

Kapitel 3 Kompensatorische Sicherheitsstrategien in Finnland

3.1 Grundlagen der Sicherheitspolitik in Finnland

3.1.1 Sicherheitspolitische Wahrnehmungsmuster in Finnland

In Finnland haben die Umwälzungen in den politischen Verhältnissen der Ostseeregion ihre Spuren im Innern und in der äußeren Positionierung des Landes hinterlassen. Das Ende der Sowjetunion im Dezember 1991 hat nicht nur den Weg in die Europäische Union geöffnet und eine Debatte über die sicherheitspolitische Ausrichtung und die Neutralitätspolitik Finnlands ermöglicht. Durch die Unabhängigkeit der baltischen Staaten und die für ihre politische und wirtschaftliche Konsolidierung erforderlichen Schritte ist ein gänzlich neues Handlungsfeld für die finnische Außenpolitik entstanden. Gleichzeitig mit der Anpassung an die Veränderungen des außen- und sicherheitspolitischen Umfelds entstand die Notwendigkeit, mit gravierenden innenpolitischen Veränderungen umzugehen. Vor allem die Wirtschaftspolitik mußte den Anforderungen, die durch den fast vollständigen Verlust der östlichen Märkte und die damit einhergehende Wirtschaftskrise entstanden, angepaßt werden. Wie in Estland finden sich neben dem Wandel jedoch auch in Finnland Elemente der Kontinuität, die die außen- und sicherheitspolitische Interessendefinition der Akteure beeinflussen. Sie beruht nicht zuletzt auf Denktraditionen, die tief in der politischen Kultur des Landes verankert sind. Hier ist zum einen die Positionierung Finnlands im internationalen System zu nennen, die über Jahrzehnte durch das Prinzip der bewaffneten Neutralität geprägt war. Zweitens beeinflußt das noch sehr viel weiter in die Geschichte zurückreichende, verbreitete Verständnis von Finnland als „Grenzland“ zwischen Ost und West, die Gestaltung der finnischen Außenpolitik. Im Unterschied zu den baltischen Nachbarn im Süden ist die Tagespolitik in Finnland nicht unmittelbar durch aktuelle außen- und sicherheitspolitische Konflikte beeinträchtigt. Im Falle Finnlands ist es daher schwieriger, sicherheitspolitisch relevante Wahrnehmungs- oder gar Bedrohungsmuster aus der aktuellen politischen Situation des Landes abzuleiten.

Überspitzt hat Sivonen die Grundlage finnischer sicherheitspolitischer Interessendefinitionen so beschrieben:

„All the Finnish regional security concerns are related to the situation in Russia".³²²

Die geographische Position Finnlands zwischen Schweden und Rußland bestimmte lange das finnische Selbstverständnis als Grenzland nach Osten, das bis in die Zeit der Christianisierung durch schwedische Missionare zu Beginn des zweiten Jahrtausends zurückreicht.³²³ Bevor sich in der Mitte des 19. Jahrhunderts ein finnisches Nationalbewußtsein im eigentlichen Sinne entwickelte, war dieses Verständnis vor allem religiös geprägt. Finnland war das Gebiet, an dem das weströmische, zunächst katholische, seit dem frühen 16. Jahrhundert dann evangelisch-lutherische Christentum auf die oströmisch-orthodoxe Kultur Novgorods und später des russischen Reiches traf. Die Auffassung von Finnland als „Grenzland“ zwischen Ost und West zieht sich durch die weitere finnische Geschichte.³²⁴ Medvedev stellt in diesem Zusammenhang gar eine Beziehung zu Huntingtons umstrittener These vom „Zusammenstoß der Kulturen“³²⁵ her, indem er Tendenzen einer kulturellen, religiösen und politischen Abgrenzung von Rußland in der finnischen Heraldik herausarbeitet.³²⁶ Danach beruht das finnische Selbstverständnis auf der kulturellen Entgegensetzung von Reformation und Orthodoxie und einer psychologischen Unterscheidung des finnischen, territorial exakt begrenzten Staates von einem unbestimmten russischen Raum, der sich der Beeinflussung oder auch nur dem genaueren Verständnis in weiten Teilen entzieht.³²⁷ Einzelne Elemente dieser Auffassung von Finnland als westlichem Grenzland gegenüber Rußland finden sich in einer gemilderten Form, die rhetorisch eine Brückenfunktion zwischen West und Ost beanspruchen, auch in der

³²² S. Sivonen 1996: S. 90.

³²³ Zur finnischen Geschichte vgl. z.B. Jussila et al. 1999, Jutikkala 1976, Puntila 1980, Singleton 1989.

³²⁴ Polvinen verweist dabei nicht auf die Perspektive von Finnland als „östlichem Grenzland“ zu Rußland, sondern auf die Bedeutung Finnlands als „westlichem Grenzland“ Rußlands. Diese Sichtweise hat die sicherheitspolitischen Interessen Rußlands und der Sowjetunion gegenüber Finnland lange Zeit bestimmt. Vgl. Polvinen 1995.

³²⁵ Vgl. Huntington 1993: S. 30.

³²⁶ Vgl. Medvedev 1998: S. 1ff.

³²⁷ Vgl. *ibid.*: S. 19f.

gegenwärtigen finnischen Europapolitik. Zwar erfolgt keine kulturelle oder sogar religiöse Abgrenzung in der finnischen Terminologie, jedoch werden europapolitische Zielsetzungen und Interessen nicht zuletzt aus der Lage Finnlands an der politischen Grenze zwischen der Europäischen Union und Rußland abgeleitet.³²⁸ Konzepte wie das einer Nördlichen Dimension der Europäischen Union sind Ausdruck der Auffassung, daß Finnland dasjenige Land ist, das aufgrund seiner geographischen Lage und seiner politischen Erfahrungen für die Wahrnehmung einer Vermittlungsfunktion zwischen dem westlichen Europa und Rußland prädestiniert ist. Das Verständnis Finnlands als westlicher Brückenkopf und Vorposten im Nordosten Europas ist zugunsten der Idee eines Mittlers zwischen Ost und West modifiziert worden. Diese auf historische Ursprünge zurückgehenden Wahrnehmungsmuster bilden den Hintergrund, vor dem die sicherheitspolitischen Vorstellungen und Ziele des finnischen Staates formuliert werden.

Der Winterkrieg mit der Sowjetunion 1939/40 und der sich anschließende Fortsetzungskrieg von 1941 bis 1944 bildeten eine Zäsur in der finnischen Geschichte, die bis heute die finnische Außen- und Sicherheitspolitik beeinflusst. Am Ende des Krieges stand nicht nur die militärische Niederlage Finnlands, durch die zeitweise der Bestand eines unabhängigen finnischen Staates an sich bedroht war,³²⁹ sondern auch der Beginn der finnischen Neutralität.³³⁰ Aus der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg stammende Vorstellungen, gegen die Interessen einer Großmacht wie der Sowjetunion Politik betreiben zu können, war durch die Erfahrung des Krieges und seiner Folgen sowie die Bedingungen des Friedensvertrages 1947 und des 1948 nachfolgenden Beistandsvertrages mit der Sowjetunion endgültig der Boden entzogen.³³¹ An ihre Stelle trat unter Staatspräsident Paasikivi die Forderung nach einer „realistischen“³³² finnischen Außenpolitik mit strikter Neutralität als sicherheitspolitischer Grundlage.

³²⁸ Vgl. z.B. Ahtisaari 1998: S. 8.

³²⁹ Vgl. Penttilä 1991: S. 6-41.

³³⁰ Als Übersicht zur Neutralität Finnlands vgl. z.B. Allison 1985, Barz 1991, Heidenhof 1994, Maude 1976, Wagner 1974.

³³¹ Vgl. Jussila et al. 1999. S. 158 und S. 221-225, sowie Killham 1993: S. 103f. Zu den Bestimmungen des „Vertrags über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand“ zwischen Finnland und der UdSSR vom 6. April 1948 vgl. z.B. Penttilä 1991: S. 29-34.

³³² Vgl. Tiilikainen 1998: S. 148.

„Ziel finnischer Außenpolitik war dabei, mit der Sowjetunion unter Aufrechterhaltung der finnischen Souveränität gutnachbarschaftliche Beziehungen zu pflegen und zugleich ein ebenso gutes Verhältnis zu den westeuropäischen Staaten zu unterhalten.“³³³

Zwei Seiten des Prinzips der Neutralität bestimmten seit Mitte der 1950er Jahren die finnische Außenpolitik: die von Paasikivi definierte „passive“ Neutralität der unbedingten Gleichbehandlung beider ideologischer Blöcke im internationalen System des Ost-West-Konflikts, zum anderen die von seinem Nachfolger Kekkonen eingeleitete „aktive“ Seite der Neutralität. Sie begründete das finnische Engagement für die internationale Zusammenarbeit und eine stärkere Verrechtlichung des internationalen Systems.³³⁴ Kekkonen sah Finnland aufgrund seiner Neutralität in der Position eines „ehrlichen Maklers“, der aktiv auf die Institutionalisierung und Verrechtlichung des internationalen Systems Einfluß nehmen könne. Damit verbunden war die Auffassung, daß der Einsatz für eine rationalere und friedlichere internationale Zusammenarbeit auch die sicherheitspolitische Situation Finnlands unmittelbar verbessere.³³⁵ Der KSZE-Prozeß, der 1975 in die Schlußakte von Helsinki mündete, bildete den Höhepunkt dieser Strategie.

Die Erinnerung an den Winterkrieg und den Fortsetzungskrieg mit der UdSSR von 1939 bis 1944 beeinflusst bis heute die Wahrnehmung der Verteidigungspolitik des Landes. Sie begründet insbesondere das anhaltende Vertrauen in die Möglichkeiten einer selbständigen Territorialverteidigung. Die finnische Bevölkerung hatte am Ende des Krieges nicht nur große menschliche Opfer zu beklagen, darüber hinaus mußte die Regierung in den Friedensverhandlungen mit der Sowjetunion umfangreichen Gebietsabtretungen in Karelien, hohen Reparationsleistungen sowie der Einrichtung eines sowjetischen Marinestützpunktes unweit von Helsinki zustimmen.³³⁶ Trotz der militärischen Niederlage war es in den Augen großer Teile der finnischen Bevölkerung vorrangig den Streitkräften zu verdanken, daß

³³³ S. Heidenhof 1994: S. 66.

³³⁴ Vgl. *ibid.*: S. 56-69.

³³⁵ Vgl. Kekkonen 1975: S.198.

³³⁶ Vgl. Penttilä 1991: S. 6-25.

Finnland nicht von sowjetischen Truppen besetzt wurde. Dies war die Voraussetzung dafür, daß dem Land nach 1944/1948 ein Schicksal wie den baltischen Staaten oder der Tschechoslowakei erspart blieb und es nicht unmittelbar in den sowjetischen Einflußbereich einbezogen wurde. Die Überzeugung, daß ein Beitritt etwa zur NATO anders als in den baltischen Staaten nicht erforderlich ist, beruht ebenfalls zum Teil auf dem Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der Verteidigung. Die Akzeptanz der finnischen Streitkräfte in der Bevölkerung ist dabei auch nach dem Ende der Sowjetunion anhaltend hoch geblieben. Anders als in vielen anderen Armeen Westeuropas liegt der Anteil der Wehrpflichtigen, die ihren Wehrdienst ableisten und nicht die Möglichkeit des Zivildienstes wahrnehmen, stetig bei über 80 v.H. eines Jahrganges.³³⁷ Diese Grundprinzipien der finnischen Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg - Neutralität und Vertrauen in die Möglichkeiten der Territorialverteidigung - sieht Tiilikainen nicht nur als Ergebnis der militärischen Niederlage, sondern auch als Ausdruck tief verwurzelter politischer Traditionen in Finnland, die sich bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts zurückverfolgen lassen und bereits mit der Entstehung des finnischen Nationalgedankens verbunden waren.³³⁸ Eine enge Verbindung zwischen der Staatsbildung und der Außenpolitik Finnlands wäre auch eine Erklärung für die dominierende Rolle, die staatliche Akteure bei der Gestaltung der Außen- und Sicherheitspolitik in Finnland traditionell spielen.³³⁹

Dem Prinzip der Neutralität lag die Überzeugung zugrunde, daß eine unmittelbare Gefährdung der finnischen Unabhängigkeit durch die UdSSR, wie sie zwischen 1939 und 1948 bestanden hatte, am besten durch die Berücksichtigung sowjetischer außen- und sicherheitspolitischer Interessen bei gleichzeitiger Wahrung eines ausreichenden eigenen außen- und innenpolitischen Handlungsspielraums zu vermeiden sei. Die Neutralität wurde - anders als zum Beispiel in Schweden - bis zum Ende der Sowjetunion außerordentlich streng eingehalten. Vor allem im Verhältnis zu den Staaten

³³⁷ Angaben des Verteidigungsministeriums.

³³⁸ Vgl. Tiilikainen 1998: S. 142-146. Vgl. auch Törnudd 1996: S. 38-41.

