

Finnland und die OSZE¹

Die Bedeutung der OSZE für die finnische Außen- und Sicherheitspolitik

Der Helsinki-Prozeß war für Finnland von Anfang an ein zentraler Bezugspunkt und eine ergiebige Quelle der Inspiration für seine Außen- und Sicherheitspolitik, sowohl als Fundgrube und Hüter der von der KSZE/OSZE verkörperten Konzepte und Werte als auch als Modell und Muster für internationale Beziehungen. Die KSZE/OSZE nimmt in den Strategien der finnischen politischen Elite und in der öffentlichen Wahrnehmung weiterhin einen besonderen Platz ein, während sich ihre operative Rolle im Übergang von der bipolaren Ost-West-Konfrontation zum Zeitalter der Transformation und Einigung in Europa ebenso verändert hat, wie sich die finnische Politik ihrem Umfeld anpaßte.²

Ein naheliegender Grund für die Identifizierung Finnlands mit der KSZE/OSZE liegt in dem Umstand, daß die finnische Hauptstadt dem Prozeß ihren Namen gegeben hat - von den multilateralen Konsultationen der Jahre 1972-1973 über das erste Außenministertreffen 1973 und die Annahme der Schlußakte im Jahre 1975 bis zum ersten regulären Gipfeltreffen nach dem Ende des Kalten Krieges 1992 - und damit als Symbol für die von allen geteilten Grundwerte einen dauerhaften Platz in der Nachkriegsgeschichte erhielt. Zusätzlich zu seiner Rolle als Symbol diplomatischer Guter Dienste ist Helsinki grundlegend mit dem Aspekt der Menschenrechte, später der menschlichen Dimension verbunden, die als ein wesentliches und kritisches Element des Prozesses aus der finnischen Initiative von 1969³ hervorging, eine reine Sicherheitskonferenz zu der *umfassenden* Konferenz über Sicherheit und *Zusammenarbeit* zu erweitern, als die sie 1972-1973 eröffnet wurde.

Die finnische Sicht der KSZE/OSZE hat auch einen politischen Aspekt. Für ein Land, das, historisch und geopolitisch betrachtet, eher ein Neben- als ein

1 Tatsachenfeststellungen und Meinungsäußerungen sind solche des Autors und geben nicht die Haltung der finnischen Regierung wieder.

2 Vgl. Finnische Sichtweisen über die Ergebnisse der dritten Stufe und des KSZE-Gipfels in Helsinki, in: Yearbook of Finnish Foreign Policy 1975, Helsinki 1975, S. 32-65; Materialien eines internationalen Seminars, einschließlich der Überprüfung der Rolle Finnlands in dem Prozeß, sowie zum Treffen anlässlich des 10. Jahrestages der KSZE in Helsinki am 1. August 1985, in: Kari Möttölä (Hrsg.), Ten Years After Helsinki, The Making of the European Security Regime, Boulder/London 1986; Bewertungen der Rolle des KSZE-Prozesses 20 Jahre später durch finnische und internationale Experten, in: Stability and Change. CSCE Helsinki Final Act 20th Anniversary Symposium, 1. August 1995, The Finnish Institute of International Affairs Foreign Policy Challenges 9/1996.

3 Finnisches Memorandum vom 5. Mai 1969, in: Ulkopoliittisia lausuntoja ja asiakirjoja 1969, Helsinki 1970, S. 65-66.

Hauptdarsteller ist, ist eine Institution, die von ihrem Charakter her die Gesamtheit des europäischen internationalen Systems zusammenbindet und ein umfassendes Forum zur Verfügung stellt, in dem alle Staaten gleichberechtigt sind, sowohl aus sich heraus wertvoll als auch von praktischer Bedeutung.

Während des Kalten Krieges war der Helsinki-Prozeß für Finnland ein Schrittmacher der Entspannung, die den Druck der Großmächtekonfrontation auf Finnland in seiner Situation als Nachbar eines der beiden Hauptakteure verminderte. Die KSZE war auch ein Forum zur Ausübung und Legitimierung der Neutralitätspolitik, Finnlands Instrument, mit dem es in einem vorwiegend bipolaren System von Machtpolitik seinen Handlungsspielraum maximieren und seine Sicherheitsinteressen verfolgen konnte. Die KSZE war in der Tat der Kontext, in dem die Neutralen als Vermittler und Akteure in prozeduralen und inhaltlichen Fragen europäischer Sicherheit am meisten Einfluß gewannen.⁴

Als die KSZE 1990 auf dem Pariser Gipfel und durch die Charta von Paris zum "Geburtshelfer" des neuen Europa wurde, schuf sie den Rahmen, in dem Finnland seine Neutralitätspolitik durch ein nachdrückliches und ebenso deutliches Engagement für kooperative Sicherheit ersetzte. Da alle Teilnehmerstaaten an den gemeinsamen Werten und Prinzipien festhielten und ein geeintes Europa als ihr gemeinsames Ziel ansahen, existierte die Kluft zwischen den Großmächten nicht länger; Neutralität als Handlungsmuster spielte folglich keine Rolle mehr. Als in Europa nach dem Ende des Kalten Krieges neue Konflikttypen entstanden, arbeitete Finnland zusammen mit den anderen Teilnehmerstaaten daran, sie zu verhindern, zu bearbeiten und zu lösen. Solange die traditionellen Neutralen weiterhin Gute Dienste anbieten konnten, stützte sich ihre Rolle nicht auf einen besonderen und dauerhaften Status, sondern auf ihre Nützlichkeit und Unparteilichkeit bei den jeweiligen Konflikten, die oft mit historischen, ethnischen oder Nationalitätenfragen zusammenhängen.

Während bis zur Wende von 1989-1991 die neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten zusammen mit den skandinavischen Ländern den Bezugspunkt für Finnland darstellten, ist seit 1995 die Mitgliedschaft in der Europäischen Union, die im Rahmen ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ein breites Spektrum von OSZE-Fragen koordiniert, zum Hauptkanal für Finnlands Beitrag zur Arbeit der gesamteuropäischen Institution geworden. Dies trägt dazu bei, seine neue Rolle weiter zu festigen. Für einen kleinen Staat besteht die Hauptaufgabe seiner Außen- und Sicherheitspolitik, insbesondere in Zeiten dynamischen Wandels, darin, die Fähigkeit zu erlangen und zu erhalten, sowohl nationale Interessen zu vertreten als auch gemeinsame internationale Werte und Ziele

4 Vgl. Harto Hakovirta, *East-West Conflict and European Neutrality*, Oxford 1988; Janie Lee Leatherman, *Engaging East and West Beyond Bloc Divisions: Active Neutrality and the Dual Strategy of Finland and Sweden in the CSCE*, Ann Arbor, MI 1991.

zu unterstützen. Die EU-Mitgliedschaft hat Finnland insofern neue Möglichkeiten eröffnet, Wandel und Stabilität in seinem Sicherheitsumfeld zu beeinflussen, als es in vollem Umfang an der Beschlußfassung dieser Kerninstitution beteiligt ist, die die politische und wirtschaftliche Integration in Europa trägt und erweitert. Gleichzeitig unterstützt Finnland die Bemühungen, die Autorität der OSZE zu stärken und ihre Fähigkeiten zu verbessern. Diese steht für gemeinsame Werte und Normen, für die Unteilbarkeit der Sicherheit und die souveräne Gleichheit der Staaten als unverzichtbare Elemente für eine erweiterte internationale Zusammenarbeit und Sicherheit in Europa.⁵

Als normative Basis und institutioneller Rahmen für das Ziel der Einigung Europas repräsentiert die OSZE für Finnland ein Sicherheitsmodell und eine Form praktischer Zusammenarbeit, für die das Land aus grundlegendem nationalem Interesse eintritt. Seit der Institutionalisierung der KSZE und ihrer Umwandlung in eine ständige Organisation als OSZE war Finnland an allen Aspekten der Arbeit der OSZE beteiligt, an der anhaltenden Debatte über Sicherheitsarrangements ebenso wie an der Behandlung der politischen Sicherheitsdimension und an gemeinsamen Aktivitäten vor Ort.

Finnlands Profil als OSZE-Teilnehmerstaat kombiniert die Verfolgung nationaler und regionaler Sicherheitsinteressen mit der festen Überzeugung vom Nutzen gesamteuropäischer Zusammenarbeit und Einigung durch den OSZE-Prozeß. Finnland unterstützt den umfassenden Ansatz, mit dem die OSZE als inklusive Institution und in Kooperation mit anderen Sicherheitsinstitutionen und -organisationen demokratischen Wandel und friedliche Konfliktlösung als Grundlagen einer dauerhaften Sicherheitsordnung fördert.

