

Finnland

Petri Burtsov

Als der Europäische Konvent seine Arbeit beendet hatte und der Ratifizierungsprozess der Europäischen Verfassung immer näher rückte, wurde die politische Diskussion europäischer Themen lebhafter, besonders in den Ländern, die sich entschieden hatten, ein Referendum dazu abzuhalten. Nachdem die Mitte-Links-Regierung sich darauf verständigt hatte, die Ratifizierung in einem parlamentarischen Verfahren zu vollziehen, blieb die finnische Diskussion recht ruhig.¹ Rufe nach einem finnischen Referendum wurden vor allem aus einer Koalition erhoben, die hauptsächlich grüne Kräfte, aber auch solche von links- und rechtsaußen einschloss. Schwerer wog, dass sich laut einer landesweiten Meinungsumfrage (Mai 2005) zwei Drittel der Bevölkerung für die Abhaltung eines Referendums aussprachen.² Im November 2004 wurde eine Gesetzesvorlage von einer kleinen Gruppe einflussreicher Abgeordneter ins Parlament eingebracht, die ein konsultatives Referendum verlangte, das die vorgesehenen Prozeduren zur Ratifizierung im Herbst 2005 einleiten sollte. Angesichts der ablehnenden Ergebnisse des französischen und des niederländischen Referendums kam die Debatte um die Verfassung und ein mögliches finnisches Referendum in Gang. Im Jahr zuvor konzentrierte sich die finnische Debatte auf andere Themen als auf das der Verfassung. Die am intensivsten diskutierten Inhalte waren die Verteidigungs- und Sicherheitspolitik und das Verhältnis zwischen Finnland und Russland, wobei die konservative Opposition sich mit besonders lautstarker Kritik an der Regierung hervortat. Insgesamt gesehen entwickelte sich eine geschärfte Wahrnehmung, außenpolitische Debatten als Teil der alltäglichen finnischen Politik zu bewerten.³

Finnland in der erweiterten Union

Die Osterweiterung der Europäischen Union stellte Finnland vor neue Herausforderungen, nicht zuletzt hinsichtlich seiner Haltung in der Frage der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland. Der Beitritt der neuen Mitgliedstaaten verschob die Grenzen der Union nicht nur nach Osten, sondern brachte auch eine Gruppe von Staaten in die EU, die aus historischen Gründen ein eher schwieriges Verhältnis zu dem größten östlichen Nachbarn der EU haben. Erstmals ist jetzt Finnland nicht mehr der einzige Mitgliedstaat, der direkt an Russland angrenzt.

Unter den neuen Mitgliedstaaten nahmen besonders die baltischen Staaten eine eher kritische Haltung gegenüber Russland ein. Dies wurde besonders an den Unstimmigkeiten zwischen Litauen und Russland hinsichtlich der Teilnahme der früheren Ostblockländer an

Übersetzt aus dem Englischen von Mariano Barbato.

1 Wie wenig das Thema interessierte, zeigt eine Äußerung von Ministerpräsident Vanhanen, in der er die Zeit zwischen der Unterzeichnung des Verfassungsvertrags und dem Beginn der finnischen EU-Präsidentschaft im Jahr 2006 als Übergangsperiode bezeichnete.

2 Aamulehti (große Tageszeitung), 9.5.2005.

3 Vilho Harle, *Ulkopolitiikka* 1/2005, S. 41-44.

den Feierlichkeiten zum 9. Mai 2005 in Moskau deutlich,⁴ sowie durch das Aufflammen der Grenzstreitigkeiten zwischen Russland auf der einen und Litauen und Estland auf der anderen Seite.⁵ Trotz dieses Wandels drängte Finnland weiter auf konstruktive und vorausschauende Beziehungen zwischen der EU und Russland. Finnland wurde deswegen vom Kommentar des russischen Präsidentenberaters Sergej Jastrshembski überrascht, der eine „anti-russische Allianz“ in der EU auszumachen glaubte – und zwar aus neuen östlichen und einigen alten Mitgliedern, zu denen er insbesondere Finnland und Dänemark rechnete.⁶ Ministerpräsident Vanhanen und Außenminister Tuomioja reagierten erstaut und beide beeilten sich, ungetrübte Beziehungen zwischen Russland und Finnland zu versichern und ein Denken in Interessensphären als ebenso unerwünscht wie alarmierend zu bezeichnen.⁷ Gleichzeitig stellten sich beide die Frage, aus welchen Gründen Jastrshembski zu dieser Einschätzung kam. Die Stärkung der Beziehungen zwischen der EU und Russland standen jedenfalls immer weit oben auf der finnischen Agenda. Der Ministerpräsident gab zu verstehen, dass dies als ein Zeichen für Schwierigkeiten zwischen Russland und der EU angesehen werden müsse und nicht als ein Anzeichen für gespannte Beziehungen zwischen Finnland und seinem östlichen Nachbarn. Auf jeden Fall steckt Finnland in einer misslichen Lage: Es ringt darum, seine eigenen Beziehungen zu Russland in den EU-Rahmen zu überführen, während die Politik der EU gegenüber Russland aufgrund der Osterweiterung zunehmend kritischer wird und Russland deswegen mehr Gewicht auf seine Beziehungen zu den größeren Staaten innerhalb der EU legt.