³³⁹ Auffermann spricht hier von einem „extremen Zentralismus“, der sowohl Erbe des schwedischen wie des russischen politischen Systems sei, aber auch auf die lutherischen Traditionen in der Gesellschaft und die geringe politische Aktivität und Mobilisierung der finnischen Bevölkerung zurückzuführen sei. Vgl. Auffermann 1992: S. 38.

Westeuropas und gegenüber der Europäischen Gemeinschaft wurde mit Rücksicht auf die UdSSR nur eine sehr vorsichtige Annäherung betrieben.³⁴⁰ Erst das Ende des Ost-West-Konflikts und der Zerfall der Sowjetunion Ende 1991 ließen aus finnischer Sicht eine Lockerung und eine Neubewertung der Neutralitätspolitik möglich und opportun erscheinen. Diese veränderte Bewertung der sicherheitspolitischen Situation führte zur Kündigung des Beistandsvertrages von 1948 und seinen Ersatz durch einen Nachbarschaftsvertrag mit Rußland ohne Konsultations- und Beistandsmechanismen. Das veränderte Umfeld ermöglichte ferner die Vertiefung der Beziehungen mit der Europäischen Gemeinschaft. Das Resultat dieser Entwicklung war der EU-Beitritt im Jahr 1995. Das Neutralitätsprinzip blieb jedoch in abgewandelter Form erhalten. Diese Kontinuität der finnischen Sicherheitspolitik kommt in dem Prinzip der militärischen Allianzfreiheit und dem Verzicht auf eine formelle Mitgliedschaft in der NATO zum Ausdruck. Dem Oberkommandierenden der finnischen Streitkräfte zu Beginn der 1990er Jahre, Klenberg, zufolge ist die Neutralität das Herz der Allianzfreiheit, da sich fundamentale Elemente der geostrategischen Lage Finnlands auch in einem vollständig gewandelten europäischen Umfeld nicht verändert hätten.³⁴¹ Jakobson begründet diese Facetten von Kontinuität und Wandel in der finnischen Außen- und Sicherheitspolitik gegenüber dem Westen nicht zuletzt mit dem Einfluß historischer Erfahrungs- und Handlungsmuster auf die Wahl bestimmter strategischer Handlungsoptionen. Danach verlangt die Befürchtung, einem in seiner inneren wie äußeren Entwicklung unberechenbaren und im Zweifel expansiven russischen Nachbarn im Osten allein gegenüberzustehen, sich nach Westen zu wenden und möglichst umfassende und enge Beziehungen mit den Staaten Westeuropas und den USA aufzubauen. Andererseits birgt gerade dieses Verhalten - wie im Falle der NATO-Erweiterung - unter Umständen die Gefahr, in mögliche Konflikte zwischen dem Westen und Rußland verwickelt zu werden. Der Beitritt zur Europäischen Union bei gleichzeitigem Verzicht auf eine Mitgliedschaft in der NATO ist der Versuch

³⁴⁰ Vgl. Auffermann 1992: S. 37f und Majander 1999. Zu einer wissenschaftlichen Konzeptualisierung dieses Verhaltens einer „adaptive aquiescence“ vgl. Mouritzen 1988.

³⁴¹ Zitiert nach Jalonen und Vesa 1992: S. 381.

eines Kompromisses, um beide Strömungen unter den gewandelten Bedingungen der Gegenwart in Einklang zu bringen.³⁴²

Die Identifikation Rußlands als hauptsächlicher Quelle potentieller Beeinträchtigungen der finnischen Sicherheit ist damit der entscheidende Faktor in der Außen- und Sicherheitspolitik Finnlands. Die Antizipation der außenpolitischen Interessen der UdSSR bzw. Rußlands ist ein besonderes Merkmal der finnischen Politik. Die Wahl strategischer außen- und sicherheitspolitischer Handlungsoptionen wird jedoch nicht nur durch die Wahrnehmung Rußlands als Quelle sicherheitspolitischer Herausforderungen bestimmt, sondern auch durch die Qualität der möglichen Gefahren. Hier haben sich mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes und dem Übergang von der Neutralität zur militärischen Allianzfreiheit Veränderungen ergeben, die die Wahl einzelner Handlungsoptionen beeinflussen. Dieser Wandel ist vor allem durch die zunehmende Bedeutung von Gefahren gekennzeichnet, die zwar die Sicherheit Finnlands bedrohen, sich aber der Prävention mittels verteidigungspolitischer Maßnahmen ganz oder teilweise entziehen. Handlungsoptionen, die überwiegend auf militärischen Instrumentarien basieren, haben dadurch in der finnischen Interessendefinition einen Bedeutungsverlust erlitten. Gleichwohl finden auch militärische Bedrohungsszenarien nach wie vor Berücksichtigung in der sicherheitspolitischen Strategie Finnlands.

Die Definition des sicherheitspolitischen Umfelds und der sicherheitspolitischen Interessen Finnlands sowie die zu ihrer Umsetzung gewählten Handlungsoptionen sind in einer Reihe von Dokumenten verbindlich festgelegt. Zwei in den Jahren 1995 und 1997 an das Parlament gerichtete Regierungsberichte bilden die derzeitige Grundlage finnischer Sicherheitspolitik. Sie enthalten die Leitlinien der finnischen Sicherheitspolitik für den Zeitraum der nächsten zehn Jahre.³⁴³ Diese Dokumente definieren umfassend die Zuständigkeiten der nationalen Sicherheitspolitik. Sicherheitspolitik bezieht sich demnach auf „[...] all the external factors that effect the welfare and security of

³⁴² Vgl. Jakobson 1998: S. 120.

³⁴³ Vgl. Council of State 1995 und Council of State 1997.

Finnish society.“³⁴⁴ Zentrale Ziele der finnischen Sicherheitspolitik sind die Bewahrung der finnischen Unabhängigkeit, der Schutz grundlegender gesellschaftlicher Werte der Nation und die Gewährleistung der politischen Handlungsfähigkeit des Staates auch in Krisensituationen.³⁴⁵ Für die Umsetzung dieser Ziele in der politischen Praxis stehen zwei Instrumente zur Verfügung: Erstens die nationale Verteidigung auf der Basis der militärischen Allianzfreiheit. Zweitens die Fähigkeit, „zivilen“ Risiken für die nationale Sicherheit angemessen begegnen zu können. Dazu wird die Notwendigkeit einer engen internationalen Zusammenarbeit betont.³⁴⁶ Die Leitlinien nehmen damit eine eindeutige Differenzierung der sicherheitspolitischen Instrumente des Landes vor. Das Prinzip der militärischen Allianzfreiheit und einer starken nationalen Territorialverteidigung steht in der Tradition der bewaffneten Neutralität Finnlands und kann als eine Anpassung der Paasikivi-Kekkonen-Linie an die Gegebenheiten der 1990er Jahre verstanden werden. Der Wandel des sicherheitspolitischen Umfeldes Finnlands spiegelt sich dagegen in der Bewertung neuer Bedrohungen. Der Regierungsbericht hält dazu fest:

„The significance of new threats to security, such as environmental accidents, phenomena associated with international crime and illegal immigration, has grown. Preventing and combatting them are tasks that belong to authorities other than the military.“³⁴⁷

Damit wird zwar anerkannt, daß sich die Qualität sicherheitspolitisch relevanter Bedrohungen gewandelt hat und das sicherheitspolitische Instrumentarium entsprechend angepaßt werden muß. Die Zielsetzungen von Sicherheitspolitik und damit die Interessendefinition an sich werden von derartigen Veränderungen jedoch nicht unbedingt berührt. Das Augenmerk der finnischen Entscheidungsträger richtet sich weiter auf Rußland als eindeutig identifizierbare Hauptquelle relevanter Sicherheitsgefahren, nur ihre denkbaren Ausprägungen sind vielfältiger und in größerem Umfang verteidigungspolitischen Kategorien im engeren Sinne entzogen. Die in

³⁴⁴ S. Council of State 1997: S. 8.

³⁴⁵ Vgl. *ibid.*: S. 9.

³⁴⁶ Vgl. *ibid.*: S. 14-18.

³⁴⁷ S. *ibid.*: S. 81.

Finnland ohnehin geringe Attraktivität eines NATO-Beitritts wird durch den Umstand, daß militärische Aspekte von Sicherheit an Bedeutung verlieren, noch zusätzlich gemindert.

3.1.2 Verteidigungspolitik und Beitrag der Streitkräfte zu Finnlands Sicherheit

Die Basis der militärischen Komponente der finnischen sicherheitspolitischen Strategie bildet seit 1992 das Konzept der militärischen Allianzfreiheit auf der Grundlage einer ausreichenden Verteidigungsfähigkeit des nationalen Territoriums. Es kann als Anpassung der finnischen Neutralität der Nachkriegszeit an die Bedingungen der europäischen Integration der 1990er Jahre verstanden werden. Am 16. März 1992 hatte Ministerpräsident Aho die frühere Neutralitätspolitik für beendet erklärt, um die Vereinbarkeit der Grundlagen finnischer Außenpolitik mit dem Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union zu gewährleisten. Die militärische Allianzfreiheit war nicht zuletzt eine Reaktion auf innenpolitische Widerstände, die mit dem Verweis auf die Erfordernisse der Neutralität die europapolitischen Ambitionen der Regierung behinderten.

„The Parliamentary Foreign Affairs Committee is not ready to give up the policy of neutrality. However, it recognises that EC membership might not be compatible with neutrality and states that membership might require ‘a redefinition of Finnish foreign policy’.“³⁴⁸

Die militärische Allianzfreiheit eröffnete somit sowohl nach innen wie auch nach außen neue Handlungsspielräume. Sie ist flexibel genug, um den Akteuren der finnischen Innenpolitik eine Einordnung des Konzepts in die jeweiligen außenpolitischen Vorstellungen zu ermöglichen. Es läßt sich einerseits als an der Tradition orientierte Weiterentwicklung der Neutralität und Anpassung an die veränderten internationalen Rahmenbedingungen interpretieren, andererseits kann es auch als Bruch mit der Vergangenheit und damit als

³⁴⁸ S. Lipponen 1994: S. 95.

Übergang von der vorsichtigen Neutralitätspolitik zu einer aktiven Europapolitik verstanden werden,³⁴⁹ an dessen Ende auch eine Vollmitgliedschaft in der NATO stehen kann.

Außenpolitisch bietet die militärische Allianzfreiheit Finnland die Möglichkeit, am Prozeß der europäischen Integration einschließlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik teilzunehmen. Auch ein Engagement im Programm der „Partnerschaft für den Frieden“ der NATO und die finnische Assoziierung an die WEU sind mit der militärischen Allianzfreiheit vereinbar, solange sie die Beitrittschwelle nicht überschreiten. Der Kern finnischer Neutralität, das heißt der Verbleib außerhalb militärischer Allianzen und die Vermeidung der damit verbundenen Beistandsverpflichtungen, bleibt dagegen erhalten. Um dem Konzept der militärischen Allianzfreiheit in der politischen Praxis Glaubwürdigkeit zu verleihen, bleibt die Fähigkeit zu einer ausreichenden Territorialverteidigung unverzichtbar.³⁵⁰ Die Flexibilität der Allianzfreiheit erlaubt es im Unterschied zur Neutralität, nicht länger unter allen Umständen eingehalten werden zu müssen. Vielmehr behält sich die finnische Politik nunmehr ausdrücklich die Möglichkeit vor, die Allianzfreiheit zugunsten der Mitgliedschaft in einer militärischen Allianz wie der NATO aufzugeben, sofern dies der Sicherheit des Landes dienlicher erscheint als der Verbleib außerhalb derartiger Institutionen.³⁵¹ Daran wird deutlich, daß die Allianzfreiheit keinen Wert an sich darstellt, sondern als Vehikel zur Umsetzung sicherheitspolitischer Zielsetzungen in dem besonderen sicherheitspolitischen Umfeld der Ostseeregion nach dem Ende des Ost-West-Konflikts verstanden wird. Unter den gegebenen Bedingungen wird die Allianzfreiheit den Bedürfnissen Finnlands bei der Gewährleistung regionaler Stabilität im nördlichen Europa am besten gerecht.³⁵² Eine Änderung dieser Haltung unter der Voraussetzung gravierender Veränderungen des Umfeldes bleiben damit ausdrücklich vorbehalten. Zumindest unter den gegebenen Bedingungen erscheint den Entscheidungsträgern in Finnland die NATO-Mitgliedschaft mit Blick auf Rußland und das übrige regionale Umfeld aber wenig hilfreich, wenn nicht gar

³⁴⁹ Vgl. z.B. Rusi 1993: S. 195.

³⁵⁰ Vgl. Ojanen 1998b: S. 2.

³⁵¹ Vgl. Adam 1998a, Ojanen 1998b: S. 4, Stützele 1998: S. 5.