Im Bereich der militärischen Sicherheit spielt die KSZE/OSZE eine spezifische Rolle für Finnland als ein neutrales Land, das militärisch auch nicht-paktgebunden bleibt, während es an der europäischen Transformation und Integration teilhat. Zur Zeit des Kalten Krieges entwickelte sich die KSZE zum einzigen Forum, in dem die Neutralen an Verhandlungen über militärische Aspekte von Sicherheit teilnahmen. Da die OSZE seither ihre Position als alleiniger Rahmen für Verhandlungen über konventionelle Rüstungskontrolle in Europa gefestigt hat, stellt sie für Finnland ein Mittel dazu dar, durch das Regime vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen Offenheit und Transparenz in militärischen Fragen zu fördern und durch den Prozeß der Rüstungsreduzierung für eine Orientierung an zunehmend defensiven Doktrinen und Streitkräftestrukturen einzutreten.

In ihrer Doppelrolle *plant* die OSZE nicht nur gemeinsame Sicherheit für Europa, sondern *beeinflusst* auch deren Entwicklung und Realisierung. Der

5 Vgl. Security in a Changing World, Guidelines for Finland's Security Policy, Report by the Council of State to the Parliament, 6. Juni 1995, Helsinki 1995, S. 58-62; The European Security Development and Finnish Defence, Report by the Council of State to the Parliament, 17. März 1997, Helsinki 1997, S. 47-51.

Bedeutung der OSZE für Finnlands Außen- und Sicherheitspolitik kann man sich gleichermaßen aus politischer wie aus praktischer Sicht annähern. Die europäische Sicherheitsordnung, für welche die OSZE ein Modell darstellt, und das praktische Sicherheitsmanagement, für das die OSZE ein Instrument ist, sind wesentliche Bausteine der finnischen Außen- und Sicherheitspolitik, die sich seit den letzten Jahren des Kalten Krieges und während der Herausbildung des neuen Europa in einer Übergangsphase befindet.

Die OSZE als Sicherheitsmodell: die Bedeutung von Konzepten und Prinzipien für den Status und die Politik Finnlands

Die Arbeit am Sicherheitsmodell wurde 1994 und 1995 in Budapest auf den Weg gebracht, 1996 in Lissabon mit einem weiteren Mandat versehen und 1997 in Kopenhagen präziser als die Aufgabe bestimmt, "ein ausführliches und substantielles OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit" zu erarbeiten. Dies unterstreicht den politischen Wert der OSZE und verdeutlicht ihren Charakter als Sicherheitsinstitution. Finnland nimmt aktiv am Sicherheitsmodell/Charta-Prozeß teil, der Konzepte, Regeln und Aktivitäten definiert, wahrt und festigt, die für die inner- und zwischenstaatlichen Beziehungen von grundlegender Bedeutung sind.⁶ Alle Merkmale des OSZE-Konzepts gemeinsamer Sicherheit - umfassend, kooperativ und unteilbar - haben für Finnland konkrete Bedeutung.⁷

Die Idee eines *gemeinsamen* Sicherheitsraumes für die OSZE-Region spiegelt - im Gegensatz zu einem Europa der Trennlinien - die Inklusivität des Prozesses wider und fördert die Unteilbarkeit der Sicherheit. Die *Inklusivität* der OSZE ist für ein Land, das in einem geopolitisch peripheren, aber sensitiven Gebiet Europas liegt, *per se* wertvoll, da sie alle Akteure in einem gemeinsamen Regime friedlichen Wandels und friedlicher Konfliktlösung zusammenbringt. Obwohl die Gefahr der Marginalisierung, die dem neutralen Finnland in der bipolaren Ära politische Sorgen bereitete, für ein Mitglied der Europäischen Union im neuen Europa nicht länger besteht, behält die OSZE für Finnland einzigartige Eigenschaften als Aktionsforum. Die gleichgesinnten skandinavischen Länder beraten im Rahmen ihrer intensivierten außen- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit regelmäßig über OSZE-Fragen. Gemeinsame Aktionen bleiben jedoch hauptsächlich auf regionale Fragen beschränkt, wobei das neue Europa Möglichkeiten eröffnet hat, die historische Ostsee-Region wieder zu

6 Vgl. Kari Möttölä, The OSCE: Institutional and Functional Developments in an Evolving European Security Order, in: Michael Bothe/Natalino Ronzitti/Allan Rosas (Hrsg.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security, Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, Den Haag/London/Boston 1997, S. 33.

7 Vgl. Kari Möttölä, Security around the Baltic Rim: Concepts, Actors and Processes, in: Lars Hedegaard/Bjarne Lindström (Hrsg.), *The NEBI Yearbook 1998, North European and Baltic Sea Integration*, Berlin 1998, S. 392.

vereinen. Obwohl sich ihre relative Bedeutung für Finnland verringert haben mag, stellt die OSZE weiterhin ein unverzichtbares Forum für die Vertretung nationaler Sicherheitsinteressen dar. Dies gilt insbesondere auf dem Gebiet militärischer Sicherheit, wo einige Strukturen aus der Ära der Blöcke erhalten geblieben sind, während ein immer breiteres Spektrum finnischer Beiträge zu anderen Gebieten auf dem Wege der gut eingespielten Koordination der OSZE-Politiken unter den EU-Mitgliedstaaten vorgetragen wird.

Bei der institutionellen Entwicklung der OSZE und der Unterstützung ihrer Nutzung beim Sicherheitsmanagement ist die Union ein zentraler Akteur. Darüber hinaus war die OSZE ein Instrument, das die frühe Erweiterungspolitik der Union in Form des Stabilitätspakts gefördert hat; OSZE-Normen und -Prinzipien setzen weiterhin Verhaltens- und Reformkriterien für Länder, die sich auf den Beitritt vorbereiten. Schließlich stellt die OSZE einen Satz normativer und politischer Mittel für die Politik der Union gegenüber jenen Ländern Ost- und Südosteuropas zu Verfügung, die nicht vom Erweiterungsprozeß erfaßt werden.

Da die sicherheitspolitische Landschaft tiefgreifende und unvorhersehbare Veränderungen erfährt, ist das Prinzip der *Unteilbarkeit* eine wesentliche Leitlinie für die Teilnehmerstaaten, die von allen akzeptierten Rechte anderer zu berücksichtigen und die eigene Sicherheit nicht auf Kosten der legitimen Interessen anderer zu erhöhen. Interessensphären und Einflußzonen - historische Merkmale von Großmachtspolitik, die Finnlands Schicksal in der Vergangenheit prägten - sind mit der neuen Philosophie gemeinsamer Sicherheit erklärtermaßen unvereinbar.⁸ Die vom Lissabonner Dokument 1996 eingeleitete Diskussion über solidarisches Handeln und umgehende Konsultation im Falle der Bedrohung der Sicherheit eines Teilnehmerstaates und über einen Beistandsmechanismus im Falle der Nichteinhaltung von OSZE-Verpflichtungen durch einen Teilnehmerstaat ist zwar nicht das Versprechen einer wirklichen Sicherheitsgarantie, kann aber zur Stärkung der Autorität und der Fähigkeiten der OSZE als einer für internationale Sicherheit verantwortlichen Organisation führen.

Die Wirkung der OSZE auf Rußlands Transformation und sein Engagement in einem vereinten Europa ist von besonderer Bedeutung für die internationale und regionale Sicherheit. Die OSZE-Normen und -Prinzipien haben den Rahmen für die Anpassung der finnisch-russischen nachbarschaftlichen Beziehungen an die neuen Umstände geschaffen. Nach dem Abkommen von 1992 über die Grundlagen der Beziehungen zwischen beiden Ländern, das den in der Frühphase des Kalten Krieges abgeschlossenen Vertrag über

8 Vgl. Budapester Dokument 1994. Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 438-485, hier: Abs. 7, S. 440.

wechselseitige Sicherheitsverpflichtungen ersetzt, basieren die Beziehungen Finnlands zu Rußland auf den Leitprinzipien der Schlußakte. In Übereinstimmung mit dem üblichen und einheitlichen Muster der neuen russischen Vertragsarrangements, die nach Auflösung der Sowjetunion sowohl mit mittel- und osteuropäischen als auch mit westeuropäischen Ländern zur Anwendung kamen, haben die im finnisch-russischen Vertrag enthaltenen bilateralen Sicherheitsgarantien die Form negativer Zusicherungen des Nichteinsatzes von Gewalt und der Nichtunterstützung eines Aggressors; demgegenüber beziehen sich die positiven Zusicherungen von Zusammenarbeit in internationalen Konfliktsituationen darauf, die von VN und OSZE bereitgestellten Mittel zu nutzen. Obgleich die gemeinsame Grenze zwischen Finnland und Rußland durch den Pariser Friedensvertrag von 1947 festgelegt ist und beide Parteien Unterzeichner der Schlußakte sind, bekräftigt das Abkommen von 1992 ihre Verpflichtungen hinsichtlich der Unverletzlichkeit der Grenzen und der territorialen Integrität. Obwohl es in Finnland zwischenzeitlich eine öffentliche Diskussion über die Frage der Rückgabe der abgetretenen Gebiete gegeben hat, besteht auf keiner Seite die Absicht, die in der Schlußakte enthaltene Bestimmung über eine friedliche Veränderung von Grenzen zu aktivieren.⁹ Nach der Wiedervereinigung Deutschlands beseitigte Finnland einseitig diejenigen obsolet gewordenen oder die Souveränität Finnlands begrenzenden Bestimmungen des Pariser Friedensvertrages, die Deutschland oder Begrenzungen der finnischen Streitkräfte betreffen, wobei es geltend machte, daß diese nicht Finnlands Status als Mitglied der VN und Teilnehmerstaat der KSZE entsprechen. Diese Maßnahme leitete die Anpassung von Finnlands Position an die Gegebenheiten in Europa nach dem Ende des Kalten Krieges und der Sowjetunion ein.¹⁰

