Finnland „im Sandwich“ zwischen Ost und West? Die besondere Rolle des „europäischen“ Finnlands in Bezug auf Russland

Verschriftlichter AIES-KFIBS-KAS-Tagungsbeitrag 2019 von Philipp Thimm[1]

1. Einleitung

„Finnland übernimmt den Vorsitz im Rat der *Europäischen Union* [kurz: EU, Anm. d. Verf.] zu einem kritischen Zeitpunkt“,[2] heißt es im Programm der finnischen EU-Ratspräsidentschaft für die zweite Hälfte des Jahres 2019. Dies ist angesichts der inneren und äußeren Herausforderungen, mit denen die EU aktuell konfrontiert wird, eine pragmatische Bewertung. Doch wer könnte sich diesen Problemen entgegenstellen, wenn nicht, um es mit Tobias Etzold und Pawel Tokarski (2015) zu sagen, der „EU- und integrationsfreundlichste nordische Staat“?[3] Dass das EU-Mitgliedsland Finnland heute so bezeichnet werden kann, ist keinesfalls selbstverständlich. Lange Zeit stand das einwohnerschwache nordeuropäische Land, welches sich eine knapp 1.300 km lange Grenze mit Russland teilt, zwischen dem europäischen und dem russischen Stuhl und musste eine komplizierte Gratwanderung vollziehen, um seine Unabhängigkeit zu gewährleisten. Erst nach dem Zerfall der Sowjetunion Anfang der 1990er-Jahre konnte Finnland am 1. Januar 1995 der EU als bündnisfreier Mitgliedstaat beitreten und seine institutionelle Integration offen gestalten. Trotzdem ließ Helsinki weiterhin Vorsicht walten und hütete, insbesondere im außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich, seine nationalstaatliche Souveränität sowie seine titulierte Bündnisfreiheit. Durch die gestiegenen internationalen Spannungen, die ihren Höhepunkt im Jahr 2014 erreichten, hat sich das unmittelbare sicherheitspolitische Umfeld Finnlands jedoch grundlegend verändert. In Helsinki ist die Nervosität angesichts der geopolitischen Dynamik merklich gestiegen.

Dieser Beitrag stellt zwei Forschungsfragen, nämlich wie Finnland auf die gestiegenen militärischen Aktivitäten im eigenen Umfeld reagiert hat und welche Rolle die EU und ihre *Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik* (GSVP) in den strategischen Überlegungen Finnlands einnimmt, in den Vordergrund. Als Arbeitshypothese liegt diesem Beitrag die

---

[1] Angaben zum Referenten: Philipp Thimm B.Sc., Masterstudent, Universität zu Köln; zudem Vorsitzender der BSH-Hochschulgruppe für Sicherheitspolitik an der Universität zu Köln.

[2] Finnischer Vorsitz im Rat der Europäischen Union (2019): Ein nachhaltiges Europa – eine nachhaltige Zukunft. Programm des finnischen Ratsvorsitzes. Online abrufbar unter: https://eu2019.fi/documents/11707387/14346258/EU2019FI-EU-puheenjohtajakauden_ohjelma-de.pdf (letzter Zugriff: 27.11.2019), S. 3.

[3] Tobias Etzold und Pawel Tokarski (2015): Neue Mitte-Rechts-Regierung in Finnland. Wirtschafts- und europapolitische Herausforderungen und Perspektiven. SWP-Aktuell 57, Juni 2015. Online abrufbar unter: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A57_etz_tks.pdf (letzter Zugriff: 20.11.2019), S. 1.

Annahme zugrunde, dass Finnland – trotz der habitualisierten Politik der Bündnisfreiheit – seine Integration in das westliche Verteidigungssystem vertieft hat. Diese Hypothese wurde auf Grundlage des Konzeptes der Pfadabhängigkeit[4] entwickelt. Um den finnischen Weg besser nachvollziehen zu können, wird dieser Beitrag zunächst die finnische Außen- und Sicherheitspolitik seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges und seit dem Ende der Blockkonfrontation beleuchten, bevor er sich der außen- und sicherheitspolitischen Ausrichtung seit der Annexion der Krim widmet und daran anknüpfend die Forschungsfragen und die Arbeitshypothese empirisch überprüft.

2. Grundzüge der Geschichte der finnischen Außen- und Sicherheitspolitik

Finnland und Russland verbindet eine lange Geschichte miteinander. Nachdem Finnland durch den russischen Sieg im Russisch-Schwedischen Krieg[5] (1808-1809) als unabhängiges Großfürstentum in das Zarenreich eingegliedert wurde, resultierte die finnische Unabhängigkeitserklärung von 1917 aus einer russischen Schwäche heraus.[6] Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges waren die bilateralen Beziehungen der beiden Staaten von einem massiven Ungleichgewicht geprägt. Angesichts seiner geografischen Lage lief Finnland Gefahr, in die sowjetische Einflusszone integriert zu werden.[7] Die finnische Bedrohungsperzeption trug damit bereits in frühen Jahren eine russische Handschrift. Als Antwort auf diese klar definierte Bedrohungsanalyse entwickelte die finnische Regierung, um es mit Gunther Hauser (2015) zu sagen, eine „Politik des Vertrauens“,[8] die eine pragmatische Herangehensweise an Russland beschreibt und aus welcher der 1948 unterzeichnete