³⁵² Vgl. Council of State 1995: S. 45.

kontraproduktiv. Auch auf der innenpolitischen Bühne kommt der Verzicht auf einen Beitritt der vorherrschenden öffentlichen Meinung entgegen, die mehrheitlich die Neutralität bzw. die Allianzfreiheit für die geeignetste sicherheitspolitische Strategie hält.³⁵³ Grundsätzlich gilt allerdings auch in dieser Frage des NATO-Beitritts die Annahme, daß die finnische Öffentlichkeit bei außenpolitischen Entscheidungen von großer Tragweite den Vorstellungen der Entscheidungsträger in Regierung und Parlament folgt und ein NATO-Beitritt ähnlich wie die Mitgliedschaft in der EU nicht an der Bevölkerung scheitern würde.³⁵⁴

Gleichzeitig bedeutet das Prinzip der militärischen Allianzfreiheit einen andauernden Verzicht auf formale und verbindliche Sicherheitsgarantien Dritter im Rahmen einer Institution der kollektiven Verteidigung. Die nationale Verteidigung besitzt unter diesen Voraussetzungen einen zentralen Stellenwert für die finnische Sicherheit. Der Verteidigungskonzeption liegen drei Überlegungen zugrunde: Erstens die Notwendigkeit, ein großes Territorium ohne nennenswerte natürliche Barrieren verteidigen zu müssen. Zweitens der Zwang, aus einer zahlenmäßig kleinen Bevölkerung eine ausreichende Zahl von Soldaten zu rekrutieren und drittens das Gebot, diesen Aufgaben unter der Bedingung begrenzter materieller und finanzieller Ressourcen gerecht zu werden.³⁵⁵ Die Forderung nach einer starken nationalen Verteidigung blieb davon unberührt. Die Notwendigkeit, auch weiterhin ein vergleichsweise hohes Niveau an militärischer Mobilisierungskapazität aufrecht zu erhalten, wird ungeachtet des auch in Nordosteuropa verminderten militärischen Konfliktpotentials mit drei denkbaren Krisenszenarien als schlimmsten anzunehmenden Fällen begründet. Die Streitkräfte müssen danach in der Lage sein, die folgenden Bedrohungen der finnischen Sicherheit abzuwenden:

³⁵³ Nach der Diskussion über den EU-Beitritt 1992-1994 und einer Debatte über die NATO 1995/96 sprechen sich in Umfragen etwa 60 v. H. der Befragten für die Allianzfreiheit aus. Sympathien für einen NATO-Beitritt nehmen bei jüngeren Befragten ebenso zu wie in den städtischen Regionen des Südens. Angaben zur Verfügung gestellt vom Tampere Peace Research Institute und dem Verteidigungsministerium. 1997 sprachen sich nach einer intensiven NATO-Debatte und unmittelbar vor der Erweiterungsentscheidung der NATO ebenfalls nur 17 v.H. für einen Beitritt, 55 v.H. dagegen aus. 50 v.H. befürworteten eine enge Zusammenarbeit unterhalb der Beitrittsschwelle (25 v.H. dagegen, 33 v.H. ohne Meinung). Gleichzeitig waren 54 v.H. gegen die Aufgabe des „traditionellen Ideals der Neutralität“, nur 20 v.H. dafür. Vgl. EVA 1997: S. 8.

³⁵⁴ Interviews mit Mitarbeitern des Tampere Peace Research Institute, v.a. mit Prof. Burkhard Auffermann und Dr. Unto Vesa, zwischen dem 23. und 25.03.99 in Tampere.

³⁵⁵ Vgl. Council of State 1997: S. 59-65.

Erstens die Möglichkeit militärischen oder politischen Druckes, verbunden mit der Androhung oder begrenzten Anwendung militärischer Gewalt. Zweitens einen überraschenden Angriff mit dem Ziel, strategisch wichtige Ziele zu erobern und die politische Führung des Landes zu unterwerfen. Drittens schließlich eine großangelegte militärische Offensive, um strategisch bedeutsame Gebiete zu besetzen oder als Aufmarschgebiet gegen Dritte zu nutzen.³⁵⁶ Auch wenn die sicherheitspolitischen Leitlinien keine konkreten Quellen derartiger Gefahren benennen, muß Rußland als einziger potentieller Gegner in einem solchen Falle angenommen werden.³⁵⁷ In diesem Punkt ergibt sich somit eine Übereinstimmung mit der sicherheitspolitischen Lagebeurteilung in Estland.³⁵⁸ Für die Beständigkeit vorhandener Bedrohungsperzeptionen und ihren allenfalls allmählich verlaufenden Wandel spricht im übrigen, daß diese Szenarien zwar unter den gegebenen Verhältnissen von der finnischen Sicherheitspolitik für relativ unwahrscheinlich, trotzdem aber nach wie vor für grundsätzlich möglich gehalten werden.³⁵⁹

In Finnland genießen die Streitkräfte als wesentliches Instrument einer traditionellen Sicherheitspolitik einen erheblich höheren Stellenwert als in Estland. Nicht zuletzt beruht diese unterschiedliche Wertschätzung darauf, daß es sich bei der finnischen Armee um eine moderne, westlichen Ansprüchen an Leistungsfähigkeit und innere Führung genügende Einrichtung handelt, die ihren Auftrag glaubwürdiger vermitteln kann als die im Aufbau befindlichen Streitkräfte Estlands. Da das Prinzip der militärischen Allianzfreiheit auf der Fähigkeit zu einer glaubwürdigen nationalen Verteidigung beruht, besteht die Hauptaufgabe der finnischen Streitkräfte darin, in kurzer Zeit eine möglichst große Mobilisierungsstärke zum Zweck der Landesverteidigung erreichen zu können. Finnland hält aus diesem Grund an der allgemeinen Wehrpflicht fest; ähnlich wie in Estland oder auch der Schweiz besteht die hauptsächliche praktische Funktion der Armee in Friedenszeiten in der Ausbildung und dem Training von Reservisten in großem Umfang.³⁶⁰ Die Mannschaftsstärke der Streitkräfte in Friedenszeiten und die Mobilisierungsstärke differieren

³⁵⁶ Vgl. *ibid.*: S. 57f.

³⁵⁷ Vgl. Pursiainen 1999: S. 1.

³⁵⁸ Vgl. die entsprechenden Ausführungen zu Estland in diesem Band.

³⁵⁹ Vgl. Ries 1998: S. 142-149.

³⁶⁰ Vgl. Puolustusvoimat 1998: S. 42f.

entsprechend stark. Während derzeit 32.000 Mann in der finnischen Armee Dienst tun, können im Bedarfsfall bis zu 520.000 Soldaten - bei einer Einwohnerzahl von insgesamt 5,1 Mio. Menschen - aus der Reserve einberufen werden. Allerdings verläuft in Finnland ebenfalls, wenn auch in geringerem Maße als in anderen europäischen Armeen, die Entwicklung in Richtung auf eine stärkere Professionalisierung und Rationalisierung. Die maximale Einsatzstärke soll daher bis zum Jahr 2008 auf 430.000 Mann verringert werden, davon 315.000 Mann im Heer.³⁶¹

Tabelle 3: Personalumfang der finnischen Streitkräfte 2000³⁶²

	<i>Heer</i>	<i>Marine</i>	<i>Luftwaffe</i>	Gesamt
Berufssoldaten	5.700	2.500	2.800	11.000
Wehrpflichtige	21.600	2.500	1.500	25.600
Gesamt	27.300	5.000	4.300	36.600

gesamte Mobilisierungsstärke: 520.000 Mann (angestrebt: Reduzierung auf 430.000 Mann bis 2008)

Grenzschutz: 3.400 Mann (Mobilisierungsstärke: 23.000).³⁶³

Tabelle 4: Entwicklung des finnischen Verteidigungsetats (in Mio. FM)³⁶⁴

	<i>Heer</i>	<i>Marine</i>	<i>Luftwaffe</i>	<i>PfP/UN</i>	<i>Sonstiges</i>	Gesamt
1998	3.625	475	4.849	166	1.061	10.176
1999	3.241	544	3.708	166	1.060	8.719
2000	5.055	542	2.544	166	1.377	9.684

Das Ende des Ost-West-Konflikts, die Kündigung des Beistandsvertrags mit der Sowjetunion von 1948, die Auflösung der UdSSR und der Übergang zur Allianzfreiheit verschafften Finnland die Möglichkeit zu einer flexibleren und aktiveren Sicherheitspolitik, als unter den Bedingungen der Neutralität der Fall

³⁶¹ Vgl. Vienna Document 1999b: S. 9.

³⁶² Angaben des finnischen Verteidigungsministeriums.

³⁶³ Vgl. IISS 1999: S. 89f. Dazu kommt ein gesondertes, mehrjähriges Beschaffungsprogramm in Höhe von 6,1 Mrd. USD, verabschiedet im April 1998. Mit diesem Programm wird in erster Linie die Ausrüstung der finnischen Luftwaffe mit 64 Maschinen des amerikanischen Typs F-18C und F-18D bis Ende 2000 finanziert. Mit diesem Modell werden die bisher eingesetzten schwedischen Saab 35-Draken und sowjetischen Mig 21B ersetzt.

³⁶⁴ Vgl. Vienna Document 1999b: Annex 1. Der Wert der Finnischen Markka zum Euro ist auf 5,95:1 festgelegt.

gewesen war. Auch wenn die Mitgliedschaft in der NATO nach wie vor nicht angestrebt wird, verfährt die finnische Politik mittlerweile nach der Zielsetzung, unterhalb der Schwelle formaler Sicherheitsgarantien und den damit verbundenen gegenseitigen Beistandsverpflichtungen eine möglichst enge sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit mit den entsprechenden Akteuren in der Region und in Europa zu suchen. Dies bezieht sich vorrangig auf die NATO, aber auch auf die WEU und den 1999 in Angriff genommenen Aufbau einer europäischen Verteidigungspolitik unter dem Dach der Europäischen Union.³⁶⁵ Seit 1997 haben Finnland und Schweden darüber hinaus ihren Widerstand gegen die Erörterung sicherheitspolitischer Fragen im Rahmen der nordischen Zusammenarbeit aufgegeben. Schließlich werden mittlerweile auch die baltischen Staaten, insbesondere Estland, von Finnland beim Aufbau moderner Streitkräfte personell und materiell unterstützt.³⁶⁶ Diese zurückhaltende und abwartende Haltung Finnlands gegenüber einer über die von der militärischen Allianzfreiheit gesetzten Grenzen hinausgehenden Integration in die NATO ist innerhalb der außen- und sicherheitspolitischen Elite Finnlands allerdings nicht unumstritten. Im Zusammenhang mit der EU-Debatte und im Vorfeld der ersten Erweiterung der NATO kam es 1996 und 1997 zu einer ersten intensiven Diskussion über eine vollständige Trennung von der Neutralität und einen Beitritt zur NATO.³⁶⁷ Die Führung der Befürworter einer finnischen NATO-Mitgliedschaft übernahm der ehemalige finnische Diplomat Max Jakobson. Seine Argumentation lief im wesentlichen darauf hinaus, daß die finnische Politik den durch das Ende des Ost-West-Konflikts gewonnenen Handlungsspielraum nutzen solle, um das Land endgültig aus seiner peripheren Lage zu befreien und formale Sicherheitsgarantien zum Schutz vor etwaigen bedrohlichen Entwicklungen in Rußland zu erhalten. Die während der Neutralität gebotene, umfassende Rücksichtnahme auf russische Interessen sei der veränderten Situation der 1990er Jahre nicht länger angemessen und berge insbesondere die Gefahr, im Falle einer Verschlechterung der russischen Beziehungen mit dem Westen erneut zwischen den Lagern externem Druck ausgesetzt zu sein.³⁶⁸ Die Auffassung, die finnische Sicherheit gegenüber

³⁶⁵ Vgl. den Abschnitt 3.2.3 über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU in diesem Kapitel.

³⁶⁶ Vgl. Kap. 2.1.2 in diesem Band.

³⁶⁷ Für einen Überblick über die finnische NATO-Debatte der Jahre 1996/97 vgl. Bannwart 1998: S. 19-58.

³⁶⁸ Vgl. Jakobson 1996a, 1996b, 1996c. Vgl. als weitere Beiträge z.B. Dörfer 1997, Ries 1998. Für ein gegensätzliches Sicherheitsverständnis vgl. Huru 1998.

Rußland sei mit Sicherheitsgarantien und militärischen Instrumenten nur unzureichend zu gewährleisten, verhinderte allerdings ebenso wie die Rücksichtnahme auf die öffentliche Meinung, die einer finnischen NATO-Mitgliedschaft traditionell ablehnend gegenübersteht, eine Aufgabe der bisherigen sicherheitspolitischen Strategie. Die Wahl des finnischen Staatspräsidenten Anfang 2000 löste im Vorfeld eine erneute Diskussion über die finnische NATO-Mitgliedschaft aus, in der sich im weiteren Verlauf wiederum „Traditionalisten“ und „Atlantiker“ gegenüberstanden.³⁶⁹ Während die Befürworter eines NATO-Beitritts wie Ries und Rusi eine Fortsetzung des mit der EU-Mitgliedschaft eingeleiteten Kurswechsels nahelegten,³⁷⁰ verfolgt Staatspräsidentin Halonen bislang den von ihrem Vorgänger Ahtisaari eingeschlagenen „europäischen Weg“ zwischen beiden Lagern weiter.