Nordeuropa bzw. die Ostsee-Region wird als Schauplatz nationaler, regionaler und europäischer Politik von den Anpassungs- und Erweiterungsprozessen der Europäischen Union und der NATO beeinflusst. Neue Mitglieder aus der Region schließen sich ihnen an, und beide Organisationen entwickeln Kooperations-, Unterstützungs- und Partnerschaftsvereinbarungen und setzen diese um. Die sich verändernde Integrations- und Bündnissituation hat das Prinzip der Freiheit der Wahl in der Sicherheitspolitik als eine der wichtigsten normativen und politischen Entwicklungen der OSZE-Sicherheitsordnung in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Das Recht, Sicherheits- und Verteidigungsvereinbarungen zu wählen oder zu verändern, ist im KSZE/ OSZE-*acquis* seit der Schlußakte (erstes Prinzip)

9 Vgl. Agreement on the Foundations of Relations between the Republic of Finland and the Russian Federation (unterzeichnet am 20. Januar 1992), MFA Press Release Nr. 30, 20. Januar 1992; Jaakko Blomberg, Finland and Russia, in: Yearbook of Finnish Foreign Policy 1992, Helsinki 1992, S. 15-18; Tuomas Forsberg, Settled and Remaining Border Issues around the Baltic Sea, in: The NEBI Yearbook 1998, a.a.O. (Anm. 7), S. 437-447.

10 Vgl. Decision of the Government of Finland on stipulations of the Paris Peace Treaty concerning Germany and limiting the sovereignty of Finland, MFA Press Release No. 277, 21. September 1990.

kodifiziert und in konkreterer und detaillierterer Form in dem im Budapester Dokument 1994 enthaltenen Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit ausgearbeitet. Als Garantie für Handlungsfreiheit und das Verbot von Einflußsphären dient dieses Prinzip dem vitalen finnischen Interesse an der Stabilisierung Gesamteuropas wie auch seiner nördlichen Subregion.

Obwohl Finnland nicht die Absicht hat, die grundlegenden Elemente seiner Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu verändern, hat es mit den Hauptakteuren einen aktiven Dialog über die Auswirkungen der NATO-Erweiterung und der sich herausbildenden Beziehungen zwischen der NATO und Rußland auf Nordeuropa und die Ostseeregion geführt und dabei die Notwendigkeit unterstrichen, die OSZE-Sicherheitsprinzipien der Gleichheit und Unteilbarkeit zu respektieren.¹¹ Ein Arrangement der Großmächte oder andere Bemühungen, Sicherheitslösungen einzufrieren, würden einen Rückfall in die Zeit der Spannung und Teilung bedeuten. Besonders wichtig für regionale Stabilität ist die Anerkennung und Achtung der Freiheit der Wahl der drei baltischen Staaten in ihrem Streben nach Integration in die europäischen und transatlantischen politischen und militärischen Institutionen.

Die baltischen Staaten, Estland, Lettland und Litauen, sind in vielerlei Hinsicht Erben und Nutznießer des in der Charta von Paris kodifizierten neuen Europa. Die gemeinsamen Ziele Demokratie und Marktwirtschaft haben ihnen sowohl den Weg zur Festigung von Unabhängigkeit und Souveränität als auch ihren politischen und wirtschaftlichen Übergang zur vollen europäischen Integration gewiesen. OSZE-Instrumente werden eingesetzt, um ihre Bemühungen zur Beilegung von Streitfällen mit Rußland zu unterstützen, die mit der sowjetischen Vergangenheit zusammenhängen, und um die Beziehungen mit ihrem Nachbarn zu normalisieren. In den russisch-baltischen Beziehungen werden OSZE-Normen angewendet und vertreten, die insbesondere für Grenz- und Minderheitenfragen von Bedeutung sind; dabei stellen die ungelösten Grenzfragen und die Stellung der staatenlosen oder im Status von Nicht-Staatsbürgern befindlichen russischsprachigen Bevölkerung in Estland und Lettland potentiell die ernsthaftesten Sicherheitsprobleme in der Ostsee-Region dar.

Das OSZE-Sicherheitsmodell schafft mit der Einheitlichkeit der Standards und der Unteilbarkeit von Sicherheit den unverzichtbaren Rahmen für einen *Regionalismus*, der nach dem Ende des Kalten Krieges zu einem zunehmend wichtigen Muster für Sicherheit und Zusammenarbeit in den internationalen Beziehungen wird. Staaten erleben neue Sicherheitsrisiken in erster Linie als lokale oder regionale Angelegenheit und Nachbarn

11 Vgl. Discussions between Finland and NATO of implications of NATO enlargement on European security, MFA Press Release Nr. 211, 29. Mai 1996; Finland, Sweden and NATO, gemeinsamer Beitrag der finnischen Außenministerin Tarja Halonen und ihrer schwedischen Amtskollegin Lena Hjelm-Wallén, erschienen am 15. März 1997 in den Zeitungen Helsingin Sanomat, Hufvudstadsbladet, Svenska Dagbladet und The International Herald Tribune, MFA Press Release.

müssen sich zusammensetzen, um gemeinsame Probleme vor Ort mit angemessener Unterstützung durch die gesamte Gemeinschaft der OSZE-Teilnehmerstaaten zu lösen. Zusätzlich zu politisch-militärischen Maßnahmen zur Steigerung von Stabilität und Vertrauen zwischen Staaten und Regierungen bedarf die Sicherheit des einzelnen Menschen innovativer Maßnahmen bürgerlicher oder gesellschaftlicher Sicherheit. Da Finnlands Umgebung Länder mit unterschiedlichen Zuordnungen und Positionen im europäischen Integrations- und Einigungsprozeß aufweist, stellt die OSZE eine Quelle von Prinzipien und Instrumenten für die regionale Sicherheitszusammenarbeit dar.

Nachbarschaftsbeziehungen, grenzüberschreitende Zusammenarbeit und multilaterale (sub)regionale Vereinbarungen sind wesentliche Elemente der finnischen Politik, deren politische und institutionelle Einbindung in den OSZE-Rahmen Rückversicherung und Stabilität für Finnland und andere betroffene Länder schafft. Zusätzlich zu ihrer normativen Rolle - wobei die gemeinsamen OSZE-Normen und -Prinzipien jenen Staaten und Regionen Legitimität, Rückversicherung und Orientierung geben, die darum bemüht sind, Zusammenarbeit zu entwickeln und Streitfälle zu schlichten - kann die OSZE auch einen konkreten operativen Beitrag zu Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge in den Regionen leisten. Darüber hinaus kann die OSZE als Forum dafür dienen, wechselseitige Verbindungen zwischen regionalen Initiativen und Institutionen zu erleichtern und den Blick auf die Gesamtheit europäischer Zusammenarbeit und Integration freizuhalten.¹²

Die zunehmende Bedeutung der regionalen Zusammenarbeit wird im Prozeß der Erarbeitung des OSZE-Sicherheitsmodells anerkannt. Die Ostsee- und die Barents-Region gehören zu den fortgeschrittensten und komplexesten Fällen institutionalisierter multilateraler Zusammenarbeit auf regionaler Ebene. Sie wurden zusammen mit der Zentraleuropäischen Initiative, dem Mitteleuropäischen Freihandelsabkommen und dem Schwarzmeer-Kooperationsabkommen in einem im Rahmen der Arbeit am Sicherheitsmodell organisierten OSZE-Seminar vorgestellt und bewertet. Der Rat der Ostseestaaten und der Euro-arktische Barentsrat sind intergouvernementale Zentren, die ein breites Spektrum substaatlicher, nichtstaatlicher und transnationaler Netzwerke aus verschiedenen Lebensbereichen einbeziehen. Der Arktische Rat, bei dem die Vereinigten Staaten und Kanada als Mitglieder zu den skandinavischen Ländern und Rußland hinzukommen, stellt ein anderes Element im Geflecht der

12 Vgl. Statement by Finland in the OSCE Seminar within the framework of the Common and Comprehensive Security Model for Europe for the twenty-first century "Regional Security and Co-operation", Wien, 2.-4. Juni 1997, PC/491/97, 03.06.97.