Der Beitritt von Polen und der baltischen Länder zur EU verändert nach Einschätzung der Regierung die Dynamik der Nördlichen Dimension. Während sich die bilateralen Beziehungen mit den neuen Mitgliedern in den weiteren Rahmen der EU verlagerten, wurde die Nördliche Dimension klarer auf Russland konzentriert.⁸ Einige Beobachter wiesen daraufhin, dass die Osterweiterung dazu führen wird, die Europäische Nachbarschaftspolitik weiter in Richtung Osten zu verschieben, mit der Perspektive einer Mitgliedschaft der Türkei, Rumäniens, Bulgariens, der Ukraine und der Balkanstaaten; dies könnte die Nördliche Dimension als Instrument der Kooperation zwischen der EU und Russland in Frage stellen.⁹ Andere erinnerten daran, dass die Erweiterung das Baltische Meer auch zu einem Binnengewässer der EU gemacht habe, mit der einzigen Ausnahme von St. Petersburg als der wichtigsten Küstenstadt der Region. Folglich stellten sie den Wert einer Nördlichen Dimension in Frage und gaben zu bedenken, ob nicht eine Dimension „Baltisches Meer“ mehr Plausibilität für sich in Anspruch nehmen könnte.¹⁰ Die Regierung konterte die Kritik schnell mit dem Argument, die beiden Dimensionen würden sich nicht widersprechen, sondern sich viel mehr ergänzen, da das Baltische Meer ein fundamentales

4 Die Feierlichkeiten fanden anlässlich des Gedenkens des sowjetischen Siegs über Deutschland im Zweiten Weltkrieg statt.

5 Vadim Kononenko: What's New About Today's EU-Russia Border?, UPI Working Papers 50 (2004), S. 2-3.

6 Helsingin Sanomat (größte Tageszeitung), 8.12.2004.

7 Helsingin Sanomat, 9.12.2004.

8 Kooperationsstrategie für die Nachbarregionen, 22.4.2004, vgl. auch die Rede von Außenminister Tuomioja vor der Vollversammlung der Baltic Port Organization (BPO), 3.6.2004 (<http://www.tuomioja.org/index.php?mainAction=showPage&id=1130&category=4>).

9 Kristi Raik & Teemu Palosaari: It's the Taking Part that Counts – The new member states adapt to EU foreign and security policy, Finnish Institute of International Affairs Report (10) 2004 ,S. 42 (http://www.upi-fia.fi/english/publication/upi_report/reports/IIA%20report%2010.pdf).

10 Memorandum der MdEPs der Nationalen Sammlungspartei, 15.10.2004.

Element der Nördlichen Dimension sei.¹¹ Die neue Strategie der Regierung zur Kooperation mit den Nachbarregionen¹² (April 2004) wie auch Äußerungen wichtiger Minister demonstrieren den Wandel der Nördlichen Dimension. Dies stellt eine Herausforderung dar. Wenn man sich die Übereinkunft vom Mai 2005 hinsichtlich der Entwicklung der Beziehungen zwischen Russland und der EU anschaut und die folgerichtige Aufforderung der Europäischen Kommission, die Nördliche Dimension daraufhin abzustimmen, wird es zunehmend schwieriger, die Nördliche Dimension von den allgemeinen Beziehungen zwischen der EU und Russland zu unterscheiden.

Außen- und Sicherheitspolitik

Die Veröffentlichung des Weißbuchs der Regierung zur finnischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (September 2004) zielte darauf ab, die offizielle Position zu vielen umstrittenen Fragen der finnischen Reaktionsmöglichkeiten auf die sich verändernde sicherheitspolitische Landschaft zu klären. Obwohl es sicherlich zu einigen Klarstellungen kam, kritisierten einige Kommentatoren doch, dass das Papier an zentralen Stellen vage bliebe: dies vor allem bei den Auswirkungen der gemeinsamen Verteidigungspolitik der EU auf die finnische Politik der Bündnisfreiheit sowie angesichts der mangelnden Visionen für eine finnische Rolle im transatlantischen Verhältnis.