[4] Anmerkung: Das Konzept der Pfadabhängigkeit wird – in Anlehnung an Rainer-Olaf Schultze (2010) – vor allem als ein Werkzeug verstanden, welches einen eingeschlagenen Entwicklungsweg in den Vordergrund der Untersuchung stellt, dessen Entstehungsbedingungen wiederum die Handlungsspielräume der jeweiligen Akteure für weitere Entscheidungen determinieren und ein gewisses Maß an Stabilität gewährleistet. Siehe für eine tief gehende Erklärung auch Rainer-Olaf Schultze (2010): Pfadabhängigkeit. In: D. Nohlen/R.-O. Schultze (2010): Lexikon der Politikwissenschaft. Band 2. N-Z. C.H. Beck Verlag, München, S. 731-733.

[5] Anmerkung: Die Relevanz des russisch-schwedischen Krieges für die finnische Geschichte spiegelt sich beispielsweise darin wider, dass der finnische Literat und Dichter Johan Ludvig Runeberg diesen Krieg zum Thema seines Werkes *Fähnrich Stahl* machte, dessen erster Teil 1848 und der zweite Teil 1860 erschien. Dieses Werk gilt bis heute als eines der einflussreichsten und bedeutendsten Werke der finnischen Geschichte.

[6] Vgl. für eine vertiefende Literatur auch Florian Feigs (2012): Finnland. In: W. Gieler (Hg.): Außenpolitik im europäischen Vergleich. Ein Handbuch der Staaten Europas von A-Z. Politik: Forschung und Wissenschaft (Bd. 34), LIT Verlag, Münster/Berlin, S. 133-147.

[7] Vgl. dazu beispielsweise Anna-Lena Kirch (2015): Abkehr von Neutralität und Bündnisfreiheit? Finnland strebt eine stärkere nordische und regionale Kooperation in der Außen- und Sicherheitspolitik an. KAS Auslandsinformationen 10/2015, https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_43200_1.pdf/ec74c7a0-0337-fb42-c67e-96bf9f074576?version=1.0&t=1539651681863 (letzter Zugriff: 02.11.2019), S. 1; vgl. ferner Florian Feigs (2012): Finnland, S. 136 f.

[8] Gunther Hauser (2015): Neutralität und Bündnisfreiheit. Sicherheitspolitische Herausforderungen für neutrale und bündnisfreie Staaten in Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts. WIFIS-aktuell, Band 52, Verlag Barbara Budrich, Opladen/Berlin/Toronto, S. 33.

Freundschaftsvertrag mit der *Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken* (UdSSR) – als Grundlage für die bilateralen Beziehungen beider Länder – hervorging. Dieser Vertrag definierte neben der Unabhängigkeit auch die Neutralitätspolitik der Finnen. Finnische Politik müsse, so der Vertrag, auf Neutralität aus sein, und das Land dürfe keiner Allianz beitreten, die sich gegen die UdSSR richte.[9] Helsinkis Ziele bestanden daher vorwiegend darin, sich selbst zu erhalten und als unabhängiger Staat zu etablieren, weswegen die finnische Regierung eine Politik des Überlebens betrieb, die Kari Möttölä (2017) als „Finnish small-state realism"[10] bezeichnete. Der Freundschaftsvertrag schaffte die notwendigen Voraussetzungen für die Realisierung eben dieses Ziels. Durch die Integration in internationale Organisationen[11] etablierte sich Finnland als unabhängiger Staat im internationalen System und erhielt innerhalb dieses konstitutionellen Rahmens die Möglichkeit, eine aktive Neutralitätspolitik durchzuführen. Finnlands besonderes Interesse an stabilen internationalen Verhältnissen ist vor allem im Lichte der engen Verknüpfung der finnischen Sicherheit mit der internationalen Lage zu sehen.[12] Während des Ost-West-Konflikts galt diesbezüglich stets: Je stabiler die Lage zwischen den beiden Polen, desto sicherer das finnische Umfeld. Da es Finnland während der Zeit des Ost-West-Konflikts gelang, sich glaubhaft als neutraler Staat zu etablieren, konnte das Land die ungewöhnliche Position einnehmen, als Vermittler zwischen beiden Seiten zu agieren und damit Einfluss auf die internationale Lage zu nehmen. So pflegte Finnland gute Kontakte zur Sowjetunion und ebenso gute Arbeitsbeziehungen mit der politischen Führung in Washington, die, wie es Kari Möttölä (2017) darlegt, die stabilitätsfördernde und neutrale Rolle des nordeuropäischen Landes in Europa zu schätzen wusste.[13]

An dieser außenpolitischen Doktrin der Neutralitätspolitik orientierte sich auch die militärische Ausrichtung Finnlands. Der Terminus „war of territorial defence"[14] stand stellvertretend für diesen Ansatz. Ziel dieser Strategie war es, auf einen großen und konventionellen Angriff mit teils asymmetrischer Kriegführung zu antworten. Grundlegende

---

[9] Zitiert nach Gunther Hauser (2015): Neutralität und Bündnisfreiheit, S. 34.

[10] Kari Möttölä (2017): Finland between the Practice and the Idea: The Significance and Change of Narrative in the Post-Cold War Era. In: W. Zellner (Hg.): Security Narratives in Europe. A Wide Range of Views (S. 11-33). Nomos Verlag, Baden-Baden, S. 11-34 (14).