Das Programm der „Partnerschaft für den Frieden“ ist derzeit der Kristallisationspunkt des finnischen NATO-Engagements. Obwohl ursprünglich mit Blick auf die Reformstaaten Ostmitteleuropas entworfen, um deren Annäherung an die militärischen Strukturen der NATO zu unterstützen und damit die Erweiterung der Allianz vorzubereiten, bietet sie auch Finnland die Möglichkeit einer Annäherung an die NATO. Aus finnischer Sicht hat PfP den Vorteil, daß mit der Mitgliedschaft keine formalen Verpflichtungen verbunden sind. An dieser Stelle besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen der finnischen Bewertung von PfP und derjenigen der Staaten aus dem Bereich der früheren Warschauer Vertragsorganisation. Während die ostmitteleuropäischen Staaten die Ambivalenz von PfP überwiegend beklagten, stellt sie für Finnland eine willkommene Möglichkeit dar, sie den eigenen Bedürfnissen gemäß auszugestalten.³⁷¹ Als das Programm zu Beginn des Jahres 1994 auf Initiative des amerikanischen Präsidenten Clinton und des deutschen Verteidigungsministers Rühe lanciert wurde, traf es nicht auf das unbeschränkte Wohlwollen der ostmitteleuropäischen Adressaten.³⁷² Vielmehr wurde es als Versuch der NATO gewertet, den dringlicher werdenden Forderungen der Reformstaaten nach einer konkreten Beitrittsperspektive zu begegnen und die

³⁶⁹ Vgl. Altenbockum 2000c.

³⁷⁰ Vgl. Ries 1999, Handelsblatt v. 06.12.99.

³⁷¹ Vgl. Ojanen 1998b: S. 15f.

³⁷² Vgl. Bedarff und Schürmann 1998: S. 113f., Seifert und Handl 1997: S. 61.

Debatte darüber zu beruhigen. Folgerichtig erzeugte PfP jenseits des konkreten Kooperationsangebotes den Verdacht, eine formelle Mitgliedschaft zumindest auf mittlere Sicht zu ersetzen anstatt auf sie vorzubereiten. Ungeachtet der Tatsache, daß die NATO sich 1997 entschied, die Osterweiterung nicht zu verzögern, macht diese Flexibilität PfP für Finnland attraktiv. Die Unverbindlichkeit, die in Ostmitteleuropa Besorgnis erregte, erlaubte es der finnischen Regierung, sich pragmatisch der NATO anzunähern. Sie geht einer innenpolitischen Debatte über die NATO aus dem Wege, gleichzeitig vermeidet sie eine Belastung des Verhältnisses zu Rußland.

Die Teilnahme an PfP läßt sich für Finnland mit dem Willen begründen, an den europäischen Konfliktlösungsmechanismen teilnehmen und auf diese Weise einen Beitrag zu Stabilität und Sicherheit in ganz Europa leisten zu können. Seit 1994 hat Finnland seine Kommando- und Kommunikationsstrukturen so verändert, daß Interoperabilität mit der NATO hergestellt werden konnte. Darüber hinaus haben die Streitkräfte den Planungsprozeß (PARP) der NATO übernommen. Grundsätzlich waren die notwendigen Anpassungsmaßnahmen überwiegend technischer Art. Anders als bei den ostmitteleuropäischen Staaten waren die politischen und personellen Voraussetzungen für die Zusammenarbeit in Finnland bereits vorhanden. Die Tatsache, daß in den finnischen Streitkräften in größerem Umfang auch sowjetisches bzw. russisches Material und insbesondere Großgerät Verwendung findet, ist kein gravierendes Hindernis für die Zusammenarbeit mit der NATO. Neben der Teilnahme an diversen Übungen im Rahmen von PfP vor allem in der Ostseeregion bildete die Teilnahme eines finnischen Kontingentes an den IFOR und SFOR-Missionen der NATO in Bosnien-Herzegowina einen vorläufigen Höhepunkt der Zusammenarbeit. Erstmals wurden hier finnische Truppen einem NATO-Kommando unterstellt.

3.1.3 Handlungsoption Kompensatorische Sicherheit

Die finnische Außen- und Sicherheitspolitik besteht wie beschrieben aus mehreren, sehr unterschiedlichen Elementen. Dabei lassen sich ein Bereich traditioneller sicherheits- und verteidigungspolitischer Instrumente und ein Bereich überwiegend nichtmilitärischer Handlungsoptionen unterscheiden. Beide lassen sich auf Ursprünge in der finnischen politischen Tradition, insbesondere die Neutralitätspolitik während des Ost-West-Konflikts, zurückführen. Allerdings wurde das außen- und sicherheitspolitische Konzept Finnlands an die veränderten Rahmenbedingungen der postsowjetischen Zeit angepaßt. Insgesamt läßt sich die finnische Sicherheitspolitik der 1990er Jahre daher wie folgt zusammenfassen:

„The basic factors in Finnish security policy are: military non-alliance, an independent defence and membership of the European Union. Finland’s security position is centrally influenced by Russia and being a neighbour with Russia, the situation in Northern Europe and the Baltic Sea region and the development of relations between NATO and Russia.“³⁷³

Finnlands Sicherheit wird unter den veränderten Rahmenbedingungen seit dem Ende des Ost-West-Konflikts zum einen von der direkten Nachbarschaft zu Rußland, zum anderen von der Entwicklung in Nordeuropa sowie der Ostseeregion bestimmt. In bezug auf Rußland sind der weitere Verlauf des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systemwandels ebenso entscheidend für Finnland wie der Fortgang in den Beziehungen Rußlands zur NATO. Die Allianzfreiheit wird allerdings als nicht ausreichend angesehen, um die anstehenden Problemfelder jenseits militärischer Bedrohungen adäquat behandeln zu können. An dieser Stelle kommt nichtmilitärischen Handlungsoptionen unter dem Begriff der „Stabilitätspolitik“ große Bedeutung für die sicherheitspolitische Situation Finnlands zu.³⁷⁴ Neben der Allianzfreiheit

³⁷³ S. Council of State 1997: S. 47.

³⁷⁴ Vgl. *ibid.*: S. 9.

und der nationalen Verteidigung wird die Mitgliedschaft in der Europäischen Union als Pfeiler in der finnischen Sicherheitsarchitektur wahrgenommen.

„The basic factors in Finnish security policy are: military non-alliance, an independent defence and membership of the European Union.“³⁷⁵

Als Träger einer Strategie kompensatorischer Sicherheit dient daher im wesentlichen die Mitgliedschaft in der EU, ergänzt durch verschiedene Formen regionaler Kooperation. Nachfolgend wird somit der Frage nachgegangen, welche Rolle der Europäischen Union im Gesamtkonzept finnischer Sicherheitspolitik zugemessen wird und wie dies als Handlungsoption kompensatorischer Sicherheit aufgefaßt werden kann.

3.2 Die Europäische Union in der finnischen Sicherheitspolitik

3.2.1 Finnlands Sicherheit in der Beitrittsdiskussion

Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union ist der größte Einschnitt in der politischen Geschichte Finnlands nach dem Zweiten Weltkrieg und markiert den grundlegenden Wandel des außen- und sicherheitspolitischen Umfeldes, den das Ende des Ost-West-Konflikts und die Auflösung der Sowjetunion für Finnland mit sich brachten. Genau wie Finnland zunächst auf offenen Druck der UdSSR hin auf die Teilnahme am Wiederaufbauprogramm des Marshallplanes verzichtet hatte, vermied es später aus Rücksichtnahme auf sowjetische Interessen und die Politik der Neutralität lange eine Vertiefung der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen mit der Europäischen Gemeinschaft. Erst seit Mitte der 1970er Jahre strebte Finnland durch die Teilnahme an der Europäischen Freihandelszone (EFTA) eine vor allem ökonomisch motivierte Annäherung an die EG an, blieb aber damit nicht nur deutlich unterhalb der Beitrittsschwelle, sondern bestand darüber hinaus auf Sonderkonditionen für den Handel mit der UdSSR. Als Resultat war Finnland unter dem Kürzel FINEFTA das einzige EFTA-Mitglied, das auch gegenüber der

³⁷⁵ S. *ibid.*: S. 47.

Sowjetunion die Meistbegünstigungsklausel anwendete.³⁷⁶ Die sowjetische Reformpolitik unter Gorbatschow ab Mitte der 1980er Jahre verschaffte auch Finnland größere außenpolitische Freiräume.³⁷⁷ Die Teilnahme an den Verhandlungen über die Umwandlung der EFTA in den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) spiegelte den Wunsch der finnischen Politik und Industrie, unterhalb der Beitrittsschwelle „soviel Zusammenarbeit und Integration wie möglich“,³⁷⁸ auch in Vorbereitung auf den Europäischen Binnenmarkt, zu erreichen.

Die Debatte über die Vor- und Nachteile eines Beitritts zu den Europäischen Gemeinschaften bzw. der Europäischen Union setzte in Finnland vor dem Hintergrund der umwälzenden politischen Veränderungen in den Staaten Ostmitteleuropas und dem Vereinigungsprozeß der beiden deutschen Staaten etwa ab Mitte 1990 ein. Die finnische Regierung nahm dabei lange die Position ein, daß die Mitgliedschaft in der EG mit dem finnischen Neutralitätsprinzip nicht vereinbar und die Integration in die Europäische Gemeinschaft somit aus übergeordneten sicherheitspolitischen Gründen ausgeschlossen sei.³⁷⁹ Die Grundüberzeugung der Ära Kekkonen, daß sicherheitspolitische Überlegungen Vorrang vor den Anforderungen der finnischen Wirtschaft hätten, überdauerte eine Zeitlang auch den Umbruch in den Staaten Ostmitteleuropas zur Jahreswende 1989/90.³⁸⁰ Als Beispiel läßt sich an dieser Stelle die Position des damaligen Außenhandelsministers Salolainen anführen: weil nach seiner Auffassung die finnische Neutralität und ein Beitritt zur EG unvereinbar waren, plädierte er noch im November 1988 für eine lediglich technische Annäherung Finnlands an die EG unterhalb der Beitrittsschwelle.³⁸¹ Noch zwei Jahre später zog er sich die Kritik des Regierungschefs zu, als er angesichts der veränderten Rahmenbedingungen in der UdSSR und Ostmitteleuropa erstmals für eine langfristige Beitrittsperspektive nach dem Jahr 2000 eintrat.³⁸²

³⁷⁶ Vgl. Antola 1992: S. 92.

³⁷⁷ Erst im Herbst 1987 erklärten Ministerpräsident und Außenminister Finnlands, daß die Westintegration nicht länger Bestandteil der Neutralität seien. Vgl. Väyrynen 1993: S. 36.

³⁷⁸ Zitat Pirkko Lammi, Vorsitzender des Zentralverbandes der finnischen Industrie, in der Süddeutschen Zeitung v. 16.09.89.

³⁷⁹ Vgl. FAZ v. 14.11.88, Frankfurter Rundschau v. 30.11.90.

³⁸⁰ Vgl. Väyrynen 1993: S. 37.

³⁸¹ Vgl. FAZ v. 14.11.88.

³⁸² Vgl. FAZ v. 10.10.90.

Erst die für Finnland überraschenden Beitrittsanträge Österreichs, Norwegens und vor allem Schwedens, durch die die laufenden Verhandlungen über den Europäischen Wirtschaftsraum obsolet zu werden drohten, brachten substantielle Bewegung in die finnische Europapolitik. Die neue konservative Regierung unter Ministerpräsident Esko Aho erwog im April 1991 erstmals, ebenfalls einen Beitrittsantrag in Brüssel zu stellen.³⁸³ Unter dem Druck der massiven Wirtschaftskrise in Finnland, die im Dezember zu einer Abwertung der finnischen Markka um 12,3 v.H. gegenüber dem ECU führte,³⁸⁴ und dem schleppenden Verlauf der EWR-Verhandlungen wurde immer deutlicher, daß eine Verzögerung der Beitrittsdiskussion in der Hoffnung, sie auf einen Zeitpunkt nach Abschluß der EWR-Verhandlungen verschieben zu können, nicht länger möglich sein würde. Anfang Februar 1992 forderten Ministerpräsident Aho und Staatspräsident Koivisto daher erstmals öffentlich ausdrücklich eine EG-Mitgliedschaft ihres Landes.³⁸⁵ In diesen offiziellen Stellungnahmen führten sie vorrangig wirtschaftliche Überlegungen für den Wandel ihrer Position an. Die sicherheitspolitischen Bedenken wurden dagegen nicht mehr explizit angeführt. Diese Änderung bedeutet allerdings nicht, daß sicherheitspolitische Erwägungen keine Rolle mehr gespielt hätten.

„Daß letztlich sogar die gegenwärtige schwere Rezession, so schmerzlich sie auch ist, als Argumentationshilfe und zur Ablenkung von der Sicherheitspolitik herhalten muß, gehört offensichtlich zur Taktik.“³⁸⁶

Nachträglich hat Staatspräsident Koivisto diese Analyse bestätigt:

„The strongest reason for seeking EC membership seemed to me to lie in the realm of security policy. The economic reasons were secondary. However, this was not something we could say in public or use as an argument.“³⁸⁷

³⁸³ Vgl. Süddeutsche Zeitung v. 26.04.91.

³⁸⁴ Vgl. The Times v. 02.12.91.