Institutionen dar, das den Interessen Finnlands als skandinavisches Land nahesteht.¹³

Das Konzept *umfassender* Sicherheit, das eng mit der KSZE/OSZE verbunden als ein Beitrag, der der Politik nach dem Ende des Kalten Krieges den Boden bereitet hat, wurde in Finnland in weiten Kreisen begeistert aufgenommen. Es hat die Basis für einen breiten Konsens zwischen politischer Elite und öffentlicher Meinung über die Anpassung der nationalen Sicherheitspolitik an die neue Situation und die Übernahme neuer Verantwortung, Aufgaben und Aktivitäten in Europa geschaffen. Sicherheit wird in analytischer und operativer Hinsicht als eine Reihe von Handlungen begriffen, die darauf abzielen, Transformation und Stabilität in einem weiten sozioökonomischen Spektrum zu fördern, Konflikte über ihren gesamten Zyklus hinweg zu bearbeiten sowie die Souveränität und territoriale Integrität des Staates selbst durch eine glaubwürdige militärische Verteidigung zu schützen, die eine erweiterte Teilnahme an internationalen Friedensoperationen einschließt.¹⁴

Das umfassende Sicherheitskonzept ist für Finnland sowohl aus der regionalen wie aus der breiteren internationalen Sicherheitsperspektive von Bedeutung. Da die Ostsee-Region eines derjenigen Gebiete Europas ist, welche die größten sozioökonomischen Entwicklungsunterschiede aufweisen, gehört die Unterstützung der politischen und wirtschaftlichen Transformation aus finnischer Sicht zu den Aufgaben und Anforderungen von nachbarschaftlicher Kooperation. Darüber hinaus schafft die ungleiche Entwicklung Stabilitätsrisiken, die eine weitgehende Zusammenarbeit bei Frühwarnung und Konfliktverhütung erfordern. Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und Rüstungsbegrenzungen behalten ihre Bedeutung für Sicherheit und Stabilität in der gesamten nördlichen Region. Im breiteren Kontext haben sich Aufmerksamkeit für und Stellenwert von Menschenrechten und Minderheitenfragen in der nationalen Außenpolitik Finnlands erhöht, auch als Ergebnis ihrer prominenten Rolle in der GASP der Europäischen Union. Auf politisch-militärischem Gebiet haben die finnischen Entscheidungsträger durch die aktive Teilnahme an der PfP und den finnischen Beitrag zu IFOR/SFOR die politische und militärische Rolle Finnlands in kurzer Zeit an die praktische Zusammenarbeit mit der NATO bei friedenserhaltenden Einsätzen und beim Krisenmanagement angepaßt. Darüber hinaus trat Finnland für eine wirksame Rolle der Europäischen

13 Vgl. Summary document des in Anm. 12 genannten Seminars, REF.PC/498/97, 6. Juni 1997.

14 Vgl. Security in a Changing World, a.a.O. (Anm. 5); Security in a Changing World. Report of the Foreign Affairs Committee of the Finnish Parliament, 19. Oktober 1995, on the Government Report on Security Policy, UaVM 12/1995; The European Security Development and Finnish Defence, a.a.O. (Anm. 5).

Union und deren engere Verbindung mit der Westeuropäischen Union bei der Krisenbewältigung ein.¹⁵

Der Schwerpunkt des Aspekts *kooperative* Sicherheit wird immer stärker auf multilaterale Institutionen und ihre geballte Wirkung verlagert. Ungeachtet der Bedeutung der OSZE als normativer und institutioneller Rahmen, ist klar geworden, daß praktische Wirkung durch eine interinstitutionelle Ordnung zu erreichen versucht werden muß, die auf Zusammenarbeit und Koordination beruht. Als Gastgeber und Förderer war Finnland an der Formulierung des Schlüsselabschnitts 24 der Gipfelerklärung von Helsinki des Helsinki-Dokuments 1992 beteiligt, welches das Konzept "sich gegenseitig stärkende(r) Institutionen (...) von denen jede ihren eigenen Handlungs- und Verantwortungsbereich hat", einführte.¹⁶ Finnland betont, daß die OSZE eine vereinigende Struktur für ganz Europa, Eurasien und die transatlantische Region darstellt, während weiterhin Integrationsprozesse die internationale Landschaft prägen. Finnland nimmt eine flexible und pragmatische Haltung gegenüber der Zusammenarbeit zwischen den europäischen und transatlantischen Institutionen ein und betont dabei Wirksamkeit und Ergebnisse als Merkmale kooperativer Sicherheit in ihrer wahren Bedeutung. Im Rahmen einer natürlichen Arbeitsteilung und auf der Grundlage komparativer Vorteile hat die OSZE eine vorrangige Rolle bei der Konfliktverhütung und der Unterstützung von Nachsorgeaktivitäten. Darüber hinaus ist für Finnlands Interessen wichtig, daß die OSZE einen Rahmen dafür schafft, bilaterale und regionale Initiativen in eine interinstitutionelle Ordnung einzufügen, die auf wechselseitiger Verstärkung, komparativem Vorteil und Gleichberechtigung beruht.

Die EU-Vorschläge für ein Gemeinsames Konzept und eine Plattform für kooperative Sicherheit skizzieren Prinzipien und Mechanismen für ein produktives Verhältnis zwischen Sicherheits- und Kooperationsinstitutionen. Finnische Stellungnahmen haben der Frage der Entwicklung des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates (EAPR) zu einem effektiven und dynamischen Forum für den sicherheitspolitischen Dialog einschließlich regionaler Fragen, sowie der Erleichterung von PfP-Aktivitäten besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Finnland hob vor allem die Notwendigkeit hervor, zwischen dem EAPR einerseits und der NATO und dem NATO-Rußland-Rat andererseits Offenheit und Austausch herzustellen, und bemühte sich in enger Zusammenarbeit mit Schweden, Rußland zu einer

15 Vgl. The ICG and the security and defence dimension - towards an enhanced EU role in crisis management. Memorandum Finnlands und Schwedens vom 25. April 1996 (den anderen Mitgliedstaaten der EU zugeleitet).

16 Helsinki-Dokument 1992. Gipfelerklärung von Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausgabe, Kap. B.4, Abs. 24, S. 8; vgl. Kari Möttölä, Prospects for Cooperative Security in Europe: The Role of the CSCE, in: Michael R. Lucas (Hrsg.), The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation, Baden-Baden 1993, S. 1-29.

intensiveren Beteiligung an EAPR/PfP im Geiste kooperativer und unteilbarer Sicherheit zu ermutigen.¹⁷

Von besonderem Interesse ist für Finnland eine effektivere Zusammenarbeit zwischen der OSZE und dem Europarat bei der Arbeit für demokratische Sicherheit. Während die beiden Institutionen komplementär in dem Sinne sind, daß der Europarat einen rechtlichen und langfristigen Ansatz verfolgt und die OSZE politischer und flexibel genug ist, um kurzfristige Aufgaben zu übernehmen, bedarf es einer besseren Koordination ihrer Aktivitäten; Möglichkeiten für die Zusammenarbeit gibt es vor allem vor Ort. Während seines Vorsitzes im Europarat 1996-1997 trug Finnland dazu bei, die Zusammenarbeit zwischen dem Rat und der OSZE bei der Behandlung der Menschenrechtsaspekte im Zuge des Wiederaufbaus in Bosnien-Herzegowina zu verbessern und einen intensiveren Dialog zwischen den beiden Organisationen über ihre jeweiligen Überwachungsmechanismen bezüglich des Demokratiedaufbaus und des Menschenrechtsschutzes in Gang zu bringen. Auch in der Arbeit der Gruppe der Weisen des Europarates schenkt Finnland der Frage der Zusammenarbeit zwischen OSZE und Europarat besondere Beachtung.¹⁸

Beiträge zum OSZE-Sicherheitsmanagement

Seit den frühen Tagen der Institutionalisierung der KSZE/OSZE hat Finnland die Chance und die Verantwortung betont, die den Teilnehmerstaaten aus den gemeinsamen Strukturen und Institutionen erwachsen. Es muß sichergestellt werden, daß diese "nicht außer Gebrauch kommen",¹⁹ wie dies bei so vielen früheren Fällen internationaler Zusammenarbeit geschah.

Ein Indikator dafür, welchen praktischen Wert ein Teilnehmerstaat der OSZE zumißt, ist die Zuteilung von Ressourcen für ihre Aktivitäten und Organe. 1996-1997 stellte Finnland insgesamt 17 Beamte für OSZE-Missionen ab, rund 180 Finnen nahmen an Wahlbeobachtungsmissionen der OSZE teil. Anfang 1998 stellte Finnland drei Mitglieder der Mission in Bosnien und Herzegowina, vier der Kroatien-Mission und je eines in Estland und in der Ukraine. Darüber hinaus entsandte Finnland neun

17 Vgl. Statement by H. E. Martti Ahtisaari, President of the Republic of Finland at the working session, Madrid Summit, 9. Juli 1997; The Dimensions of Finnish and Swedish Cooperation, Speech by Director General Pertti Torstila at a seminar organised by Finland's National Defence Information Planning Commission on the theme of "The Security of Northern Europe in the 21st Century", Helsinki, 11. Mai 1998.