[11] Anmerkung: Explizit zu nennen sind hier die Vereinten Nationen und der Nordische Rat, denen Finnland 1955 beitrat.

[12] Anmerkung: Auch heute hängt ein stabiles und sicheres Umfeld für Finnland maßgeblich von der internationalen Lage ab. Siehe für eine vertiefende Studie, die u. a. die Atomwaffenproblematik inkludiert, auch Leo Michel (2017): Facing New Realities: A Case for Enhanced Finnish Understanding of Nuclear Issues. FIIA Briefing Paper 228, November 2017, Online abrufbar unter: https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2017/11/bp228_facing_new_realities.pdf (letzter Zugriff: 28.11.2019).

[13] Vgl. Kari Möttölä (2017): Finland between the Practice and the Idea: The Significance and Change of Narrative in the Post-Cold War Era, S. 14.

[14] Jyri Raitasalo (2010): Reconstructing Finnish Defence in the Post-Cold War Era. Finnish Defence Studies 18, National Defence University, Helsinki 2010, S. 96.

Instrumente für dieses System waren einerseits die allgemeine Wehrpflicht und andererseits eine dezentrale Ausrichtung der Verteidigungskapazitäten, die in ihrer Kombination und Interdependenz das ganze Territorium erfassen sollten.[15] Außen- und sicherheitspolitisch folgte Helsinki damit der Doktrin der Neutralitätspolitik, die sich in der militärischen Fokussierung auf die Landesverteidigung widerspiegelte. Eine Annäherung an die EU und ihre Vorgängerinstitutionen ist in diesem Themenfeld während der Zeit der Blockkonfrontation nicht ersichtlich gewesen.

Erste Schritte der europäischen Integration Finnlands wurden dagegen im wirtschaftlichen Bereich deutlich. In den 1960er-Jahren entpuppte sich die Wirtschaftspolitik als wichtiges Instrument der Außenpolitik. 1961 wurde Finnland – nach anfänglichem Widerstand der Sowjetunion – als assoziiertes Mitglied ein Teil der *Europäischen Freihandelsassoziation* (EFTA).[16] Ergänzt wurde die Assoziation in die EFTA durch ein weiteres Handelsabkommen, das 1973 mit stillschweigender (und bisweilen widerwilliger) Akzeptanz von sowjetischer Seite mit der *Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* (EWG) geschlossen wurde. Komplementär dazu unterschrieb man noch im gleichen Jahr ein Abkommen mit dem sogenannten *Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe* (RGW), dem sowjetischen Äquivalent zur EWG.[17] Damit wurde zwar auch in der finnischen Wirtschaftspolitik die Tendenz deutlich, ein Gleichgewicht zwischen dem westlichen und dem östlichen Block anzustreben; doch waren diesem Bereich erste Schritte der europäischen Integration Finnlands erkennbar, die allerdings nur durch die Duldung der Sowjetunion möglich wurde.[18]

3. Die außen- und sicherheitspolitische Ausrichtung Finnlands seit der Krim-Annexion 2014

Das Ende des Ost-West-Konflikts und die Auflösung der Sowjetunion veränderten die außen- und sicherheitspolitischen Voraussetzungen Finnlands grundlegend. Das sich nun

[15] Vgl. Jyri Raitasalo (2010): Reconstructing Finnish Defence in the Post-Cold War Era, S. 96 ff.; vgl. außerdem Kari Möttölä (2017): Finland between the Practice and the Idea: The Significance and Change of Narrative in the Post-Cold War Era, S. 14 f.

[16] Anmerkung: Dieser Schritt war für Helsinki von besonderer Relevanz, denn ungefähr ein Viertel der finnischen Exporte ging nach Großbritannien, das federführend bei der Gründung der EFTA agierte. Da auch Schweden und Dänemark, die ebenfalls nach Großbritannien exportierten und daher mit finnischen Waren konkurrierten, Teil der EFTA wurden, waren gute Beziehungen zur Freihandelszone für die finnische Wirtschaft elementar. Vgl. für ein vertiefendes Studium der damaligen wirtschaftlichen Situation Finnlands auch David Kirby (2006): A Concise History of Finland, S. 255 f.

[17] Vgl. David Kirby (2006): A Concise History of Finland, S. 268 f. Vgl. ferner Florian Feigs (2012): Finnland, S. 137 f.

[18] Vgl Florian Feigs (2012): Finnland, S. 137 f.; vgl. auch David Kirby (2006): A Concise History of Finland, S. 254 f.