³⁸⁵ Vgl. Neue Zürcher Zeitung v. 04.02.92, FAZ v. 08.02.92, Neue Zürcher Zeitung v. 09.02.92, auch Minister Salolainen: EG als „Lokomotive, um aus der Krise zu fahren“ in: Süddeutsche Zeitung v. 28.02.92.

³⁸⁶ S. Handelsblatt v. 17.03.92.

³⁸⁷ S. Koivisto 1997: S. 246.

Diese taktischen Änderungen der Argumentationslinie belegen Äußerungen der damaligen Verteidigungsministerin Rehn. Noch im Januar 1992 vertrat sie die Ansicht, eine - hypothetische - EG-Mitgliedschaft diene den sicherheitspolitischen Interessen Finnlands.³⁸⁸ Im März 1992 ließ sie dann verlauten, ein EU-Beitritt erfolge eher aus wirtschaftlichen als politischen Gründen. Sie wurde mit den Worten zitiert, eine EU-Mitgliedschaft gebe Finnland keinen Schutz.³⁸⁹ Nachdem das finnische Parlament am 18. März 1992 das Beitrittsgesuch formell unter der Bedingung gebilligt hatte, daß die Teilnahme an der GASP die Prinzipien der militärischen Allianzfreiheit nicht in Frage stelle, führte Ministerpräsident Aho erst im Oktober 1993 die Sicherheitspolitik erneut als Argument für den Beitritt an.³⁹⁰ Dies geschah zu einem Zeitpunkt, als die öffentliche Diskussion über die unsichere Zukunft der finnischen Landwirtschaft die Erfolgchancen des Beitrittsvorhabens zu beeinträchtigen drohte. Dies läßt den Schluß zu, daß die Regierung aus taktischen Überlegungen jeweils den wirtschaftlichen oder den sicherheitspolitischen Argumentationsstrang betonte und gegebenenfalls in den Hintergrund rückte. Die sicherheitspolitischen Effekte einer Mitgliedschaft in der EU wurden allerdings erst zu einem Zeitpunkt in die Debatte eingeführt, als das außenpolitische Umfeld nach der Unabhängigkeit der baltischen Staaten, der Auflösung der UdSSR und dem Abschluß des Maastrichter Vertrags für Finnland wieder stabiler und seine weitere Entwicklung besser kalkulierbar geworden war. Eine Betonung sicherheitspolitischer Motive im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt führte 1993 - nicht zuletzt nach der Kündigung des Beistandsvertrags von 1948 - nicht mehr zu außenpolitischen Schwierigkeiten im Verhältnis mit Rußland, während dies 1990/91 durchaus noch nicht ausgeschlossen werden konnte. Ihren Abschluß fand die EU-Debatte am 16. Oktober 1994, als die finnischen Bürger aufgerufen waren, in einer Volksabstimmung mit beratendem Charakter über den Beitritt abzustimmen. Dabei handelte es sich um das zweite Referendum in der finnischen Geschichte überhaupt, nachdem im Jahr 1931 durch eine Volksabstimmung die Prohibition abgeschafft worden war.³⁹¹ Eine Mehrheit von 56,9 v.H. der abgegebenen Stimmen unterstützte das Vorhaben der Regierung,

³⁸⁸ Vgl. Neue Zürcher Zeitung v. 17.01.92.

³⁸⁹ Vgl. Tageszeitung v. 09.03.92.

³⁹⁰ Vgl. Frankfurter Rundschau v. 02.10.93.

³⁹¹ Vgl. Auffermann 1999a: S. 200.

so daß nach einem bestätigenden Beschluß des Parlaments Finnland am 1. Januar 1995 zusammen mit Österreich und Schweden in den Kreis der Mitgliedstaaten der Europäischen Union aufgenommen wurde.

Obwohl in Finnland die Zustimmung für den Beitritt wesentlich höher ausfiel als in Schweden oder gar Norwegen, wo die Mehrheit sogar verfehlt wurde, war die Mitgliedschaft auch in Finnland innenpolitisch nicht unumstritten.³⁹² Auch innerhalb der damaligen Europäischen Union führte die Frage, welche Konsequenzen der Beitritt eines neutralen Staates wie Finnland insbesondere für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union mit sich bringt, zu Diskussionen.³⁹³ Die in der finnischen Beitrittsdiskussion angeführten Argumente lassen sich grob in eine wirtschaftliche und eine sicherheitspolitische Kategorie unterteilen. Eine Kontroverse über die Übertragung staatlicher Zuständigkeiten auf die europäische Ebene und ihre Folgen für die nationale und kulturelle Identität und Eigenständigkeit Finnlands bildete den dritten Diskussionsstrang. Allerdings gelang es den Gegnern eines Beitritts nicht im gleichen Maße wie in Schweden oder gar Norwegen, sich Befürchtungen über den Verlust staatlicher oder kultureller Eigenständigkeit zunutze zu machen.³⁹⁴ Statt dessen bildete der „kulturelle Faktor“, die Mitgliedschaft sei angesichts der geographischen Randlage Finnlands ein unverzichtbarer Ausweis der westeuropäischen Prägung des Landes, einen zentralen Bestandteil in der Argumentation der Integrationsbefürworter.³⁹⁵

In der sicherheitspolitischen Diskussion bildete der „Angstfaktor“³⁹⁶, die Wahrnehmung externer Bedrohungen und Risiken, das einflußreichste Argument für einen Beitritt. Die unmittelbare Nachbarschaft zu Rußland und die abgelegene Lage Finnlands an der nordöstlichen Peripherie Westeuropas, die einer politischen und wirtschaftlichen Isolation des Landes unter Umständen Vorschub leistet, ließen die Mitgliedschaft aus sicherheitspolitischen Gründen vorteilhaft erscheinen.³⁹⁷ Finnland profitiert sowohl kurz- als auch langfristig von

³⁹² Zu den Referenden vgl. z.B. Jenssen 1998, Ries 1994.

³⁹³ Zu den rechtlichen Grundlagen des Beitritts und dem zeitlichen Ablauf der Verhandlungen vgl. Granell 1995.

³⁹⁴ Vgl. Lipponen 1994: S. 84.

³⁹⁵ Nyberg nennt den Beitritt ein „Heimkommen“. Vgl. Nyberg 1998: S. 2.

³⁹⁶ S. Ries 1994: S. 12.

³⁹⁷ Vgl. Koivisto 1992.

einem EU-Beitritt.³⁹⁸ Es besteht die Erwartung auf diplomatische, technische und andere praktische Hilfe durch die EU und ihre Mitgliedstaaten, wenn es eine für Finnland bedrohliche Entwicklung innerhalb Rußlands oder in den Beziehungen zwischen Rußland und dem Westen im allgemeinen erforderlich machen sollte. Dieser Erwartung entspricht die Vorstellung, daß der Beitritt zwar kein formales, aber doch immerhin faktisches Beistandsversprechen der übrigen Mitglieder gegenüber Finnland bedeutet. Das finnische Engagement für den Aufbau einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik entspringt ebenfalls dieser Vorstellung eines impliziten Beistandsversprechens der EU gegenüber ihren Mitgliedern.³⁹⁹

In dem Maße, in dem die EU-Mitgliedschaft in der Beitrittsdebatte als geeigneter Schutz vor diesen Gefahren betrachtet wurde und der Öffentlichkeit als solcher vermittelt werden konnte, nahm die Zustimmung zu einem Beitritt in der Öffentlichkeit zu.⁴⁰⁰ Der „Angstfaktor“ wurde nicht unwesentlich durch den sogenannten „Schirinowsky-Effekt“ - einer unübersichtlichen und chaotischen inneren Entwicklung Rußlands - verstärkt. Besonders diesen Problemen gegenüber gilt die Mitgliedschaft in der Europäischen Union als adäquate Handlungsoption.⁴⁰¹ Damit trägt die finnische Politik der Auffassung Rechnung, daß die Sicherheit des Landes kurzfristig weniger durch direkte und massive militärische Bedrohungen beeinträchtigt werden dürfte, als vielmehr durch eine Vielzahl primär nichtmilitärischer Gefahren. Dieses erweiterte Sicherheitsverständnis der finnischen Politik wird durch den Begriff der „Stabilitätspolitik“⁴⁰² als Kern finnischer Sicherheitspolitik zum Ausdruck gebracht. Danach kann über die militärische Allianzfreiheit und die nationale Verteidigung nur ein begrenztes Spektrum denkbarer Bedrohungen abgedeckt werden, während für die Mehrzahl möglicher Krisenerscheinungen des postsowjetischen Rußland mit Auswirkungen auf Finnland die EU die passenden Mittel nichtmilitärischer Krisenbewältigung zur Verfügung stellt.

³⁹⁸ Vgl. Ries 1994: S. 4-8.

³⁹⁹ Vgl. dazu den Abschnitt 3.2.3 über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU in diesem Kapitel.

⁴⁰⁰ 1994 stimmten 49 v.H. der finnischen Wahlberechtigten der Aussage zu, daß die Lage Finnlands angesichts des unstablen Nachbarn Rußland durch die Verbindung mit der EU sicherer würde. Vgl. FAZ v. 11.10.94. Gleichzeitig waren nur 38 v.H. für den EU-Beitritt generell, 31 v.H. dagegen und 31 v.H. unentschieden. Vgl. Ries 1994: S. 13. Die Sicherheitswirkung der EU war damit weniger umstritten als der Beitritt insgesamt.

⁴⁰¹ Vgl. Bjørklund 1996: S. 23.

⁴⁰² Vgl. Council of State 1995: S. 22-26.

Darüber hinaus ist mit den Erwartungen an die Sicherheitseffekte der EU-Mitgliedschaft der Gedanke der Prävention eng verbunden.⁴⁰³ Während nationale Verteidigung sich allein auf Abschreckung und Vertrauensbildung als vorbeugende Maßnahmen beschränken muß, bietet die EU ein umfangreiches politisches, technisches und finanzielles Instrumentarium, um vor allem ökologische und soziale Krisenpotentiale bereits im Vorfeld zu verringern. Damit reicht Stabilitätspolitik in ihrer inhaltlichen Breite und bezüglich ihrer zeitlichen Horizonte über die reine Krisenbewältigung („crisis management“) hinaus.⁴⁰⁴ Gleichzeitig betont die finnische Sicherheitspolitik die enge Verbindung militärischer und nichtmilitärischer Aspekte von Sicherheit. Sie beruht im wesentlichen auf der Annahme, daß Krisensituationen, die zu einem Einsatz militärischer Mittel führen können, primär aus nichtmilitärischen Ursprüngen entstehen. Die Elemente einer erfolgreichen Sicherheitspolitik müssen demnach in einer Weise ineinandergreifen, daß militärische Bedrohungen weder direkt durch äußere Interventionsdrohungen noch indirekt aus nichtmilitärischen Krisensituationen erwachsen können.⁴⁰⁵ Schließlich diene der Verweis auf Schweden als Begründung für einen Beitritt. Die Situation, sich zwischen einem EU-Mitglied Schweden und Rußland in einer Art „baltischen Zone“ wiederzufinden und damit Handlungsspielräume nicht nur in Europa insgesamt, sondern auch in der Region einzubüßen, war nicht nur in den Augen vieler Entscheidungsträger möglichst zu vermeiden.⁴⁰⁶

Als schwerwiegendes sicherheitspolitisches Argument gegen einen Beitritt erwies sich der Hinweis auf die Unvereinbarkeit von Westintegration und Neutralität. Allerdings verlor es wie beschrieben innerhalb der politischen Elite Finnlands nach der Kündigung des Beistandsvertrages und der Auflösung der Sowjetunion 1991 wesentlich an Bedeutung. Lediglich Teile der Zentrumsparterie hielten an diesem Argument bis zur Volksabstimmung fest. Dies war nicht zuletzt der traditionellen Wählerklientel des Zentrums geschuldet, die sich vornehmlich aus den traditionell orientierten Bewohnern der ländlichen Landesteile im Norden Finnlands rekrutiert. Bei diesem Teil sowohl des

⁴⁰³ Vgl. Council of State 1997: S. 9.

⁴⁰⁴ Vgl. *ibid.*: Annex 8.2.

⁴⁰⁵ Vgl. Ries 1999: S. 44f.

⁴⁰⁶ Vgl. Neue Zürcher Zeitung v. 01.04.93.

Parteienspektrums als auch der Öffentlichkeit korrelierte der hohe Stellenwert des hergebrachten Neutralitätsprinzips zudem noch mit ökonomischen Bedenken gegen den Beitritt.