18 Vgl. Statement by Ms Tarja Halonen, Minister for Foreign Affairs of Finland, at a Press Conference marking the end of Finnish Chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe, Straßburg, 6. Mai 1997; Committee of Wise Persons, Interim report to the Committee of Ministers (Absatz 9), Council of Europe, Straßburg, 28. April 1998; Statement by Ms Tarja Halonen, Minister for Foreign Affairs of Finland, The OSCE Ministerial Council, Kopenhagen, 18. Dezember 1997.

19 H.E. Mr. Mauno Koivisto, President of Finland, in: Helsinki Summit 1992 of the Heads of State or Government of the Participating States of the Conference on Security and Co-Operation in Europe, Official Verbatim Records, 9. und 10. Juli 1992, CSCE/HS/VR.5.

Mitarbeiter in die Überwachungsmission der EU (ECMM) in Bosnien und Albanien, zwei Beamte in die multinationale beratende Polizeitruppe der WEU in Albanien und ungefähr 40 Beamte in die Polizeioperation der VN in der Region. Wenn die Operation der VN-Zivilpolizei in Ostslawonien zu Ende geht, ist Finnland bereit, eine Beteiligung an einer vergleichbaren OSZE-Operation zu erwägen. Finnlands Mittelzuweisungen entsprechen denjenigen eines durchschnittlich kleinen EU-Mitglieds. Mit freiwilligen Beiträgen hat Finnland die Wahlen in Bosnien und den Fonds unterstützt, der für die Mitwirkung der neuen Teilnehmerstaaten in der OSZE bereitgestellt wurde. Als die zentralasiatischen und andere GUS-Mitglieder 1992 in die OSZE aufgenommen wurden, trug Finnland aktiv das Konzept der Unterstützung mit und beteiligte sich an der Ausbildung ihrer Experten sowie derer anderer neuer Teilnehmerstaaten in OSZE-Fragen. Seit Finnland 1992 der Gastgeber des Folge- und des Gipfeltreffens in Helsinki war, hat es keine vergleichbare Verantwortung mehr übernommen. Finnische Bürger leiten zur Zeit keines der ständigen OSZE-Organe, sind aber in herausgehobener Position im OSZE-Sekretariat und im Sekretariat der Parlamentarischen Versammlung der OSZE vertreten.

Unterstützung für Transformation und Wiederaufbau

Beim Sicherheitsmanagement in Europa setzt die OSZE auf zwei-Ebenen an: Die eine bezieht sich auf die Unterstützung des strukturellen Wandels, die andere beschäftigt sich mit akuten Problemen.

Um die soziale und wirtschaftliche Kluft zu schließen, die aus der europäischen Teilung resultiert und die Stabilität in ganz Europa bedrohen kann, sind Solidarität und Unterstützung für die Transformationsländer und Länder in Konfliktregionen notwendig, um gleiche Sicherheit und gleichen Wohlstand zu erreichen. Zwar wurde nicht erwartet, daß der KSZE/OSZE relevante Finanzmittel oder sonstige Ressourcen zur Verfügung stünden, um den politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbau der Staaten zu unterstützen; es war jedoch von zentraler Bedeutung, daß das Prinzip Frieden durch Wandel unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges von ihr als umfassender Institution 1990 in Paris und 1992 in Helsinki, angenommen wurde.

Obwohl die Bedeutung der KSZE/OSZE bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit der gemeinsamen Übernahme der Marktwirtschaft als künftigen System aller Teilnehmerstaaten abnahm, bleibt diese Frage als Erinnerung an die wirtschaftliche Dimension umfassender Sicherheit auf der Tagesordnung. Das Wirtschaftsforum hat für den Meinungs- und Erfahrungsaustausch über Transformationsökonomien eine nützliche Rolle gespielt, und neue Themen wie die Sicherheit der Energieversorgung oder das Verhältnis zwischen Energie und Umwelt kommen auf. Finnland teilt die

EU-Position, daß die OSZE im Interesse der Vermeidung von Doppelarbeit weder eine operative Rolle in Wirtschaftsfragen übernehmen sollte noch in diesem Zusammenhang Verpflichtungen verhandelt werden sollten. Dies ist die Aufgabe der internationalen Finanzinstitutionen - vor allem der Europäischen Union -, welche die Verantwortung und die Ressourcenbasis für wirtschaftliche Unterstützung und technische Hilfe haben, die auch auf regionaler und bilateraler Ebene effektiv geleistet werden können. Das Ziel des finnischen Vorschlags von 1997 über die nördliche Dimension der EU-Politik besteht in der Förderung der Zusammenarbeit bei der Wirtschaftsentwicklung, bei Energie- und Transportfragen sowie beim Umweltschutz in den nördlichsten Regionen des OSZE-Raums, einschließlich der Ostsee- und Barentsregion und der arktischen Gebiete um den Nordpol.²⁰

Durch ihren Beitrag zur Konsolidierung der politischen Demokratie und zur Achtung und Umsetzung der Menschenrechte spielt die OSZE bei den humanitären Aspekten der Transformation eine größere Rolle. Im Mittelpunkt der Arbeit stehen dabei das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und die Überprüfungs- und Kontrollmechanismen der Verpflichtungen innerhalb der menschlichen Dimension. Zusammen mit seinen EU-Partnern unterstützt Finnland die Bemühungen, das BDIMR näher an den Ständigen Rat heranzubringen und seine Arbeit auf die Schlüsselthemen von Demokratisierung und Wahlbeobachtung zu konzentrieren. Die alle zwei Jahre stattfindenden Implementierungstreffen sollten effektiver gestaltet werden, und es sollte erwogen werden, zwischendurch themenorientierte Sondertreffen abzuhalten. Finnlands inhaltliche Arbeit im Bereich der menschlichen Dimension findet größtenteils im Rahmen der EU-Koordination statt und wird über gemeinsame Positionen und Statements vorgetragen. Vor kurzem war Finnland für die Stellungnahme der Union zu Roma und Sinti verantwortlich. Obwohl es Fortschritte gibt, hat die Union verschiedene mittel- und osteuropäische Staaten wegen fortgesetzter Diskriminierung der Roma und Sinti kritisiert. Die aufgrund eines Beschlusses des Budapester Gipfels im BDIMR eingerichtete Kontaktstelle hält Verbindung mit Vertretern der Roma- und Sinti-Gemeinschaft und veröffentlicht und verbreitet Informationen über die Situation der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet. In einem breiteren Kontext sind die wichtigsten Schritte die Einhaltung der für nationale Minderheiten relevanten Konventionen durch die Staaten sowie die Zusammenarbeit zwischen OSZE und Europarat.²¹

20 Vgl. Paavo Lipponen, The European Union needs a policy for the Northern Dimension, in: Lassi Heininen/Richard Langlais (Hrsg.), Europe's Northern Dimension: the BEAR meets the south, Rovaniemi 1997, S. 29-35; Tagung des Europäischen Rates am 12. und 13. Dezember 1997 in Luxemburg, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Abschnitte 67 und 68, in: Europäische Kommission (Hrsg.), EU-Nachrichten (Dokumente) Nr. 7, 17. Dezember 1997, S. 12.

21 Vgl. Stellungnahme Finnlands im Namen der Europäischen Union, OSZE-Implementierungstreffen 1997, Warschau 20. und 21. November 1997.

Zusammen mit den anderen skandinavischen Ländern ist Finnland für die Idee humanitärer Mindeststandards eingetreten, die in allen Situationen anwendbar sind, einschließlich interner Konflikte und Auseinandersetzungen, die in die Grauzone zwischen Frieden und traditionellem Krieg fallen. Die skandinavischen Bemühungen im OSZE-Kontext zielen hauptsächlich darauf, die derzeitigen Bemühungen um eine VN-Resolution zu dieser Frage zu unterstützen. Auch in der OSZE-Region, die Zeuge eines gewalttätigen und zerstörerischen Krieges im ehemaligen Jugoslawien zwischen den Teilen eines früheren Staates wurde, ist die Angemessenheit des humanitären Rechts in Ausnahmesituationen, an denen auch nichtstaatliche Akteure beteiligt sind, eine Frage von wachsender Bedeutung.

Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge

Frühwarnung und Konfliktverhütung in der Ostsee-Region

Finnland hat Estland wie auch Lettland und Litauen konsequent bei der Konsolidierung ihrer Souveränität unterstützt, ihnen bei der politischen und wirtschaftlichen Transformation geholfen und ihren Wunsch nach Integration in die Europäische Union mitgetragen. Die Aktivitäten der OSZE und des Europarates in der Region haben zusammen mit bilateralen und multilateralen Unterstützungsbemühungen insbesondere der skandinavischen Länder dafür gesorgt, daß sich das Regime gemeinsamer Verantwortung und Solidarität auch auf die baltischen Staaten erstreckt und sie in die Vernetzung internationaler Institutionen und Abmachungen innerhalb des OSZE-Gebietes einbezogen sind.²²

Die OSZE-Missionen in Estland und Lettland stellen Instrumente dar, die für Finnlands Sicherheitsziele in der näheren Umgebung von unmittelbarer Bedeutung sind. Die OSZE-Instrumente der menschlichen Dimension werden zum Zweck der Frühwarnung und Konfliktverhütung eingesetzt. Mit der Verständigung auf den Abzug der früheren sowjetischen bzw. russischen Truppen von den Territorien der baltischen Staaten, die auf dem KSZE-Folgetreffen von Helsinki mit aktiver skandinavischer Vermittlung verhandelt wurde und in Absatz 15 der Gipfelerklärung von Helsinki enthalten ist, stellte die KSZE/OSZE erstmals ihren Nutzen bei der Unterstützung für die Festigung der zurückgewonnenen Souveränität und Unabhängigkeit der baltischen Staaten sowie für deren Bemühen, mit den Relikten der Ära der Sowjetmacht fertig zu werden und die Nachbarschaftsbeziehungen mit der Großmacht Rußland zu normalisieren, die selbst nach einer tragfähigen postsowjetischen Identität suchte, unter Beweis.