Das Weißbuch blieb auf der Linie der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) von 2003, deren Entwurf mit der Vorbereitung des finnischen Weißbuchs zusammenfiel. Der effektive Multilateralismus der ESS ist ein Konzept, das auch von Finnland unterstützt wird. Mit Bezug dazu kam es im Mai 2005 zur Vorlage des geplanten neuen Gesetzes zum militärischen Krisenmanagement, das Richtlinien für einen besseren Entscheidungsablauf hinsichtlich der EU-Kampftruppen sowie die Revision einiger Beschränkungen der finnischen Krisenreaktionskräfte im Einsatz militärischer Gewalt beinhaltet, wofür sich auch Ministerpräsident Vanhanen stark gemacht hatte.¹³ Während der allgemeine Konsens das Krisenmanagement der EU innerhalb des Rahmens der Vereinten Nationen sieht, hat sich eine breite öffentliche Debatte an der Aussicht einer EU-Mission ohne UN-Mandat entzündet, wie sie das Gesetz für den Ausnahmefall vorsieht. Vor dem Hintergrund des überzeugten Engagements Finnlands für multilaterale Peace-keeping-Operationen der Vereinten Nationen war es heikel, eine klare Position zur Frage eines Militäreinsatzes ohne UN-Mandat zu finden. Präsidentin Halonen, die zuerst wenig enthusiastisch für EU-Missionen auch ohne UN-Mandat eintrat, verändert langsam ihre Position, während Ministerpräsident Vanhanen eher zur Unabhängigkeit von EU-Einsätzen neigt. Im Parlament sind die linksgerichteten Parteien (Sozialdemokraten und Linksbund) zögerlicher als Verteidigungsminister Kääriäinens und Ministerpräsident Vanhanens Zentrums-partei (Keskusta) und die rechtsgerichtete Nationale Sammlungspartei (Kokoomus).

Das Weißbuch tritt für die volle Unterstützung der Stärkung der EU als internationaler Akteur durch Finnland ein. Es propagiert die Entwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wie der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Hinsicht-

¹¹ Außenminister Tuomioja, Wochenbulletin zu EU-Fragen, 3.12.2004.

¹² http://formin.finland.fi/doc/fin/lahialue/lay_strategia_2004.pdf (auf finnisch).

¹³ *Rauhanturvaaamislain uudistamistyöryhmän mietintö 2005* (http://formin.finland.fi/doc/fin/utp/rauhan-turv_miet05.pdf); Ministerpräsident Vanhanen, *Helsingin Sanomat* 17.11.2004.

lich des Krisenmanagements der Europäischen Union erinnerte Außenminister Tuomioja an die Notwendigkeit, das Krisenmanagement als Kontinuum verschiedener Stufen zu verstehen, die alle, einschließlich ziviler wie militärischer, präventiver wie nachsorgender Aspekte, als Ganzes behandelt werden müssten.¹⁴ Das Weißbuch liegt auch auf dieser Linie. Darüber hinaus hat einer der wichtigsten Oppositionsparteien, die Grüne Liga (Vihreä liitto), Bedenken wegen der fehlenden zivilen Aspekte des Krisenmanagements der EU geäußert und folglich nach einer stärkeren Rolle der Konfliktprävention und des zivilen Krisenmanagements gerufen. Entlang derselben Linie trat die konservative Seite dafür ein, ziviles Krisenmanagement auf die oberste Stelle der Agenda der finnischen Präsidentschaft zu setzen.¹⁵