Die wirtschaftliche Situation in Finnland während der Beitrittsdiskussion wurde durch die schwerste Rezession seit der Weltwirtschaftskrise zu Beginn der 1930er Jahre geprägt. Ihren Höhepunkt erreichte sie 1993 mit einer Arbeitslosenrate von 20 v.H. und einem Einbruch des BIP um 13 v.H. Gleichzeitig kam es zu mehreren Abwertungen der finnischen Markka.⁴⁰⁷ Die wirtschaftlichen Argumente für einen Beitritt ergaben sich recht naheliegend aus den Veränderungen des ökonomischen Umfeldes: der bis Mitte der 1980er Jahre für Finnland sehr vorteilhafte und einträgliche Handel mit der Sowjetunion erlitt drastische Einbußen, die kurz- und mittelfristig nur durch die Konzentration auf die westlichen Märkte ausgeglichen werden konnten. Dazu war ein unbegrenzter und gesicherter Zugang zum Gemeinsamen Markt der EU unabdingbar.⁴⁰⁸ Auch die Freiheiten des Binnenmarktes im Waren-, Kapital- und Personenverkehr waren ein wichtiges Argument vor allem für die exportorientierten Wirtschaftszweige. Darüber hinaus versprach die Mitgliedschaft ein zusätzliches Wirtschaftswachstum von etwa 1 v.H. und eine Absenkung der Lebenshaltungskosten um 10 bis 15 v.H.⁴⁰⁹ Zu beachten bleibt allerdings, daß diese technischen Vorteile einer EU-Mitgliedschaft prinzipiell auch im Rahmen des EWR hätten realisiert werden können. Die wirtschaftliche Argumentation mußte daher letztlich auf politische Begründungen für einen Beitritt zurückgreifen. So wäre mit der Selbstbeschränkung auf den EWR der Verzicht auf jegliche Einflußmöglichkeiten bei der Gestaltung des Binnenmarktes verbunden gewesen. Außerdem wäre ohne den Beitritt die Position Finnlands gegenüber Schweden geschwächt worden, das zu den direkten wirtschaftlichen Konkurrenten Finnlands auf den Weltmärkten gehört und eine vorteilhaftere Bewertung an den Finanzmärkten erzielt hätte. Die negativen Auswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU auf die finnische Landwirtschaft nahmen zeitweise breiten Raum in der finnischen

⁴⁰⁷ Vgl. dazu auch den Abschnitt 3.3 über die sicherheitspolitische Relevanz der finnischen Wirtschaftsbeziehungen in diesem Kapitel.

⁴⁰⁸ Vgl. Handelsblatt v. 09.05.97.

⁴⁰⁹ Vgl. Handelsblatt v. 28.02.95.

Beitrittsdebatte ein.⁴¹⁰ Eine Absenkung des hohen Subventionsniveaus und die befürchteten Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des klimatisch ohnehin benachteiligten finnischen Agrarsektors standen im Zentrum euroskeptischer Stimmen.⁴¹¹ Eine weitere Gruppe, die vorrangig aus ökonomischen Gründen einem Beitritt skeptisch gegenüberstand, waren die Gewerkschaften.⁴¹² Ihre Befürchtungen richteten sich in erster Linie auf die Auswirkungen der Wirtschafts- und Währungsunion. Hatte Finnland zuvor auf Abschwächungen des Wirtschaftswachstums mit den Mitteln einer flexiblen Währungspolitik reagiert, wurde in einem gemeinsamen Währungsgebiet zusätzlicher Druck auf das Lohnniveau in Finnland nicht ausgeschlossen, um die Wettbewerbsfähigkeit des Landes zu erhalten.⁴¹³

Insgesamt gaben die sicherheitspolitischen Aspekte zusammen mit den wirtschaftlichen Überlegungen den Ausschlag bei der Entscheidung für den Beitritt zur Europäischen Union. Sie erklären darüber hinaus den Unterschied zwischen den Abstimmungsergebnissen in Finnland, Schweden und Norwegen. In Finnland war das Ergebnis für den Beitritt deshalb am eindeutigsten, weil hier *beide* - die wirtschaftliche und die sicherheitspolitische - Dimensionen letztlich die Mitgliedschaft besonders nahelegten. Die sicherheitspolitischen Überlegungen spielten in Finnland bei der Entscheidung für einen Beitritt eine wesentlich größere Rolle als in den anderen nordischen Staaten.

„Finland is probably the only Nordic applicant for whom the security-political aspects of EU membership are truly important, both on an immediate short-term basis and from a longer perspective.“⁴¹⁴

⁴¹⁰ Dadurch schien zeitweise sogar das Beitrittsvorhaben insgesamt gefährdet. „In Helsinki gilt es als absurd, daß die EU-Mitgliedschaft, die man eigentlich vor allem aus sicherheitspolitischen Erwägungen anstrebt, jetzt scheitern könnte, weil die Politiker in ihrer Übervorsicht bisher alle Debatten der Sicherheitspolitik und der Abkehr von der Neutralität gemieden haben, so daß die Auseinandersetzung in der Öffentlichkeit allein über die Agrarfrage geführt wurde.“ S. FAZ v. 06.06.94.

⁴¹¹ Vgl. Neue Zürcher Zeitung v. 01.04.93 und Frankfurter Rundschau v. 01.02.94. Danach sprachen sich bis zu 80 v.H. der finnischen Landwirte gegen den Beitritt aus, die Verluste aus der GAP wurden auf 10 Mrd. FM geschätzt.

⁴¹² Vgl. Lipponen 1994: S. 83.

⁴¹³ Vgl. Neue Zürcher Zeitung v. 14.10.96, Interview mit Pekka Sutela, Finnische Zentralbank, am 01.04.99 in Helsinki.

⁴¹⁴ S. Ries 1994: S. 4.

Aber auch im Vergleich mit den wirtschaftlichen Motiven für eine Mitgliedschaft kommt den (sicherheits-)politischen Argumenten eine größere Rolle zu. Da durch EFTA und EWR bereits viele der ökonomischen Vorteile der Integration vorweggenommen worden waren, hat die Wirtschaft nicht mehr im gleichen Maße profitieren können wie die Politik, die die Sicherheitsaspekte und die Zugehörigkeit Finnlands zum Westen in den Vordergrund rücken konnte.⁴¹⁵

Indem sich die maßgeblichen politischen Parteien zum Anwalt der einen oder der anderen Seite machten, verdeutlichten sie die regionale und soziale Differenzierung der finnischen Bevölkerung in Befürworter und Gegner des Beitritts.⁴¹⁶ Der Bruch verlief dabei durch die Koalitionsregierung von Ministerpräsident Aho. Die Basis der von ihm geführten Zentrumspartei zeigte sich überwiegend europaskeptisch, während der Koalitionspartner, die Konservative Partei, die stärksten Befürworter eines zügigen Beitritts zur Europäischen Union versammelte. Dies führte zu der paradoxen Situation, daß Aho den Beitrittsprozeß mit der Unterstützung der Konservativen gegen weite Teile der eigenen Partei durchsetzen mußte. Dabei wurde er allerdings auch von der Partei der schwedischen Minderheit, die mit Verteidigungsministerin Rehn ein wichtiges Mitglied der Regierung stellte, und der sozialdemokratischen Opposition unterstützt. Lediglich die Grünen und kleinere Gruppierungen der extremen Linken lehnten den Beitritt ab.⁴¹⁷ Die regionale Verteilung der Befürworter und Gegner der EU korrespondiert eng mit der sozialen Differenzierung innerhalb der finnischen Gesellschaft. Unterstützt wurde der Kurs der Regierung vor allem von den Wählern im dichter besiedelten Süden des Landes, in dem auch die sogenannten „modernen“ Industrien des Landes ihren Sitz haben. Vor allem jüngere Wähler mit höherem Bildungsniveau entschieden sich während des Referendums für den Beitritt.⁴¹⁸ Abgelehnt wurde er dagegen von der Landbevölkerung, die ihre Existenz durch eine Verringerung der finnischen Subventionen für den Agrarbereich und den im Binnenmarkt zunehmenden Konkurrenzdruck für die holzverarbeitende Industrie gefährdet sahen.⁴¹⁹ Die Gegner des Beitritts fanden sich vorrangig im

⁴¹⁵ Vgl. FAZ v. 16.11.95.

⁴¹⁶ Vgl. Auffermann 1999a: S. 202-205.

⁴¹⁷ Vgl. Jungar 2000: S. 259ff.

⁴¹⁸ Vgl. Jussila 1999: S. 381f.

⁴¹⁹ Vgl. Väyrynen 1993: S. 37.

Norden und Osten des Landes. Das Meinungsbild zur Teilnahme Finnlands an der Wirtschafts- und Währungsunion im Vorfeld der Einführung des Euro am 1. Januar 1999 bestätigte diese regionale und parteipolitische Verteilung von Befürwortern und Gegnern der europäischen Integration. Erneut erwiesen sich die Bewohner der südlichen Landesteile, Jüngere und Personen mit höherem Bildungsgrad dem Integrationsprozeß gegenüber aufgeschlossener.⁴²⁰

3.2.2 Die Nördliche Dimension der EU in der finnischen Sicherheitspolitik

Die Nördliche Dimension ist der erste Versuch Finnlands, innerhalb der Europäischen Union ein eigenständiges Profil zu entwickeln, den Integrationsprozeß aktiv zu gestalten und die Mitgliedschaft für die Umsetzung der sicherheitspolitischen Interessen des Landes zu nutzen. Staatspräsident Ahtisaari formulierte bereits im Vorfeld des Beitritts zur EU im Sommer 1994 erste Vorstellungen über die Rolle der Ostseeregion innerhalb der EU, in denen er die Grundzüge der späteren Nördlichen Dimension skizzierte.⁴²¹ Offiziell wurde das Konzept unter diesem Titel erstmals im September 1997 durch den finnischen Ministerpräsidenten Lipponen vorgestellt und zu einem Kernbestandteil der finnischen Europapolitik erklärt.⁴²² Gegenstand und Zweck der Nördlichen Dimension werden dabei wie folgt definiert:

„The Northern Dimension is part of EU policies for external relations with a specific aim to raise the Union's profile in northern Europe. Its general goal is to enhance security, stability, prosperity and sustainable development in the region through economic cooperation and positive interdependency between Russia, the Baltic Sea states and the EU. The Northern Dimension policy addresses challenges and embraces opportunities that exist in the regions. It is a means of

⁴²⁰ Vgl. EVA 1997: S. 9. Die Währungsunion wird insgesamt in Finnland überwiegend positiver bewertet als in anderen Mitgliedstaaten der EU. Vgl. Jungar 2000: S. 260.

⁴²¹ Vgl. Ahtisaari 1994.

⁴²² Vgl. Lipponen 1997: S. 126.

identifying the interests of the EU in the North and establishing a consistent line of action there.“⁴²³

Die Idee, den Norden der Europäischen Union und die daran anschließenden Gebiete als eigenständigen regionalen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Handlungsraum zu definieren, wurde im Dezember 1998 durch den Europäischen Rat von Wien zu einem offiziellen Bestandteil der gemeinsamen Politik der Europäischen Union erklärt.⁴²⁴ Im weiteren Verlauf bemühte sich Finnland - unter anderem während der finnischen Präsidentschaft im Europäischen Rat in der zweiten Jahreshälfte 1999 - das Vorhaben zu konkretisieren und aus dem reinen Konzeptstadium herauszuführen. Die Umsetzung dieses Vorhabens erwies sich jedoch als vergleichsweise schwierig. Die Verabschiedung von „Leitlinien“ für die zukünftige Gestaltung der Nördlichen Dimension im Juni 1999 in Köln fand im Schatten des Kosovokrieges und der Konzentration auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU nur wenig Beachtung.⁴²⁵ Ein ähnliches Schicksal widerfuhr einem ursprünglich allein zu diesem Thema einberufenen Außenministertreffen am 11./12. November 1999 in Helsinki.⁴²⁶ Infolge dessen konnte die Nördliche Dimension nicht die von der finnischen Ratspräsidentschaft ursprünglich angestrebte Rolle einnehmen.⁴²⁷ Auch ein gewisser Mangel an Konkretisierungsmöglichkeiten, der sich aus den Schwierigkeiten der praktischen Zusammenarbeit mit Rußland ergab, machte sich negativ bemerkbar. Trotzdem liegt seit Juni 2000 ein Aktionsplan vor, der Handlungsfelder der Nördlichen Dimension identifiziert, Instrumente benennt und erste Projekte grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Rahmen der Nördlichen Dimension aufführt.⁴²⁸

Die Region, die von der Nördlichen Dimension erfaßt wird, umschließt neben den nördlichen Mitgliedstaaten Finnland, Dänemark und Schweden auch die

⁴²³ S. Ministry for Foreign Affairs of Finland 1999: S. 1.

⁴²⁴ Vgl. Europäische Kommission 1998. Eine chronologische Darstellung bei Auffermann 1999: S. 6.

⁴²⁵ Vgl. Auffermann 1999: S. 8.

⁴²⁶ Vgl. FAZ v. 15.11.99.

⁴²⁷ Im Vorfeld wurde die Weiterentwicklung der GASP anders als die Nördliche Dimension nicht als „finnisches Projekt“ bezeichnet. Interview mit Petri Tuomi-Nikula, dem Leiter des Sekretariats für die finnische EU-Ratspräsidentschaft im finnischen Außenministerium, am 29.03.99 in Helsinki.

⁴²⁸ Vgl. Europäische Kommission 2000c.