etablierende „unipolare System der Interessen“,[19] welches die USA ins Zentrum der Weltpolitik rückte, löste die politische Bindung Finnlands an Russland nahezu auf. Auch die Bedrohung einer militärischen Auseinandersetzung in der unmittelbaren Umgebung verschwand mit der Auflösung der Sowjetunion. Dies eröffnete Finnland neue Optionen. So trat das skandinavische Land – nach anfänglichem Zögern – Mitte der 1990er-Jahre gemeinsam mit Schweden und Österreich der EU bei und bewegte sich langsam, aber entschieden in Richtung Westen. Mit diesem Schritt band man sich einerseits fester an den europäischen Binnenmarkt, andererseits partizipierte man nun im Rahmen der außen- und sicherheitspolitischen Initiativen der EU. Die finnische Regierung wurde nicht müde zu betonen, dass man der EU als **bündnisfreier Staat** beigetreten sei und daher der Kern der Neutralität fortbestehe.[20] Dennoch lässt sich eine politische Entwicklung erkennen, die Finnland, wie es Möller und Bjereld (2010) passend beschreiben, weg von der Doktrin der Neutralität und hin zur Integration in die Europäischen Union bewegte .[21] Als EU-Mitgliedstaat war eine glaubwürdige neutrale Politik gegenüber Russland kaum realisierbar, denn – neben der wirtschaftlichen Integration – wurden auch grundlegende außenpolitische Weichen gestellt. Eine differenzierte Betrachtung muss allerdings berücksichtigen, dass Helsinki durch das Prinzip der Einstimmigkeit in außenpolitischen Fragen weiterhin die theoretische Möglichkeit besaß, gegenwirken zu können, sofern es seine nationale Souveränität in diesem Feld in Gefahr sah.[22] Der traditionelle intergouvernementale Charakter der *Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik* (GASP) der EU erleichterte die sanfte Integration in diesem Politikfeld entscheidend.

Im militärischen Bereich blieb Finnland bündnisfrei, da es keiner militärischen Allianz angehörte. Basierend auf diesem Status unterstützte Finnland – gemeinsam mit Schweden – die GSVP aktiv in Richtung Krisenmanagement, blieb aber weiterhin zurückhaltend, was die Frage der kollektiven europäischen Verteidigung anging.[23] Durch die Kooperationspartnerschaft mit der *North Atlantic Treaty Organization* (NATO), die Finnland im Jahr 1994 im Rahmen des

[19] Thomas Jäger (2005): Ordnung, Bedrohung, Identität. Grundlagen außenpolitischer Strategien. In: T. Jäger/A. Höse/K. Oppermann (Hg.): Die Sicherheitsstrategien Europas und der USA. Transatlantische Entwürfe für eine Weltordnungspolitik. Nomos Verlag, Baden-Baden, S. 9-26 (12).
[20] Gunther Hauser (2015): Neutralität und Bündnisfreiheit, S. 35.
[21] Vgl. Ulrika Möller und Ulf Bjereld (2010): From Nordic neutrals to post-neutral Europeans: Differences in Finnish and Swedish policy transformation. Cooperation and Conflict 45 (4), S. 363-386 (365).
[22] Vgl. Tapio Raunio und Teija Tiilikainen (2003): Finland in the European Union. Frank Cass Publishers, London, S. 125 f.
[23] Vgl. Matti Pesu (2017): What Non-Alignment? Finland’s Security and Defence Policy Stems from Partnerships. FIIA Briefing Paper 227, November 2017, Online abrufbar unter: https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2017/11/bp227_what_nonalignment.pdf (letzter Zugriff: 02.10.2019), S. 5; vgl. auch Tapio Raunio und Teija Tiilikainen (2003): Finland in the European Union, S. 128 f.

Partnership for Peace Programme[24] einging, kooperiert Finnland zudem mit dem transatlantischen Militärbündnis – ohne jedoch dessen Mitglied zu sein. Innerhalb dieses programmatischen Rahmens praktizierte Helsinki eine enge Kooperation, die mittelfristig die Interoperabilität zwischen den NATO-Staaten und den finnischen Streitkräften erhöhte. So ist Finnland beispielsweise bis heute Beitragsland für den von der NATO ausgeführten ISAF-Einsatz in Afghanistan und für den KFOR-Einsatz im Kosovo.[25] Eine feste Mitgliedschaft in der NATO wurde immer wieder diskutiert, letztlich jedoch nicht umgesetzt. Die Option eines Bündnisbeitritts hielt man sich allerdings offen.[26] Trotz der deutlichen Annäherungen an die westlichen Strukturen war es Helsinki auch weiterhin wichtig, gute Beziehungen zu Russland zu unterhalten. Das untermauern beispielsweise mehrere finnische Bestrebungen, Russland enger an die NATO zu binden.[27]

Der finnische Fokus lag auf Ebene der deklaratorischen Politik im Bereich der Landesverteidigung. Auf Ebene der operativen Politik verschob sich die militärische Arbeit seit der Annäherung an die westlichen Sicherheitsstrukturen jedoch auf das Feld des internationalen Krisenmanagements. Zwei grundlegende Entwicklungen trugen dazu bei, dass Finnland sich zu einer Heeresreform entschloss: die veränderte Bedrohungslage, die das unmittelbare geographische Umfeld entlastete und die enge Haushaltslage. Diese Reform ließ zwar die Wehrpflicht, das Rückgrat der finnischen Landesverteidigung, unangetastet, reduzierte aber sowohl die Heeresstärke im Falle eines Konfliktes als auch die Ausgaben für Rüstungsgüter.[28] In der Begründung der Maßnahmen wurde hervorgehoben, dass es nicht genug Geld gebe, um die Verteidigungskapazitäten in der früheren Größenordnung beizubehalten – und es deswegen auch Kosteneinsparungen geben müsse.[29]