22 Vgl. Möttölä, a.a.O. (Anm. 7), S. 363-404.

Als die KSZE beschloß, Langzeitmissionen in Estland (1992) und Lettland (1993) einzurichten, die sich mit dem Verhältnis zwischen den nationalen und ethnischen Gemeinschaften beschäftigen und die gesetzgeberischen und anderen Anstrengungen dieser Länder überwachen und unterstützen sollten, stellte Finnland zwei der ersten Missionsleiter für Estland und einen stellvertretenden Missionsleiter für die Mission in Riga. Die Arbeit in Tallinn verlief nicht ohne Empfindlichkeiten, Belastungen und Schwierigkeiten. Die OSZE-Mission beriet und ermutigte zusammen mit dem Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten die estnische Regierung in ihren Bemühungen, eine Aufenthalts- und Staatsbürgerschaftsgesetzgebung zu erarbeiten, nachzubessern und durch den *Riigikogu* zu bringen. Russischsprachige Personen erhielten von der Mission Unterstützung bei ihren Anpassungsproblemen; die Mission organisierte darüber hinaus Round-Table-Gespräche zwischen den Gemeinschaften. Während der ersten Jahre (1993-1994), als die Probleme der Beziehungen zwischen den Gemeinschaften und des Status ethnisch russischer Nicht-Staatsbürger, insbesondere früherer Militärangehöriger, auch noch mit der Frage der Anwesenheit und des verzögerten Abzugs russischer Truppen verknüpft waren, mußte die OSZE-Mission unter ihrem finnischen Leiter ungerechtfertigte Fehlperzeptionen und Verdächtigungen der radikaleren Elemente beider Gemeinschaften überwinden. Insgesamt gelang es der OSZE-Mission, ihre Unparteilichkeit zu bewahren und die Funktion präventiver Diplomatie und Vermittlung zu erfüllen, insbesondere im politisch sensiblen Nordosten Estlands.²³

Finnland betrachtet die Rolle der OSZE weiterhin als besonders wertvoll; durch die Empfehlungen des HKNM setzt sie in konkreter und detaillierter Weise Standards für Estland und Lettland für weitere Reform- und Implementierungsschritte in diesem Bereich. Die Aufgabe, den übermäßigen Anteil staatenloser Personen durch einen Einbürgerungsprozeß in Übereinstimmung mit nationalen Gesetzen und internationalen Standards zu verringern, hat für beide Länder, die nach EU-Mitgliedschaft streben, große Bedeutung. Beide Länder haben Gesetze verabschiedet, die Kindern, die nach 1991 geboren wurden, die Staatsbürgerschaft gewährt; Lettland steht zusätzlich vor der Aufgabe, das sogenannte "Fenster"-System im Einbürgerungsprozeß zu beseitigen, das den Umfang der Einbürgerungsanträge durch Quoten regelt. Durch die Europäische Union, die sich weiterhin in baltischen Fragen engagiert,²⁴ arbeitet Finnland aktiv mit und kommt zu dem Schluß, daß die

23 Vgl. Klaus Törnudd, *The Role of the CSCE Mission in Preventive Diplomacy - The Case of Estonia*, in: *The Challenge of Preventive Diplomacy. The Experience of the CSCE*, Stockholm 1994, S. 73-86; Timo Lahelma, *The Role of the CSCE Mission in Preventive Diplomacy - The Case of Estonia (August 1993 - June 1994)*, in: ebd., S. 87-99; *The Role of the High Commissioner on National Minorities in OSCE Conflict Prevention. An Introduction*, Den Haag 1997.

24 Vgl. *Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the Russian Federation's proposals regarding security aspects, confidence-building measures and regional cooperation in the Baltic Sea region*, Brüssel, 15. Dezember 1997, [3368/97 (Presse 394)].

solideste Garantie für die Umsetzung von Menschenrechten und Minderheitenstandards die EU-Mitgliedschaft der baltischen Staaten sein wird, die letztendlich auch im Interesse Rußlands läge.²⁵ Der Kommissar für demokratische Einrichtungen und nationale Minderheiten des Rates der Ostseestaaten, der eng mit dem HKNM der OSZE zusammenarbeitet, ist ein weiteres Instrument zur Konfliktverhütung und zur Unterstützung der Transformation in der Region und für die russisch-baltischen Beziehungen. Während sich der HKNM mit den Rechten von Minderheiten als Gruppen befaßt, kann der Kommissar des Rates der Ostseestaaten Individualfälle behandeln.

OSZE-Normen und Prinzipien bilden auch die Grundlage für die Lösung des Streits über die Grenzabkommen zwischen Estland und Rußland bzw. Lettland und Rußland, obwohl es hier keine aktive Vermittlung gibt. Finnland trug jedoch dazu bei, daß im Sommer 1997 ein Verhandlungskontakt zwischen Estland und Rußland über die Grenzfrage hergestellt wurde; seitdem verhandeln die Parteien direkt auf bilateraler Basis.²⁶

Krisenmanagement im postsowjetischen Raum

Ein anderes Unternehmen im Bereich Konfliktmanagement, dem Finnland besondere diplomatische Bemühungen gewidmet hat, ist die OSZE-Mission zur Beendigung des Krieges in Berg-Karabach. Finnland stellte 1995-1996 zusammen mit Rußland den Ko-Vorsitz der Minsker Konferenz und nahm durch diplomatische Vertreter und Experten in der Minsker Gruppe, einen Besuch des finnischen Außenministers in der Region und Treffen zwischen dem finnischen Präsidenten und regionalen Führern an der Vermittlung zwischen den Parteien (Armenien, Aserbaidshan und Berg-Karabach) teil.²⁷ Finnische Offiziere leiteten von 1992 bis Juni 1996 die OSZE-Arbeitsgremien (Interim Operational Planning Group und High Level Planning Group) zur Planung einer friedenserhaltenden Operation der OSZE für Berg-Karabach. Während die diplomatische Vermittlung fortgeführt wird, werden diese Pläne auf den neuesten Stand gebracht.

Finnlands Entscheidung, sich für die anspruchsvolle Minsk-Mission zur Verfügung zu stellen, hängt neben der allgemeinen Verantwortung für die

25 Vgl. Foreign Minister Tarja Halonen on the Russian speaking non citizen population in Lätvia, MFA Press Release Nr. 171, 1. Juni 1998.

26 Im Juni 1997 trafen sich estnische und russische Vertreter in Helsinki. Vgl. die Erklärung von Ministerpräsident Paavo Lipponen über Finnlands Bereitschaft, den Parteien "Gute Dienste" zur Verfügung zu stellen, in: Demari, 15. Mai 1997.

27 Finland as a Mediator in the Karabakh Conflict. Report by the Minister for Foreign Affairs Ms Tarja Halonen to the Foreign Affairs Committee of Parliament on the activities of Finland as co-chairman of the OSCE Minsk Conference, Helsinki, 11. Februar 1997; René Nyberg, Några reflektioner kring Finlands medling i Karabach-konflikten: in: Kungl Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift (The Royal Swedish Academy of War Sciences, Proceedings and Journal) 4/1997, S. 77-82; Terhi Hakala, The OSCE Minsk Process: A balance after five years, in: Helsinki Monitor 1/1998, S. 5-14.

Lastenteilung als OSZE-Teilnehmerstaat mit seinem Interesse daran zusammen, daß Konflikte auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion gemäß OSZE-Normen und -Prinzipien gelöst werden. Rußlands Verhalten gegenüber seinen Nachbarn wird weitgehend als Test seiner außen- und sicherheitspolitischen Orientierung betrachtet. Wenn internationale Institutionen wie die OSZE einen Beitrag zur Stabilität im Bereich der früheren Sowjetunion leisten können, die von Rußland und anderen Konfliktparteien anerkannt und akzeptiert werden, würde dies ihr Engagement in den gegenwärtigen Vereinigungs- und Integrationsprozessen in Europa vertiefen. Darüber hinaus eröffnete der Minsk-Prozeß Finnland die Möglichkeit, sein Bewußtsein und sein Wissen über russische Sicherheitsinteressen im Süden, der sich zu einer anhaltenden Krisenregion und zur besonderen Sorge für die Föderationsregierung in Moskau entwickelt hat, zu erweitern.