übrigen nordischen Länder Norwegen und Island. Dazu kommen die südlichen und östlichen Anrainer der Ostsee von Deutschland über Polen bis zu den baltischen Staaten. Die Nördliche Dimension trägt damit auch der Tatsache Rechnung, daß die Ostsee nach Abschluß des jetzigen Erweiterungsprozesses zu einem Binnenmeer der EU werden wird. Schließlich werden die nordwestlichen Landesteile Rußlands und das Kaliningrader Gebiet ebenfalls in das Konzept einbezogen. Damit schließt die Nördliche Dimension alle Staaten in der Region ein und wird auf diese Weise zu einem Instrument der Außenbeziehungen der EU. Der Schwerpunkt des finnischen und europäischen Interesses liegt dabei auf dem Kooperationspotential des Konzepts gegenüber Rußland. Während zum einen die nordischen Staaten untereinander seit langem sehr weitreichende Verflechtungen entwickelt haben und auch in der Zusammenarbeit mit den baltischen Staaten eine führende Rolle spielen, zum anderen die baltischen Staaten über den Erweiterungsprozeß bereits mit der EU verbunden sind, wird gegenüber Rußland weiterhin Bedarf an der institutionellen Gestaltung der Beziehungen gesehen. Folgerichtig ist die Nördliche Dimension 1999 als eigenständiges Element in die neue „Gemeinsame Strategie“ der EU gegenüber Rußland eingefügt worden.⁴²⁹ Ziel der Nördlichen Dimension ist es, die vorhandenen Kooperationsprogramme und die damit verbundenen technischen und finanziellen Ressourcen so zu koordinieren, daß die spezifischen Probleme in der Ostseeregion und dem nördlichen Europa besonders im Hinblick auf Rußland und die baltischen Staaten effizienter als bisher bearbeitet werden können.⁴³⁰ Der Aktionsplan formuliert diese Herausforderung mit den Worten:

„The Northern Dimension is a political concept designed to derive maximum added value from Community and Member States programmes through better co-ordination and complementarity, thereby achieving a more coherent approach to address specific problems and needs of the European North.“⁴³¹

⁴²⁹ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1999: S. 7ff. Zur „Gemeinsamen Strategie gegenüber Rußland“ vgl. z.B. Timmermann 2000, Wolter 1999.

⁴³⁰ Vgl. Europäische Kommission 1998: S. 1.

⁴³¹ S. Europäische Kommission 2000c: S. 3.

Sie überschreitet auf diese Weise ausdrücklich die Grenzen der EU und faßt verschiedene Politikbereiche und die Vielzahl regionaler Initiativen und Programme der EU zusammen.

Die Ansprüche an das Konzept sind dementsprechend hoch: Es soll die wirtschaftliche Entwicklung, Stabilität und Sicherheit in der Region fördern, Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ansprechen, die extremen Unterschiede bei den Lebensstandards in der Region und daraus resultierende Risiken minimieren und die bestehenden Gefährdungen für die Umwelt verringern. Die Gefahr von Zwischenfällen in den russischen Nuklearanlagen in der Region und damit verbundener atomarer Kontamination wird ausdrücklich eingeschlossen. Prämisse ist stets, daß Sicherheit, Stabilität und nachhaltige Entwicklung im Norden Europas von überragendem Interesse für die gesamte Europäische Union und alle Mitgliedstaaten sind. Der Aktionsplan umreißt abschließend vierzehn Politikfelder, in denen sich die Nördliche Dimension entfalten soll. Dies sind im einzelnen: Energiewirtschaft und Energiepolitik, Transportinfrastruktur, Kommunikationsinfrastruktur, Umweltschutz, nukleare Sicherheit, Landwirtschaft und Fischerei, Bildungspolitik, Forschungszusammenarbeit, Gesundheitswesen, humanitäre Hilfe, regionale Wirtschaftsförderung und -zusammenarbeit, lokale grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Justiz- und Innenpolitik sowie als Sonderfall die Region Kaliningrad.⁴³² Innerhalb dieses sehr weit gesteckten Rahmens setzt das Programm noch einzelne Schwerpunkte kurz- und langfristiger Zusammenarbeit: Als Hauptprobleme mit unmittelbarem Handlungsbedarf werden die nukleare Sicherheit und die Entsorgung radioaktiver Abfälle in zivilen, vor allem aber militärischen Einrichtungen der russischen Nordflotte, und der Ausbau der Transport- und Kommunikationsinfrastruktur als Vorbedingungen einer vertieften Zusammenarbeit identifiziert. Auch Probleme in der Gesundheits- und Bildungspolitik und der Regionalentwicklung sowie die Schaffung einer Entwicklungsperspektive für das Kaliningrader Gebiet sollen kurzfristig angegangen werden.⁴³³

⁴³² Vgl. *ibid.*

⁴³³ Vgl. *ibid.*: S. 42f.

Für die Umsetzung dieser Vorhaben sollen auf Seiten der EU vorhandene Programme und Initiativen herangezogen werden. Dies sind für die technischen und finanziellen Aspekte der Nördlichen Dimension insbesondere PHARE und TACIS, aber auch das INTERREG II-Programm zur Förderung der grenzüberschreitenden lokalen Zusammenarbeit. Den politischen Rahmen liefern das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen der EU mit Rußland und die Europa-Abkommen mit den baltischen Staaten und Polen. In den einzelnen Handlungsfeldern kommen darüber hinaus schließlich noch spezielle Förderprogramme der EU und ihrer Mitgliedstaaten zur Anwendung. Dieser Verzicht auf zusätzliche Förderinstrumente war der Durchsetzung der Nördlichen Dimension innerhalb der EU sicherlich dienlich. Allerdings wirft diese Beschränkung die Frage auf, wie der sehr komplexe und umfangreiche Zielkatalog der Nördlichen Dimension ohne zusätzliche organisatorische und finanzielle Ressourcen umgesetzt werden kann, zumal er sich nur auf vorhandene Initiativen bezieht. Auffermann hat zu Recht die Frage aufgeworfen, worin der konkrete Nutzen eines Konzepts besteht, das lediglich Vorhandenes neu ordnen möchte.⁴³⁴ Die Aufgabe, die Nördliche Dimension in der politischen Praxis mit einer Vielzahl von Akteuren, Institutionen und Förderprogrammen mit Leben zu erfüllen, hat sich bislang als schwierig erwiesen, so daß von finnischer Seite mittlerweile der langfristige Charakter des Konzepts hervorgehoben wird. Stärker als möglicherweise unvermeidliche organisatorische Implementierungsschwierigkeiten bei der Koordinierung der beteiligten Akteure wirken sich allerdings allgemeine politische, wirtschaftliche und soziale Umbruchsprozesse und Schwierigkeiten hemmend auf die Zusammenarbeit aus. Die Probleme, die mit Hilfe der Nördlichen Dimension bearbeitet werden sollen, fallen somit auf das Vorhaben selbst zurück und schmälern seine kurzfristigen Erfolgchancen.

Die Nördliche Dimension richtet sich zwar an die gesamte Ostseeregion, wobei Norwegen und Island politisch traditionell ebenfalls dazu gerechnet werden. Finnlands hauptsächliches Interesse ist es jedoch, mit dieser Initiative Rußland anzusprechen.. In der Chance, auf diesem Wege die politische, wirtschaftliche und soziale Situation im Nordwesten Rußlands in berechenbare und langfristig

⁴³⁴ Vgl. Auffermann 1999: S. 18f.

friedliche und sichere Bahnen zu lenken, wird die eigentliche Aufgabe der Nördlichen Dimension für Finnland und die EU gesehen. Daß die Möglichkeiten, von außen in dieser Weise auf Rußland einzuwirken, begrenzt sind, ist den Entscheidungsträgern in der finnischen Außenpolitik dabei durchaus bewußt.⁴³⁵ Die Nördliche Dimension klammert ferner sicherheitspolitische Handlungsfelder absichtlich aus, um die in diesem Bereich bestehenden Streitfragen zwischen Rußland und dem Westen, insbesondere zu Fragen der NATO-Erweiterung, von der Nördlichen Dimension fernzuhalten. Auch die Rücksichtnahme auf die in Rußland bei den Streitkräften nach wie vor weit verbreitete Kultur der Geheimhaltung spielt dabei eine Rolle. Die verschiedenen Initiativen zur Verringerung der von nuklearen Anlagen und Altlasten der russischen Marine ausgehenden Gefahren werden aus diesem Grund explizit unter umweltpolitischen, nicht militärischen Gesichtspunkten behandelt. So besitzt die Nördliche Dimension auf der formalen Ebene ausdrücklich keine sicherheitspolitischen Aspekte, implizit berührt sie aber wesentliche sicherheitspolitische Fragen im Verhältnis Finnlands und des westlichen Europa zu Rußland.⁴³⁶ Als Element einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie Finnlands ist das Konzept im Hinblick auf Rußland langfristig angelegt, der sicherheitsrelevante Effekt wird indirekt durch die Entschärfung politischer und sozialer Brennpunkte erzielt, die in Finnland als latente sicherheitspolitische Gefahr betrachtet werden.

„Mit der Initiative für eine Nördliche Dimension der EU-Politik scheint es Finnland nun zu gelingen, seine bislang bilateralen Beziehungen zu Rußland im Rahmen der EU zu multilateralisieren und damit das über Jahrzehnte zentrale Problem seiner auswärtigen Beziehungen schrittweise zu vergemeinschaften.“⁴³⁷

Am Beispiel dieser Formulierung läßt sich der Zusammenhang zwischen der finnischen Bedrohungsperzeption, dem Prinzip der Multilateralisierung als

⁴³⁵ Vgl. Altenbockum 1999b, Nyberg 1999: S. 14.

⁴³⁶ Lange spricht in diesem Zusammenhang von der „ausgeklammerten Sicherheit in der Nördlichen Dimension“. Vgl. Lange 1999: S. 1f.

⁴³⁷ S. Auffermann 1999: S. 14.

Grundlage Bestandteil der kompensatorischen Sicherheitsstrategie Finnlands im Rahmen der Europäischen Union und der konkreten Umsetzung mittels der Nördlichen Dimension verdeutlichen. Die Herausforderung für die finnische Sicherheitspolitik besteht in erster Linie darin, die aus der Zugehörigkeit zu einer Deutsch'schen Sicherheitsgemeinschaft, wie sie die Europäische Union darstellt, bezogenen Sicherheitsgewinne auf Gefahren außerhalb der Union zu projizieren. Ziel ist es mithin, ein Instrument zu finden, über das diese Projektion geleistet werden kann. Im Kern ist es das Anliegen Finnlands, Rußland als potentielle Hauptquelle der unterschiedlichsten Risiken in diese Sicherheitsgemeinschaft mit einzubeziehen und an möglichen Kooperationsgewinnen teilhaben zu lassen, ohne daß Rußland auch formal der Gemeinschaft angehören müßte. Sofern es gelingt, das Konzept aus dem reinen Projektstadium heraus weiterzuentwickeln und politische Realität werden zu lassen, kommt der Nördlichen Dimension eine Scharnierfunktion für die Beziehungen nicht nur Finnlands, sondern der gesamten Europäischen Union, zu Rußland zu. Dazu wird es jedoch erforderlich sein, Antworten auf die derzeit noch offenen Fragen zu erarbeiten und vor allem auch Rußlands Interesse an der Idee zu wecken und seine Möglichkeiten zur Teilnahme sowohl im institutionellen wie finanziellen und technischen Bereich zu stärken.

Die Möglichkeit, die Sicherheit Finnlands im Rahmen einer kompensatorischen Strategie zu gewährleisten, hängt von der Fähigkeit ab, einen derartigen Kristallisationspunkt zu erarbeiten und die relevanten Akteure in Rußland von dem praktischen und konkreten Nutzen einer Zusammenarbeit zu überzeugen. Diese Konkretisierung ist langfristig vor allem erforderlich, um sowohl der Europäischen Union als insbesondere auch Rußland den Nutzen eines Engagements im Rahmen der Nördlichen Dimension aufzuzeigen. Es darf angenommen werden, daß für die russische Politik der Sicherheitsaspekt des Konzepts im Unterschied zu Finnland weit hinter konkreten wirtschaftlichen oder technischen Sachinteressen zurückbleibt. Vor diesem Hintergrund erscheinen Kooperationsprojekte im Energiesektor, dem Umweltschutz, dem Ausbau der Transport- und Kommunikationsinfrastruktur oder der wirtschaftlichen Strukturförderung in Rußland zwingend erforderlich, um die von der finnischen Seite erwünschten kompensatorischen Sicherheitsgewinne zu

realisieren. An dieser Stelle ist ein direkter Zusammenhang zwischen dem politischen und wirtschaftlichen Engagement in nichtmilitärischen Bereichen und Sicherheitsgewinnen im engeren Sinne auf dem Wege einer kompensatorischen Strategie für Finnland ersichtlich.