Damit war Finnland seit dem Ende des Ost-West-Konflikts darauf bedacht, weitere Schritte im Einklang mit den traditionellen historischen Werten der finnischen Außen- und Sicherheitspolitik zu gestalten.[30] Durch seine Mitgliedschaft in der EU und durch die Kooperation mit der NATO hat Finnland demnach einen klaren Pfad in Richtung Westen beschritten, der sich über die Jahre hinweg – insbesondere durch eine enge wirtschaftliche

---

[24] Anmerkung: Das *Partnership for Peace Programme* (PfP) ermöglicht Beziehungen, die federführend von den jeweiligen Partnerländern gestaltet werden. Vgl. dazu NATO (2017): Partnership for Peace programme. Online abrufbar unter: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50349.htm (letzter Zugriff: 08.12.2019).
[25] Vgl. Finnish Defence Forces (2019): NATO's Partnership for Peace: The Finnish Defence Forces participate in NATO's partnership activities and cooperation. Online abrufbar unter: https://puolustusvoimat.fi/en/international-activities/natos-partnership-for-peace-programme (letzter Zugriff: 10.12.2019).
[26] Vgl. Gunther Hauser (2015): Neutralität und Bündnisfreiheit in Europa, S. 36 ff.
[27] Vgl. Gunther Hauser (2015): Neutralität und Bündnisfreiheit in Europa, S. 36.
[28] Vgl. Tobias Etzold und Christian Opitz (2015): Zwischen Allianzfreiheit und Einbindung, S. 2.
[29] Vgl. dazu Finnish Defence Forces (2012): Defence Forces Reform Concept. Online abrufbar unter: https://www.defmin.fi/files/2054/Defence_Forces_reform_concept_8212.pdf (letzter Zugriff: 20.12.2019).
[30] Vgl. Tapio Raunio und Teija Tiilikainen (2003): Finland in the European Union, S. 127.

Dependenz – weiter gefestigt hat. Im Hinblick auf seine Außen- und Sicherheitspolitik näherte sich Finnland vor allem der EU an, jedoch mit politischen Grenzen und einer flexiblen Haltung. Insgesamt gesehen war Helsinki darauf bedacht, den Kern der eigenen Neutralität, der nach Angaben Helsinkis im militärischen Feld läge, hervorzuheben und auch die eigene außenpolitische Handlungsfähigkeit nicht vollständig der EU zu überlassen. Helsinki ließ bei aller grundsätzlichen Integrationsfreude Vorsicht walten.

4. Empirische Überprüfung der Forschungsfragen und der Arbeitshypothese

Seit dem sicherheitspolitischen Gezeitenwechsel von 2014 hat sich die Bedrohungsperzeption Finnlands fundamental gewandelt. Im finnischen Weißbuch, dem sogenannten *Government's Defence Report*, das 2017 veröffentlicht wurde, wird das veränderte sicherheitspolitische Umfeld in der Region aus Sicht Finnlands aufgegriffen und skizziert: Die Ziele Russlands seien, so der Bericht, seinen Großmachtstatus weiter zu stärken und eine sicherheitspolitische Ordnung zu schaffen, die auf Einflusssphären basiere. Auch die Aufrüstung und Modernisierung der russischen Truppen im Westen beeinflusse, ebenso wie die gestiegenen militärischen Aktivitäten im baltischen Raum, das sicherheitspolitische Umfeld Finnlands.[31] Damit verbindet Helsinki – ungewohnt deutlich – die sicherheitspolitischen Veränderungen im eigenen Umfeld mit den russischen Aktivitäten. Der *Government Report on Finnish Foreign and Security Policy* aus dem Jahr 2016 betont die gestiegene Bedrohungslage und hebt hervor, dass die Gefahr eines militärischen Schlages gegenüber Finnland real sei und nicht mehr ausgeschlossen werden könne.[32] Das Hauptziel der finnischen Außen- und Sicherheitspolitik bestehe im Lichte der tief greifenden Veränderungen im sicherheitspolitischen Umfeld darin, nicht in einen militärischen Konflikt hineingezogen zu werden.[33] Auch die Sicherung der territorialen Integrität und Unabhängigkeit werden als entscheidendes Bestreben definiert.[34]

Um dieses Ziel zu verwirklichen, erlebt in Helsinki die Landesverteidigung eine regelrechte Renaissance. Finnlands Verteidigung benötige nach Angaben des finnischen Weißbuches, einen umfassenden Ansatz, der alle militärischen Teilstreitkräfte – Marine, Luftwaffe und Infanterie – zusammenführt sowie die Reserve in das Konzept integriert. Zudem

[31] Vgl. Prime Minister's Office (2017): Government's Defence Report. Prime Minister's Office Publications 7/2017. Prime Minister's Office, Helsinki 2017, S. 8 ff.

[32] Vgl. Prime Minister's Office (2016): Government Report on Finnish Foreign and Security Policy. Prime Minister's Office Publications 9/2016. Prime Minister's Office, Helsinki 2016, S. 11.D

[33] Vgl. Prime Minister's Office (2016): Government Report on Finnish Foreign and Security Policy, S. 7; vgl. auch Prime Minister's Office (2017): Government's Defence Report, S. 15.