Finnland wird seinen Beitrag zur Formierung der ständigen strukturierten Zusammenarbeit leisten, obwohl es etwas widerwillig der Idee gegenübersteht, dass einige wenige Staaten einen inneren Kern bilden, während andere davon Abstand nehmen. Der Aufbau der Europäischen Verteidigungsagentur und die damit einhergehende Beschaffungsstrategie werden von einem hauptsächlich nationalorientierten Standpunkt aus betrachtet. Ministerpräsident Vanhanen beispielsweise wies auf die Vorteile der europäischen Beschaffung für die finnische Rüstungsindustrie hin.¹⁶ Zur Entwicklung der Krisenmanagementfähigkeiten der Union hatte sich Finnland, zusätzlich zu den Headline Goals von Helsinki, zu den neuen Headline Goals 2010 verpflichtet, die auf dem Europäischen Rat im Juni gesetzt worden waren. Darüber hinaus stimmte Finnland auf dem Rat im November der Formierung von zwei Kontingenten unter dem „Battle group“-Konzept zu – eines zusammen mit Deutschland und den Niederlanden (geplante Abrufbereitschaft beginnend ab 1.1.2007) und das andere zusammen mit Schweden, Norwegen und Estland (geplante Abrufbereitschaft beginnend ab 2008). Bei bereits laufenden Aktionen hat Finnland für die Nördlichen Multinationalen Kräfte der EUFOR-Operation Althea in Bosnien die Führung im Jahr 2005 übernommen und nahm an Krisenmanagementmissionen in Bosnien und Mazedonien teil.

Laut des neuen Weißbuchs „entwickelt Finnland seine Verteidigungsfähigkeit als militärisch bündnisfreies Land.“¹⁷ Dies bezieht sich auf die Konzeption der Europäischen Union als eine nicht-militärische Allianz, die aber eine „breit angelegte Sicherheitsgemeinschaft“ darstellt. Während Finnland seinen Status als neutrale Macht aufgegeben hat, hängt es immer noch dem Konzept einer militärischen Bündnisfreiheit an, was innerhalb der finnischen Parteien zunehmend umstritten ist, wenn auch nicht so sehr in der öffentlichen Debatte. Eine aktuelle Studie (Dezember 2004) weist aus, dass 61 Prozent der Bevölkerung glauben, dass Finnland militärisch bündnisfrei bleiben sollte, während 64 Prozent aber meinen, Finnland würde eventuell seinen Status der Bündnisfreiheit aufgeben.¹⁸ Die größte Oppositionspartei (Nationale Sammlungspartei) hat darauf hingewiesen, dass die Rede von der Bündnisfreiheit beispielsweise wegen der Solidaritätsklausel und den Sicherheitsgarantien des Verfassungsentwurfs bereits anachronistisch wäre.¹⁹ Entlang

14 Rede des Außenministers Erkki Tuomioja vor dem European Policy Centre, 23.11.2004, <http://www.tuomioja.org/index.php?mainAction=showPage&id=1120&category=4>.

15 Nykypäivä (Zeitung der Nationalen Sammlungspartei) 20.5.2005.

16 Rede im Amt des Ministerpräsidenten am 28.9.2004 (<http://www.valtioneuvoisto.fi/vn/liston/print.lsp?r=88929&k=fi&old=717> auf finnisch).

17 Finish Security and Defence Policy, S.8.

18 Suomalaisten Mielipiteitä Ulko- ja Turvallisuuspolitiikasta, maanpuolustuksesta ja turvallisuudesta, Beratungsgremium für Vereidigungsfragen 2/2004.

dieser Argumentationslinie rügte auch der parlamentarische Außenausschuss, dass das Weißbuch auf einem zu allgemeinen Niveau bleibt und nicht genügend die Solidaritäts- und Beistandsklauseln in ihren Auswirkungen auf die finnische Politik der militärischen Bündnisfreiheit berücksichtigt.²⁰

Als der Verfassungsentwurf verhandelt wurde, übernahm Finnland nach einer anfänglich ablehnenden Haltung gegenüber Beistandsverpflichtungen die Initiative in der Umformulierung des Artikels I-41(7) VVE, um ihn für die bündnisfreien Länder akzeptabel zu gestalten. Dies schlug sich nieder in einer Neuformulierung des Textes, der sich nun wie folgt liest: „Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats müssen die anderen Mitgliedstaaten nach Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung leisten. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt“.²¹ Obwohl die regierenden Parteien diese Umformulierung als einen bedeutenden finnischen Beitrag bewerten, haben einige Kommentatoren die praktische Signifikanz der Änderung in Frage gestellt und von einem „politischen Fluchtweg“ gesprochen.²²

Der parlamentarische Außenausschuss kritisierte das Weißbuch der Regierung über die finnische Sicherheits- und Verteidigungspolitik auch wegen der fehlenden Visionen über die Zukunft der Beziehungen zu den USA, zur EU und zur NATO. Statt finnische Ziele darzulegen, beschränkte sich das Weißbuch auf deskriptive Äußerungen über die Rolle und die Aktivitäten der NATO sowie die transatlantischen Beziehungen. Der Außenausschuss forderte eine klare strategische Vision Finnlands für seine Rolle in den transatlantischen Beziehungen. Diese Vision sollte seiner Meinung nach die Geschlossenheit der EU anvisieren, um so der USA einen starken Partner in multilateralen Kooperationen zur Seite zu stellen. Was die Beziehungen zwischen der EU und der NATO betrifft, forderte der Ausschuss eine Klärung des Verhältnisses zwischen den Schnellen Einsatzkräften der Union und der NATO. Dies ist seiner Meinung nach von fundamentaler Bedeutung nicht nur für die Entwicklung der Einsatzfähigkeit der Europäischen Union, sondern auch für Europas eigene Verteidigung.