Obwohl während des finnischen Ko-Vorsitzes kein Durchbruch erreicht wurde, erzielte man Fortschritte bei der Konsolidierung des Minsk-Prozesses. Dieser von der OSZE eingeleitete Vorstoß wurde als das einzige Mediationsforum im Berg-Karabach-Konflikt bestätigt und nicht länger durch parallele einseitige Bemühungen Rußlands in der Region überschattet. Darüber hinaus verbesserte sich die Funktionsweise des Ko-Vorsitzes, und zwischen den beiden Ko-Vorsitzenden wurden gute Arbeitsbeziehungen eingerichtet. Während Finnland weiter in der Minsker Gruppe mitarbeitete, wurde der Ko-Vorsitz nach dem Lissabonner Gipfel von den Vereinigten Staaten und Frankreich zusammen mit Rußland übernommen.²⁸

Finnland, das damals gerade EU-Mitglied geworden war, koordinierte während der Berg-Karabach-Mission seine Aktivitäten eng mit den EU-Mitgliedern in der Gruppe und hielt die übrigen EU-Mitgliedsländer auf dem laufenden. Die Mission war für die Union, die im Rahmen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens gerade engere Arbeitsbeziehungen mit Rußland nicht nur in wirtschaftlichen, sondern auch in politischen Fragen aufbaute, von unmittelbarer Bedeutung. Während des Tschetschenienkonflikts unterstützte Finnland aktiv das Engagement der OSZE vor Ort, das im Frühjahr 1995 zur Einrichtung der OSZE-Unterstützungsgruppe führte; Finnland unterstützte die OSZE-Mission während des Konflikts und in der Nachsorgephase. Der Tschetschenienkonflikt erwies sich als schwieriger Fall für die Union, die in ihren Bemühungen um eine friedliche Beendigung dieses zerstörerischen Konflikts versuchte, Rußland zur Achtung seiner internationalen Verpflichtungen, insbesondere aus dem humanitären Völkerrecht und den relevanten Bestimmungen des Verhaltenskodex zu drängen; als eine Form der Sanktion schob sie dabei die Ratifizierung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens auf. Das Engagement der OSZE im Tschetschenienkonflikt lieferte der Union den normativen

28 Vgl. Mr. Martti Ahtisaari, President of the Republic of Finland, Statement at the Lisbon Summit of the Organization for Security and Cooperation in Europe, Lisbon, 2 December 1996, in: Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, Tampere 1998, S. 308-309.

Bezugspunkt für ihre Politik, sowie das operative Ziel, das sie in ihrem Dialog mit Rußland unterstützen konnte, der sich als schwieriger, aber lehrreicher Testfall für Bemühungen erwies, den komplexen russischen Entscheidungsprozeß zu beeinflussen.²⁹

Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen

Finnlands Haltung gegenüber Rüstungskontrolle und militärischen vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM), die im OSZE-Rahmen diskutiert und entwickelt wurden, ist von seiner Position als kleines Land mit einer eigenen nationalen, ausschließlich auf defensive Aufgaben zugeschnittenen Verteidigung, von seiner Politik militärischer Nichtpaktgebundenheit und unabhängiger Verteidigung sowie von regionalen Faktoren bestimmt. Finnland profitiert vom allgemeinen Fortschritt bei Rüstungsabbau und Transparenz, der durch den politischen Wandel in Europa eingeleitet wurde und durch die Zusammenarbeit im OSZE-Rahmen erleichtert wird, hat jedoch in bestimmten Fragen spezifische Interessen zu beachten.

Da der Stand der Umsetzung unter den Teilnehmerstaaten noch unterschiedlich ist, legt Finnland Wert darauf, daß die Anwendbarkeit der bestehenden VSBM des Wiener Dokuments 1994, wie etwa der Austausch militärischer Information und die Verifikation und Einhaltung der Verpflichtungen, verbessert wird. Finnland hat ebenfalls vorgeschlagen, daß die Verpflichtungen aus dem Verhaltenskodex durch die Maßnahmen, die im Wiener Dokument vorgesehen sind (Evaluationsbesuche und Inspektionen), verifiziert werden, und daß die Teilnehmerstaaten über ihre Implementierungsmaßnahmen - wie etwa Programme zur Ausbildung und Öffentlichkeitsarbeit - informieren.³⁰

Da das Wiener Dokument überarbeitet und der KSE-Vertrag angepaßt wird, wird die Bedeutung des VSBM-Regimes für Finnland unter den sich verändernden Umständen wahrscheinlich wachsen. Finnland hat sein Interesse daran zum Ausdruck gebracht - und technische Vorbereitungen dafür getroffen -, dem Vertrag über den Offenen Himmel beizutreten, sobald der Ratifizierungsprozeß unter den ursprünglichen Parteien abgeschlossen ist und der Vertrag für Neubeteiligte geöffnet wird. Es würde Finnlands Bedarf an Offenheit in seinem näheren Sicherheitsumfeld dienen, wenn die gut etablierten VSBM des Wiener Dokuments über militärische Strukturen und Aktivitäten umgesetzt und eingehalten werden und dazu noch die Möglichkeit zu kurzfristigen Überwachungsflügen nach dem Vertrag über den Offenen Himmel

29 Vgl. Christer Pursiainen *Modelling Russia's Crisis Decision-Making: The Case of Chechnya*, in: Finnish Institute of International Affairs Working Paper 1/1997.

30 Statement by Finland on 23 September 1997, in Follow-up Conference on the OSCE Code of Conduct on politico-military aspects of security, Wien, 22.-24. September 1997, Summary, FSC.GAL/15/97; vgl. auch die Erklärungen auf dem jährlichen Treffen zur Beurteilung der Durchführung, Wien, 2.-4. März 1998.

käme; die Verifikationsregelungen des KSE-Vertrags dagegen würden keinen wesentlichen neuen Nutzen bringen. Da Finnland nicht zu den Vertragsstaaten gehört, kann es das Ergebnis der KSE-Anpassung nicht direkt beeinflussen; die Entwicklung der VSBM jedoch ist immer enger mit der Zukunft von KSE verbunden, da beide Regime - wenn auch aus verschiedenen Blickwinkeln - auf dieselbe Art von Sicherheitsfragen gerichtet sind, etwa Transparenz bei militärischen Veränderungen oder die Konsolidierung regionaler Stabilität im Nordosten und Südosten.

Die NATO-Erweiterung und die Umstrukturierung der Verteidigung in den neuen oder potentiellen Mitgliedstaaten einerseits und die Militärreform in Rußland andererseits sind Entwicklungen, die nicht nur durch KSE-bezogene Maßnahmen reguliert werden, sondern auch durch Verbesserungen und neue Bestimmungen im Wiener Dokument. An die Stelle früherer Ideen zur Harmonisierung der Rüstungskontrollverpflichtungen der OSZE-Staaten, die in der Praxis die durchgängige Annahme der KSE-typischen Begrenzungen und Verifikationsmaßnahmen erfordert hätten, ist nunmehr die Vorstellung eines Netzwerks ineinandergreifender und sich gegenseitig verstärkender Rüstungskontrollverpflichtungen getreten. Während Finnland das Konzept der Harmonisierung ablehnt und betont, daß Transparenzmaßnahmen legitimen Verteidigungserfordernissen nicht zuwiderlaufen dürfen, arbeitet es zusammen mit den anderen Teilnehmerstaaten daran, den Rahmen für Rüstungskontrolle zu entwickeln, der im Lissabonner Dokument von 1996 skizziert wurde.

Ein anderer Aspekt, der das VSBM-Regime für finnische Sicherheitsinteressen relevanter macht, ist sein regionaler Ansatz. Da militärische Sicherheit und Stabilität im nunmehr ungeteilten Europa in zunehmendem Maße durch Entwicklungen im näheren Umfeld bestimmt werden, haben die Staaten regionale und bilaterale Kooperationsprozesse und -vereinbarungen geschaffen, einschließlich von VSBM, die über das Wiener Dokument 1994 hinausgehen bzw. es ergänzen. Finnland und Schweden haben einseitig als Teil einer breiteren Initiative zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit in der Region ihren Nachbarn im Ostseeraum auf wechselseitiger und bilateraler Basis eine zusätzliche Quote von Evaluierungsbesuchen und Inspektionen angeboten. Die Initiative bezieht sich auf diejenigen Möglichkeiten zur Behandlung der für die Ostsee-Region relevanten Sicherheitsfragen, welche die Überarbeitung des Wiener Dokuments bietet, betont dabei aber die Unteilbarkeit der Sicherheit im OSZE-Raum und weist die Idee einer Regionalisierung von Sicherheitsgarantien und -verantwortlichkeiten zurück. Die finnisch-schwedische Initiative hebt die Tatsache hervor, daß es zusätzlich zu den traditionellen militärischen VSBM andere Maßnahmen und Vorkehrungen gibt, die Sicherheit und Stabilität erhöhen und Vertrauen schaffen können, wie z.B. die Nachbarschaftskooperation im Rahmen von PfP und im Euro-Atlantischen