[34] Vgl. Prime Minister's Office (2016): Government Report on Finnish Foreign and Security Policy, S. 7.

müsse er die Möglichkeit, internationale Unterstützung zu erhalten, berücksichtigen.[35] Um der gestiegenen sicherheitspolitischen Komplexität zu begegnen, hat die finnische Regierung daher ihre Strategie, neben einer flächendeckenden territorialen Verteidigung, um einen weiteren Baustein ergänzt, nämlich um das Element der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigung. Matti Pesu (2017) umschreibt die Relevanz dieses Faktors als „the most important driving force behind Finnish foreign affairs".[36] Auch wenn das finnische Weißbuch betont, dass eine Verteidigungskooperation kein Eintritt in ein militärisches Bündnis sei, hebt es prinzipiell die Rolle der EU als Wertegemeinschaft, aber auch als Sicherheitsgemeinschaft hervor. Die Aus-, Fort- und Weiterbildung einer verbindlichen europäischen Verteidigungskooperation genieße ausdrückliche Unterstützung Helsinkis.[37] Im Bericht über die finnische Außen- und Sicherheitspolitik definiert die Regierung die EU als zentralen Rahmen für Finnlands Außen- und Sicherheitspolitik.[38] Das ist ein entschiedener Einschnitt: Hatte man anfänglich noch Bedenken gegenüber der kollektiven Verteidigung geäußert, begrüßt man nun die an Relevanz gewinnende Entwicklung der GSVP.[39] Diesen Politikwechsel untermauert Finnland mit Taten. So beteiligt sich das nordeuropäische Land beispielsweise als aktives Mitglied der GSVP an zahlreichen EU-Missionen und ist auch ein wichtiger Baustein in der sogenannten *Nordic Battlegroup* (NBG).[40]

Ein weiterer Bestandteil des verteidigungspolitischen Netzwerkes Finnlands ist die Mitgliedschaft in der *Nordic Defence Cooperation* (NORDEFCO).[41] Das finnische Weißbuch hebt hervor, dass die militärische Zusammenarbeit – insbesondere bei Schulungen, Übungen und auch bei der situativen Sensibilisierung – weiterentwickelt werden solle. Darüber hinaus sollen flexible Übungen stattfinden, wofür wiederum eine gemeinsame Nutzung nordischer Luft- und Marinestützpunkte sowie Trainingsplätze notwendig sei.[42] Insgesamt ist dies ein sinnvoller Ansatz, um die nordeuropäische Kooperation in diesem Bereich weiter zu vertiefen.

---

[35] Vgl. Prime Minister's Office (2017): Government's Defence Report, S. 19.
[36] Matti Pesu (2017): What Non-Alignment? Finland's Security and Defence Policy Stems from Partnerships, S. 3.
[37] Vgl. Prime Minister's Office (2017): Government's Defence Report, S. 16 f.; vgl. auch Prime Minister's Office (2016): Government Report on Finnish Foreign and Security Policy, S. 19 ff.
[38] Vgl. Prime Minister's Office (2016): Government Report on Finnish Foreign and Security Policy, S. 12.
[39] Vgl. Matti Pesu (2017): What Non-Alignment? Finland's Security and Defence Policy Stems from Partnerships, S. 5.
[40] Vgl. hierzu auch Tobias Etzold und Christian Opitz (2015): Zwischen Allianzfreiheit und Einbindung. Finnland und Schweden auf der Suche nach einer neuen Sicherheitsstrategie. SWP-Aktuell 33, April 2015. S. 3.
[41] Anmerkung: Neben Finnland sind auch Schweden, Norwegen, Island und Dänemark Teil der Kooperationsstruktur, die sich vorwiegend auf die Zusammenarbeit im militärischen Bereich konzentriert und die Verteidigungsfähigkeiten der Mitgliedsstaaten stärken soll.
[42] Vgl. Prime Minister's Office (2017): Government's Defence Report, S. 18.

Aufgrund der noch fehlenden Tiefe sprechen Etzold und Opitz (2015) NORDEFCO jedoch „primär einen symbolischen Wert“[43] zu.

Die bilateralen Beziehungen zu Schweden, ein Land, das – genauso wie Finnland – Teil der EU und der NORDEFCO und nicht Teil der NATO ist, genießen in Helsinki ebenfalls besondere Aufmerksamkeit. Zahlreiche Vereinbarungen und gemeinsame Übungen in den vergangenen Jahren belegen, dass die Beziehungen zwischen den beiden Nachbarn ausgebaut wurden.[44] Die Zusammenarbeit mit Schweden ist vielfältiger Natur, besitzt einen traditionellen Charakter und basiert auf einem ähnlichen Bedrohungsbild und einer gemeinsamen Interessenlage, weswegen Finnland – laut des Berichts zur finnischen Außen- und Sicherheitspolitik – weiterhin in die militärische Kooperation investieren wird.[45] Neben der Kooperation mit Schweden pflegt Finnland auch Verteidigungskooperationen mit weiteren EU-Ländern, so u. a. mit Deutschland, Großbritannien und den baltischen Staaten.[46] Auch mit den USA unterhält Helsinki eine vertiefte bilaterale Verteidigungskooperation. Insbesondere die transatlantische Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten zeugt von einer Aufweichung in der institutionalisierten Haltung Finnlands.[47]

