker formalisierten nordischen Zusammenarbeit manifestieren werden, bleibt abzuwarten.

Mittel- und langfristig könnte eine verstärkte nordische Kooperation und Bündelung von Ressourcen nicht nur Finnland und den nordischen Staaten bei der Konsolidierung ihrer Haushalte und bei der Sicherung ihrer Verteidigungsfähigkeit helfen, sondern auch innerhalb der EU einen Vorbildscharakter entfalten und desintegrativen Tendenzen strukturierend entgegenwirken: „Since the EU is in turmoil itself, regional cooperation within the Nordic framework could become more and more valuable. [...] [T]he [...] Nordic countries could contribute through their regional cooperation to the stabilization of the European integration process. Since the Nordic countries have found tangible solutions for some current and future challenges – due in large part to their cooperation – they could set an example for other European countries, helping them to solve their current problems.“³³ Die EU könnte sowohl von bestehenden, anschlussfähigen Kooperations-Strukturen der nordischen Staaten profitieren als auch von deren Expertise – sowohl im Sicherheits- und Verteidigungsbereich als auch in anderen Bereichen wie Energiepolitik, Innovation, Digitalisierung oder regionaler Entwicklung.

32 | Vgl. Christian Opitz, „Potentiale der nordisch-baltischen Sicherheitskooperation“, *SWP-Aktuell* 69, 07/2015, http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A69_opt.pdf [13.10.2015].

33 | Etzold, Fn. 6, S. 5.