Die Diskussion über die transatlantischen Beziehungen und die internationale Politik könnte auch durch die anstehende Präsidentschaftswahl im Januar 2006 Auftrieb bekommen. Die amtierende Präsidentin ist sowohl von Ministerpräsident Vanhanen wie auch von den Konservativen für ihre Konzentration auf das Thema der „Global Governance“ innerhalb des Helsinki-Prozesses kritisiert worden. Befürchtet wurde, dass dies zu einer Schwächung der Europäischen Union in ihrer Entwicklung zu einer effektiven Weltmacht führe sowie die finnischen Beziehungen zu den anderen Großmächten vernachlässige.

19 Rede der Partei vor dem Parlament am 20.12.2004.

20 Ausschussbericht 4/2004, 26.11.2004 (http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/uav1_4_2004_p.htm).

21 EU-Verfassungsentwurf Artikel I-41(7) VVE.

22 Dr. Teija Tiilikainen, Information im Rahmen einer Anfrage, 9.5.2005.

Die Vorbereitungen für die zweite finnische EU-Präsidentschaft²³

Finnland wird in der zweiten Hälfte 2006 die Präsidentschaft des Rats der Europäischen Union übernehmen. Mit Blick auf die vorangegangene erfolgreiche finnische Präsidentschaft von 1999 und die Vielzahl an kommenden Herausforderungen sind die Erwartungen für die anstehende Präsidentschaft hoch. Zwei Themenbereiche stehen besonders weit oben auf der Agenda – die Zukunft des Verfassungsvertrags und der neue Haushalt. Das Nein der Franzosen und der Niederländer hat die Situation zusätzlich verkompliziert, ursprünglich wäre während der finnischen Präsidentschaft die Vorbereitung des In-Kraft-Tretens angestanden. Zusätzlich werden die Verhandlungen zur „Agenda 2007“ für die Finanzierungsperiode 2007-2013 während der finnischen Präsidentschaft stattfinden. Finnland hat die schwierige Aufgabe, einen Ausgleich zwischen der Integration der Neumitglieder und den Interessen der Nettozahler zu vermitteln. Dabei steht Finnland zwischen dem Vorschlag der Kommission von 1,26 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und dem deutsch-französischen Vorschlag von einem Prozent und schlägt 1,1 Prozent vor (897 Mrd. Euro). Die nächste Erweiterungsrunde um Rumänien und Bulgarien soll gleich nach der finnischen Präsidentschaft stattfinden und wird entsprechend vorzubereiten sein. Weiter stehen auf der Agenda die neue WTO-Runde, die Lissabon-Strategie, das „Battle group“-Konzept, das 2007 seinen operativen Status erreichen soll, und schließlich das Auslaufen und eventuelle Fortsetzen der EUFOR-Althea Operation in Bosnien-Herzegowina.

Mit Blick auf diese Herausforderungen scheint es wahrscheinlich, dass bereits 2005 viel innenpolitische Energie von der Europapolitik aufgesogen werden wird.

Weiterführende Literatur

- Andrea Gawrich: Finnland – Musterknabe in der EU?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (15. November 2004) B47, S. 16-21.
- Vadim Kononenko: What's New About Today's EU-Russia Border?, UPI Working Papers 50 (2004).
- Kristi Raik & Teemu Palosaari: It's the Taking Part that Counts – The new member states adapt to EU foreign and security policy, Finnish Institute of International Affairs Report (10) 2004.
- Pernille Rieker: Europeanization of Nordic security. The European Union and the changing security identities of the Nordic states, in: Cooperation and Conflict, 39 (December 2004) 4, S. 369-392.
- Carsten Schymik: Nordische Sonderwege nach Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (15. November 2004) B47, S. 10-15.

²³ Der Autor dankt Herrn Jari Luoto, Unterstaatssekretär für EU-Angelegenheiten. Auf seinen Informationen basiert ein beachtlicher Teil dieses Abschnitts.