Im Hinblick auf eine potenzielle NATO-Mitgliedschaft bleibt Finnland seinem Standpunkt bislang treu: Obwohl das militärische Bündnis weiterhin ein relevanter Kooperationspartner ist und eine kontinuierliche Annäherung[48] erkennbar wird, ist eine Mitgliedschaft zumindest mittelfristig nicht abzusehen. Es lässt sich sogar vermuten, dass die aktuelle Schwäche und vor allem die Uneinigkeit innerhalb der NATO für Finnland eine abschreckende Wirkung im Hinblick auf eine Bündnismitgliedschaft haben könnte. Außerdem ist der Status der Bündnisfreiheit in Finnland habitualisiert und wird auch von der Bevölkerung Finnlands weitestgehend getragen.[49] Eine mittelfristige Integration in die europäische

[43] Tobias Etzold und Christian Opitz (2015): Zwischen Allianzfreiheit und Einbindung, S. 4.
[44] Anmerkung: Als exemplarisch erweist sich das Manöver „Aurora“, welches eine fiktive Invasion Schwedens, insbesondere Gotlands und Südschwedens, simulierte. Finnland beteiligte sich mit etwa 300 Soldaten an diesem schwedischen Manöver. Siehe für dieses Beispiel auch Matti Pesu (2015): What Non-Alignment? Finland’s Security and Defence Policy Stems from Partnerships, S. 6.
[45] Vgl. Prime Minister’s Office (2016): Government Report on Finnish Foreign and Security Policy, S. 21.
[46] Vgl. Prime Minister’s Office (2017): Government’s Defence Report, S. 18.
[47] Vgl. Matti Pesu (2017): What Non-Alignment? Finland’s Security and Defence Policy Stems from Partnerships, S. 6.
[48] Anmerkung: So wurde 2014 beispielsweise mit der „Host Nation Support“-Vereinbarung zwischen der NATO, Finnland und auch mit Schweden eine engere militärische Zusammenarbeit beschlossen, die es ermöglicht, dass beide Länder in Krisensituationen von der NATO entsprechende Unterstützung erhalten können. Trotzdem wird vonseiten der skandinavischen Länder betont, dass dies kein Schritt in Richtung eines Eintritts in das militärische Bündnis sei. Siehe dafür etwa The Guardian (2014): Finland and Sweden to strengthen ties with Nato. Online abrufbar unter: https://www.theguardian.com/world/2014/aug/27/finland-sweden-strengthen-ties-nato (letzter Zugriff: 25.10.2019).
[49] Dies belegt beispielsweise die Studie von Charly Salonius-Pasternak (2018), welche die öffentliche Meinung in der finnischen Gesellschaft im Hinblick auf die NATO als kritisch herausstellt. Vgl. für die Studie Charly Salonius-Pasternak (2018): The Defence of Finland and Sweden: Continuity and Variance in Strategy and Public Opinion.

Sicherheitsarchitektur erweist sich daher als kompatibler und wahrscheinlicher, da eine Entwicklung, die innerhalb der EU als primär nichtmilitärischem Bündnis stattfindet, kein direkter Widerspruch zur tief verankerten Bündnisfreiheit zu sein scheint. Auch deswegen setzte die letzte finnische Ratspräsidentschaft die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik auf ihre Agenda und forderte, dass – angesichts eines zunehmend unsichereren internationalen Umfelds – die „Stärkung der Einheit […] von den Mitgliedstaaten mehr Kompromissbereitschaft und gemeinsames Handeln" erfordere.[50] Dieses Paradigma spiegelt sich auch im Abschnitt zum sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich wider, wo die finnische Ratspräsidentschaft eine erforderliche Vertiefung der Zusammenarbeit heraushob und als wichtiges Thema des finnischen Ratsvorsitzes bezeichnete.[51]

Außerdem hat Russland die potenzielle Bündnismitgliedschaft Schwedens oder Finnlands bereits als „rote Linie" definiert,[52] und auf Schritte in diese Richtung Gegenmaßnahmen angekündigt. Damit wären die kurzfristigen Kosten eines NATO-Beitritts für Finnland hoch und weitere Auswirkungen unkalkulierbar. Auch wenn diese verbal formulierte „rote Linie" aus völkerrechtsbezogener Souveränitätsperspektive betrachtet keine Gültigkeit besitzt, ist sie aus einer interessengeleiteten Sichtweise in der Kalkulation entsprechend zu berücksichtigen. Als direkter Nachbar Russlands ist es für Finnland auch heute noch wichtig, stabile Beziehungen zu Moskau zu pflegen. Obwohl Helsinki die Sanktionspolitik des Westens gegenüber Moskau mitträgt, wird auf unterschiedlichen Ebenen an einer pragmatischen Zusammenarbeit mit dem einflussreichen Nachbarn festgehalten. Deswegen wird beispielsweise im Rahmen der Ratspräsidentschaft im Hinblick auf Russland hervorgehoben, dass „selektive Begegnungen, persönliche Kontakte und regionale Zusammenarbeit […] im Interesse der Union"[53] sind. Im Bericht zur finnischen Außen- und Sicherheitspolitik wird darüber hinaus fixiert, dass eine Isolation Russlands für keine Seite Vorteile bringe und dass Finnland weiterhin – seinem pragmatischen Ansatz folgend – stabile

---

Finnish Institute of International Affairs, FIIA Briefing Paper 240, June 2018, Online abrufbar unter: https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2018/06/bp240_the-defence-of-finland-and-sweden.pdf (letzter Zugriff: 05.01.2020).