Partnerschaftsrat sowie Zusammenarbeit auf dem Gebiet ziviler Sicherheit und anderer gemeinsamer Reaktionen ziviler und militärischer Behörden auf neue transnationale Risiken und Herausforderungen.³¹

Finnland hat seit der Verabschiedung des Wiener Dokuments in seiner jetzigen Form in den frühen neunziger Jahren bis Juni 1998 sieben Evaluierungsbesuche und sechs Inspektionen durchgeführt und acht Evaluierungsbesuche und eine Inspektion empfangen. Von der finnischen Verteidigungsstruktur sind nur die drei Luftwaffenstaffeln kategorisierte und als aktive Verbände notifizierte Gegenstände von Evaluierungsbesuchen, während Ausbildungszentren im Frieden keine aktiven Verbände darstellen. Die gegenwärtigen Pläne, die bis ins Jahr 2008 reichen, sehen keine Veränderung des Verteidigungssystems vor, das auf der Aufstellung von Kriegstreitkräften durch Mobilisierung der durch Wehrpflicht gebildeten Reserven beruht. Finnland unterstützt die Berichtspraxis des KSE-Prozesses, die im OSZE-Rahmen eingeführt wurde. Von Beginn der KSE-Verhandlungen an gab es eine Informationsverbindung zum Forum für Sicherheitskooperation, welche die Notwendigkeit symbolisierte, auch den Sicherheitsinteressen der Nichtteilnehmer Rechnung zu tragen. Diese Offenheit setzt sich auch bei den KSE-Anpassungsverhandlungen fort, in der Praxis übersteigt die Transparenz sogar die formalen Erfordernisse, so daß Finnland die Verhandlungen gut verfolgen kann.

Finnland unterstreicht die Bedeutung des KSE-Vertrags, insbesondere der Umsetzung der Flankenbegrenzung, für die Stabilität in seinem näheren Umfeld. Die Frage eines Beitritts Finnlands zum KSE-Vertrag könnte in naher Zukunft aktuell werden, nachdem ein erfolgreiches Anpassungsergebnis zwischen den Parteien in Kraft getreten ist.

Politisch stützt sich Finnlands Position zum Thema KSE auf das OSZE-Prinzip, nach dem jeder Staat das Recht hat, seine Verteidigung und seine Sicherheitsvereinbarungen selbst zu wählen, und auf die Verpflichtung aller, die Sicherheitsinteressen anderer zu berücksichtigen. Finnland nahm weder an den ursprünglichen KSE-Verhandlungen noch an seinen späteren Anpassungen teil. Darüber hinaus bezieht sich ein Schlüsselargument auf die regionalen Rahmenbedingungen und die spezifischen Merkmale des finnischen Verteidigungssystems in Übereinstimmung mit OSZE-Prinzipien. Dieses Leitprinzip ist in der Bestimmung enthalten, nach der Rüstungskontrollregime den "spezifischen Charakteristika der Streitkräfte der einzelnen Teilnehmerstaaten"³² und bereits vereinbarten Verpflichtungen Rechnung tragen werden.

31 Vgl. Non-paper by Finland and Sweden on Cooperative Security for the Baltic Sea Region, 17 April 1998, FSC.DEL/104/98/22.04.98; Torstila, a.a.O. (Anm. 17).

32 Lissabonner Dokument 1996, Ein Rahmen für Rüstungskontrolle, Abs. 8, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 471.

Militärisch gesehen, ist der Schutz der Integrität des nationalen Verteidigungssystems der beherrschende Gesichtspunkt in den finnischen Überlegungen, ob man irgendeine Einladung, dem KSE-Vertrag beizutreten, annehmen solle. Die Erfordernisse eines auf Mobilisierung beruhenden Systems schließen es aus, Mobilisierungspläne zu enthüllen oder die für die Kriegsstreitkräfte bestimmten Waffendepots für jene Art intrusiver Verifikation zu öffnen, die auf den KSE-Vertrag zugeschnitten ist, der zwischen Mitgliedern von Militärbündnissen geschlossen wurde, die über große aktive und stehende Armeen mit Offensivfähigkeiten sowie überlegene Aufklärungsressourcen verfügen. Unter den aktuellen Umständen plant Finnland nicht, dem KSE-Vertrag beizutreten; es unterstützt den Vertrag jedoch nachhaltig als grundlegendes Element militärischer Stabilität in Europa. Wenn der Vertrag für weitere Beitritte geöffnet wird, müßte Finnland den Nutzen einer Beteiligung zwar prüfen, der politische Mehrwert würde aber wahrscheinlich die militärischen Risiken nicht übersteigen. Aus demselben Grund war Finnland gegen die Idee der Harmonisierung der Rüstungskontrollregime in Europa, die praktisch die Übernahme der KSE-Standards durch alle OSZE-Teilnehmerstaaten bedeuten würde. Ein kosteneffektives, rein defensives und von Natur aus demokratisches Verteidigungssystem wird aller Voraussicht nach eine relevante und legitime Position in der europäischen Sicherheitsarchitektur behalten.³³

Schlußfolgerungen: ein dynamisches Verhältnis zur OSZE

Finnlands Aktivität in der OSZE spiegelt ein in sich dynamisches Verhältnis wider. Das gesamteuropäische System von Sicherheit und Zusammenarbeit verändert sich, die Rolle der OSZE wird unter den Teilnehmerstaaten fortlaufend debattiert, und Finnlands eigene Anpassung an das Integrations- und Sicherheitsumfeld wird durch Entscheidungen gestaltet, in denen die OSZE eine variable Rolle einnimmt.

Finnland ist ein kleiner Staat, der starkes Interesse an internationalen Institutionen hat und großes Vertrauen in sie setzt. Der Nutzen der politischen und funktionalen Dimensionen der OSZE für die Ziele finnischer Außen- und Sicherheitspolitik hat sich sowohl während des Kalten Krieges als auch nach dessen Ende erwiesen.

33 Vgl. The European Security Development and Finnish Defence, a.a.O. (Anm. 5), S. 30; Statement by Mr. Pertti Torstila, Director General for Political Affairs, Ministry for Foreign Affairs of Finland, at the OSCE Forum for Security Co-operation, Wien, 18. Juni 1997; Military non-alliance. The development of military doctrine and changes in the defence structures. Reform or restructuring the armed forces, presentation by Lieutenant General Jussi Hautomäki at the Seminar on Defence Policies and Military Doctrines held in Vienna, FSC.MD.DEL/31/98, 27. Januar 1998; Evolution of the European Security Environment and Its Influence on Defence Policies and Military Doctrines, statement by Kari Möttölä, Special Adviser, MFA, in demselben Seminar, FSC.MD.DEL/26/98, 27. Januar 1998.

Gleichzeitig gründet sich Finnlands politisches Handeln auf eine Reihe von Prioritäten: Eine eigenständige nationale Verteidigungslösung verkörpert Kontinuität, die sorgfältige Beachtung regionaler Stabilität ist unabdingbar, und die Mitgliedschaft in der Europäischen Union eröffnet wichtige Einflußmöglichkeiten. Für all diese Kernelemente finnischer Außen- und Sicherheitspolitik ist eine aktive Politik in der OSZE von Bedeutung.

Die Rolle der OSZE bei der Gestaltung von Sicherheit in Europa ist von vitaler Bedeutung für Finnland, das von der Inklusivität und den gemeinsamen Normen profitiert, die die Unteilbarkeit der Sicherheit aufrechterhalten. Beim praktischen Sicherheitsmanagement ist die OSZE für Finnland je nach dem verfügbaren Zuschnitt der inter-institutionellen Kooperation von unterschiedlicher Bedeutung. Sie hat aber ihren legitimen und funktionalen Platz bei der Umsetzung von Menschenrechtspolitik und bei den Bemühungen um Konfliktverhütung und -beilegung sowie um den Wiederaufbau zerstörter Gebiete und Gesellschaften. Die greifbarste Rolle der OSZE für Finnlands Interessen liegt aufgrund der finnischen Lösung für nationale Sicherheit und Verteidigung in der militärischen Sicherheit.

Die Mitgliedschaft in der EU hat die finnische OSZE-Politik wesentlich beeinflusst, nicht so sehr in der Substanz, da Finnland einer Gruppe gleichgesinnter Länder beigetreten ist, sondern aufgrund der engen Koordination im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Ein Großteil des nationalen Profils geht in die gemeinsamen Beiträge der Union ein, und deren interne Debatten sowie die unionsinterne Herausbildung einer gemeinsamen Politik können nur selten öffentlich gemacht werden. Während die EU-Koordination Finnland die Möglichkeit eröffnet, seine Ziele verstärkt zur Geltung zu bringen und seine Bemühungen um die gemeinsame Sicherheit des OSZE-Raums zu intensivieren, kann es spezifische Interessen z.B. in Fragen militärischer Sicherheit und regionaler Stabilität eher durch nationale Maßnahmen oder durch die skandinavische und skandinavisch-baltische Zusammenarbeit verfolgen.