[50] Finnischer Vorsitz im Rat der Europäischen Union (2019): Ein nachhaltiges Europa – eine nachhaltige Zukunft, S. 12 f.

[51] Vgl. Finnischer Vorsitz im Rat der Europäischen Union (2019): Ein nachhaltiges Europa – eine nachhaltige Zukunft, S. 13.

[52] Siehe hierfür etwa die Aussagen des russischen Verteidigungsministers Sergej Schoigu, der für den Fall eines Beitritts Finnlands und Schwedens zur NATO schon jetzt eine russische Reaktion ankündigte. Vgl. zu den Ausführungen im Einzelnen Spiegel Online (2018): Russland droht Schweden und Finnland. Online abrufbar unter: https://www.spiegel.de/politik/ausland/russland-droht-schweden-und-finnland-wegen-naehe-zur-nato-a-1220000.html (letzter Zugriff: 21.11.2019).

[53] Finnischer Vorsitz im Rat der Europäischen Union (2019): Ein nachhaltiges Europa – eine nachhaltige Zukunft. Programm des finnischen Ratsvorsitzes, S. 13.

Beziehungen mit Russland anstrebe.[54] Die Bestrebungen, eine funktionierende Nachbarschaft mit Russland zu haben, sind daher trotz institutioneller Integration in die westlichen Strukturen weiterhin gegeben. Wirtschaftliche Abhängigkeiten bestärken diese Bestrebungen nur noch zusätzlich.[55] Letztendlich lassen auch sie eine NATO-Mitgliedschaft Finnlands langfristig unwahrscheinlich erscheinen. Der Beitritt in das transatlantische Militärbündnis scheint ein „rotes Tuch“ zu bleiben.

5. Fazit und Ausblick

Im Hinblick auf die anfangs aufgestellte Arbeitshypothese kann festgehalten werden, dass Finnland seine Bemühungen im außen- und sicherheitspolitischen Bereich intensiviert und insbesondere seit der Krim-Annexion im Jahr 2014 Verteidigungskooperationen im westlichen Rahmen eine wichtige Rolle in den finnischen Strategien einnehmen. Als bevölkerungsarmes Land mit einem weitläufigen Territorium ist die Verteidigungsfähigkeit im militärischen Krisenfall allein kaum gegeben. Die unsichere geopolitische Lage hat Finnland weiter zum Handeln bewegt. Es geht Finnland darum, sicherzustellen, „that it will not be left isolated in the event of a military confrontation“.[56] Dafür wird ein enges Geflecht mit unterschiedlichen Bausteinen geschaffen, um im Ernstfall eine Isolation zu verhindern. Als zentraler Rahmen der finnischen Außen- und Sicherheitspolitik fungiert allerdings die EU. Innerhalb dieses institutionellen Gefüges besitzt Helsinki die Freiheit, die sicherheits- und verteidigungspolitische Komponente zu stärken und die Integration der EU-Mitgliedstaaten zu unterstützen. Gleichzeitig ist aber auch die staatliche Souveränität gesichert. Die NATO bleibt ein relevanter Kooperationspartner für Finnland. Zumindest mittelfristig erscheint jedoch eine Bündnismitgliedschaft – auch mit Rücksicht auf Russland – kaum vorstellbar. Es gilt in Helsinki auch weiterhin, funktionierende bilaterale Beziehungen zu Russland aufrechtzuerhalten. Trotzdem spielt das transatlantische Sicherheitsbündnis in den finnischen Überlegungen eine Rolle. Es kann hier festgehalten werden, dass insbesondere die GSVP in den Überlegungen in Helsinki an Relevanz gewonnen hat und dort mittlerweile eine zentrale Position einnimmt. Allerdings hängt die weitere Entwicklung der europäischen

[54] Vgl. Prime Minister’s Office (2016): Government Report on Finnish Foreign and Security Policy, S. 22.
[55] Anmerkung: So ist Russland beispielsweise im Erdgassektor Hauptlieferant für Finnland. Die neu eröffnete Ostsee-Gaspipeline namens Balticconnector wird diese Abhängigkeit zwar reduzieren, jedoch nicht auflösen können. Vgl. dazu auch Epoch Times (2020): Finnland gewinnt mit neuer Gaspipeline Druckmittel gegen Russland – Gas wird so günstiger. In: Epoch Times. Online abrufbar unter: https://www.epochtimes.de/politik/europa/finnland-gewinnt-mit-neuer-gaspipeline-druckmittel-gegen-russland-gas-wird-so-guenstiger-a3115949.html (letzter Zugriff: 30.01.2020).
[56] Matti Pesu (2017): What Non-Alignment? Finland’s Security and Defence Policy Stems from Partnerships, S. 6.

Sicherheitsarchitektur, an die sich Finnland zumindest vordergründig geknüpft hat, maßgeblich von den künftigen Entwicklungen in den transatlantischen Beziehungen ab. Wird Europa seine deklarierte „strategische Autonomie“ realisieren und damit der außen- und sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit näher rücken? Oder verharrt Europa weiterhin im *Status quo*? Dies sind Fragen, die für Finnland fundamentale Bedeutung haben und die den weiteren Verlauf des Pfades prägen werden. Für Finnland jedenfalls spielt der sicherheits- und verteidigungspolitische Sektor der EU eine entscheidende Rolle.