Allerdings darf die Nördliche Dimension nicht nur hinsichtlich ihrer Wirkung nach außen, das heißt insbesondere im Hinblick auf Rußland und die baltischen Staaten, beurteilt werden. Vielmehr erfüllt sie für die finnische Außenpolitik auch innerhalb der Europäischen Union eine Funktion. Der Nutzen der Nördlichen Dimension nach innen, das heißt gegenüber den übrigen Mitgliedstaaten der EU, ist einfacher und schneller realisierbar. Mit der Verabschiedung der Nördlichen Dimension trug der Europäische Rat nicht nur der mit der Norderweiterung um Schweden und Finnland verbundenen geographischen, kulturellen und agrarpolitischen Veränderungen in der EU Rechnung.⁴³⁸ Vielmehr unterstützt diese Initiative das finnische Ziel, sich im Kernbereich der europäischen Integration zu etablieren und die Nachteile und Beschränkungen, die sich aus der Lage an der geographischen und lange Zeit auch politischen Peripherie Europas ergeben, zu überwinden. Die Nördliche Dimension hat somit vordergründig eine symbolische Funktion, indem sie das europäische Engagement und die Aktivität Finnlands in der EU unterstreicht.⁴³⁹ Die Bedeutung eines solchen Schrittes ist nicht zu unterschätzen, da das integrationsfreundliche Image Finnlands vor dem Hintergrund der traditionell zurückhaltenden Europapolitik der nördlichen Mitgliedstaaten Schweden und Dänemark, aber auch Großbritannien, besonders deutlich wahrgenommen wird.

Ein wesentliches Element der Nördlichen Dimension ist der Verzicht auf zusätzliche organisatorische Apparate und finanzielle Mittel. Statt dessen soll die Nördliche Dimension wie beschrieben vorhandene Initiativen der Zusammenarbeit im Norden Europas zusammenfassen und koordinieren. Ungeachtet der Frage des damit verbundenen Mehrwerts stellt das Konzept auf diese Weise eine Verbindung zu den vielfältigen Anstrengungen der

⁴³⁸ Der Beitritt Schwedens und Finnlands führte zu einer Ergänzung der europäischen Strukturfonds um das Ziel 6, die Unterstützung der sogenannten „polaren“ Landwirtschaft in den klimatisch benachteiligten Regionen des Nordens mit erheblich verkürzten Wachstumsperioden.

⁴³⁹ Vgl. Ojanen 1999: S. 16f.

Europäischen Union gegenüber Rußland in den unterschiedlichsten Politikbereichen her. Über die durch den Europäischen Rat von Köln im Juni 1999 beschlossene Gemeinsame Strategie gegenüber Rußland - einem durch Art. 13 des Vertrages von Amsterdam neu geschaffenen Instrument europäischer Außenpolitik - entsteht auch ein Bezug zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, die ein weiteres herausragendes Anliegen der finnischen EU-Politik darstellt. Jenseits der aktuellen Entwicklungsdynamik, die die GASP nach der Erfahrung des Kosovokonflikts 1999 erhalten hat, hat Finnland ein grundsätzliches Interesse an einer Stärkung der GASP. Bedingung ist, daß das Prinzip der militärischen Allianzfreiheit und das Primat der nationalen Verteidigung dadurch nicht in Frage gestellt werden.⁴⁴⁰ Eine weitere Funktion der Nördlichen Dimension besteht also darin, die Gestaltungsmöglichkeiten der finnischen Europapolitik im Bereich der GASP zu erweitern.

Hinsichtlich der verschiedenen Funktionen, die das Konzept der Nördlichen Dimension für Finnland und die Europäische Union erfüllen soll, kann demnach zwischen einer Außenfunktion, insbesondere gegenüber Rußland, und einer Innenfunktion gegenüber den übrigen Mitgliedstaaten der EU unterschieden werden.⁴⁴¹ Damit geht eine Unterscheidung in eine taktische und eine strategische Ausrichtung der Nördlichen Dimension einher. Der taktische Aspekt ist relativ kurzfristig auf die Innenwirkung des Konzepts gerichtet, während die strategische Dimension vorrangig auf die langfristige Gestaltung der Außenbeziehungen der EU im Norden Europas zielt. Das taktische Ziel, das Konzept zu initiieren und ihm im Kreise der übrigen Mitgliedstaaten zu Akzeptanz zu verhelfen, wurde mit der förmlichen Annahme durch den Europäischen Rat von Wien im Dezember 1998 erreicht. Das Nahziel, Finnland als europapolitisch engagiertes Mitglied zu präsentieren, wurde damit erreicht. Der Europäische Rat von Köln hat sechs Monate später durch die Erwähnung der Nördlichen Dimension als Teil der Gemeinsamen Strategie gegenüber Rußland die erwünschte Verbindung mit der GASP hergestellt.⁴⁴²

⁴⁴⁰ Zur GASP vgl. den Abschnitt 3.2.3 in diesem Kapitel.

⁴⁴¹ Zur Innenfunktion vgl. auch Ojanen 1999.

⁴⁴² Vgl. Europäische Union 1999a: S. 22 und 25.

Komplizierter ist die Annäherung an den strategischen, nach außen gerichteten Zweck der Nördlichen Dimension. Aus sicherheitspolitischer Perspektive ist dieser Teil des Konzepts für Finnland interessanter, da die zu erwartenden Sicherheitsgewinne in diesem Bereich wesentlich größer sein werden. Sie reichen über die indirekten Effekte einer festen Verankerung Finnlands in der Europäischen Union hinaus und ermöglichen es, direkt an die Quellen möglicher Risiken und Bedrohungen der finnischen Sicherheit heranzugehen. Der kompensatorische Wert der Nördlichen Dimension für die finnische Außen- und Sicherheitspolitik wird nicht unwesentlich davon abhängen, ob und in welchem Maße es der Regierung gelingt, diese Seite der Nördlichen Dimension mit Leben zu erfüllen. Hieraus entsteht die Notwendigkeit, die Nördliche Dimension mit Hilfe des geplanten Aktionsprogramms zu konkretisieren und einzelne Projekte zu benennen, die in den Rahmen dieses Konzeptes eingebracht werden können. Dies entspricht der Annahme der finnischen Sicherheitspolitik, daß der Sicherheit des Landes eine möglichst enge Zusammenarbeit mit Rußland dienlich ist, um positive Interdependenzen zu erzeugen.

Das Konzept der Nördlichen Dimension ist Ausdruck einer Strategie der Multilateralisierung der finnischen Außen- und Sicherheitspolitik. Dabei handelt es sich um ein für kleine Staaten im internationalen System durchaus nicht ungewöhnliches Verhalten, das hier den spezifischen Bedingungen Finnlands angepaßt wurde.⁴⁴³ Kerngedanke ist die Verknüpfung der finnischen Rußlandpolitik mit der Europapolitik mit dem Ziel, die „[...] bislang bilateralen Beziehungen zu Rußland [...] und damit das über Jahrzehnte zentrale Problem seiner [Finnlands, d.V.] auswärtigen Beziehungen schrittweise zu vergemeinschaften.“⁴⁴⁴ Damit knüpft die finnische Außenpolitik unter den veränderten Rahmenbedingungen der 1990er Jahre an die aktive Neutralitätspolitik der Ära Kekkonen an, die mit der Verabschiedung der KSZE-Schlußakte 1975 ihren Höhepunkt erreichte.⁴⁴⁵

⁴⁴³ Vgl. Vogel 1983: S. 60.

⁴⁴⁴ S. Auffermann 1999b: S. 13f.

⁴⁴⁵ Mouritzen spricht in diesem Zusammenhang von „offensive power“, der Terminus „aktive Neutralität“ scheint dem Sachverhalt jedoch angemessener zu sein. Vgl. Mouritzen 1996: S. 130.

Pursiainen stellt einen expliziten Bezug zwischen dieser multilateralisierten finnischen Rußlandpolitik und den in Finnland vorhandenen Bedrohungsperzeptionen her. Die Überführung der bilateralen finnisch-russischen Beziehungen in einen größeren Rahmen entspringt dem Wunsch, nicht länger eine autonome Rußlandpolitik wie zu Zeiten der Neutralität betreiben zu müssen.⁴⁴⁶

Die Multilateralisierung der Rußlandpolitik erlaubt es Finnland, den einst durch die Neutralität bedingten, besonderen Charakter der bilateralen Verbindungen abzulegen. Multilateralisierung ist damit sowohl ein Schritt auf dem Wege einer Normalisierung der russisch-finnischen Beziehungen als auch eine Möglichkeit, die bisherigen Ungleichgewichte im politischen und wirtschaftlichen Kräfteverhältnis zu vermindern.

„Die Vorreiterrolle Finnlands in der EU-Ostpolitik gegenüber Rußland ist deshalb zugleich eine finnische Emanzipationsbewegung, [...]“⁴⁴⁷

Finnland kommt dabei der Umstand zugute, daß es nicht mehr das sowjetische Fenster zu Westeuropa ist. Es hat seinen politischen und wirtschaftlichen Sonderstatus verloren und ist mittlerweile nur noch einer von vielen westeuropäischen Staaten, mit denen Rußland zusammenarbeitet.⁴⁴⁸ Ein erster, auch symbolisch bedeutsamer Schritt in diese Richtung war nach der deutschen Vereinigung 1990 die Aufhebung der Deutschland betreffenden Bestimmungen des Freundschafts- und Beistandsvertrages von 1948, dem 1991 die einseitige Kündigung des gesamten Vertragswerkes folgte. Damit waren die Sonderbeziehungen zwischen Finnland und der UdSSR und seines Rechtsnachfolgers Rußland formal beendet. Diese - juristische wie politische - Normalisierung des Verhältnisses zum östlichen Nachbarland fand ihren Ausdruck am 20. Januar 1992 in einem neuen Vertrag über gute Nachbarschaft und Zusammenarbeit, der keine Bestimmungen und Verpflichtungen jenseits üblicher völkerrechtlicher Gepflogenheiten mehr enthält.⁴⁴⁹ Die Europäische

⁴⁴⁶ Mit Pursiainen: „Finland did not want to be left alone with her neighbour.“ S. Pursiainen 1999: S. 12.

⁴⁴⁷ S. Altenbockum 1998c.

⁴⁴⁸ Vgl. Iivonen 1992: S. 145.

⁴⁴⁹ Vgl. Auffermann 1999a: S. 211 ff.

Union bietet Finnland nun die Gelegenheit, die Beziehungen mit Rußland in einen multilateralen Rahmen einzubetten und praktische Schritte zur Verbesserung der finnischen Sicherheitssituation jenseits symbolischer Akte in die Wege zu leiten. An dieser Stelle wird auch deutlich, daß der Beitritt zur Europäischen Union unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten weder als Fortsetzung der hergebrachten Rußland- und Sicherheitspolitik mit anderen Mitteln, noch eindeutig als Bruch mit der politischen Tradition verstanden werden sollte. Vielmehr handelt es sich um den Versuch, sich aus der politischen Randlage in Europa zu lösen und von Rußland zu emanzipieren, ohne nach wie vor als nützlich empfundene Traditionen und Erfahrungen aus der Zeit der vielgeschmähten „Finnlandisierung“ aufzugeben.⁴⁵⁰ Multilateralisierung im EU-Rahmen bringt allerdings nicht nur politische Entlastung und diplomatische Rückendeckung im Umgang mit Rußland, sondern erzeugt auch neue Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten. Das finnische Verhalten während des ersten Tschetschenienkrieges von 1994 bis 1996 ist ein Beispiel dafür, wie sich die EU-Mitgliedschaft auf die finnische Diplomatie auswirkt und eine entschiedeneren Haltung gegenüber Rußland nicht nur ermöglicht, sondern unter Umständen auch erzwingt.⁴⁵¹ Ein weiteres Beispiel für den durch die Mitgliedschaft gewachsenen Handlungsspielraum Finnlands ist die Position des Landes gegenüber der russischen Kritik an der Situation der russischsprachigen Bevölkerung in Estland und Lettland. Zeigte die finnische Regierung 1991 noch äußerste Zurückhaltung gegenüber der Entwicklung in der UdSSR, an deren Ende die Unabhängigkeit der baltischen Staaten stand,⁴⁵² warnte Finnland seit 1997/98 die russische Regierung wiederholt vor übertriebener Kritik an der estnischen und lettischen Minderheitenpolitik.⁴⁵³

⁴⁵⁰ Nach Ginsburgs und Rubinstein ließ sich die „Finnlandisierung“ der finnischen Außenpolitik durch folgende Merkmale charakterisieren: (1) Rücksichtnahme auf die Interessen und Bedürfnisse der Sowjetunion, (2) Vermeidung von Allianzen mit Staaten, die von der Sowjetunion als Konkurrenten oder Gegner wahrgenommen wurden, (3) Neutralität in Friedens- und Kriegszeiten, (4) Fernbleiben von regionalen und internationalen Institutionen, die von der Sowjetunion mißbilligt wurden, (5) Rücksichtnahme in den Medien auf die sowjetische Politik, Beschränkung auf möglichst gedämpfte Kritik zur Vermeidung außenpolitischer Verwicklungen, (6) Ausgleichende Gesten auf wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet, aber auch in bezug auf diplomatische Kontakte etc., um Ungleichgewichte in den Beziehungen zu Westeuropa und den USA sowie der UdSSR zu vermeiden, (7) Offenheit gegenüber sowjetischen Medien. Vgl. Ginsburgs und Rubinstein 1978: S. 5.

⁴⁵¹ Vgl. die Erinnerungen des damaligen Ministerpräsidenten Aho. Aho 1998: S. 77-80.

⁴⁵² Vgl. Archer 1999: S. 55.

⁴⁵³ Vgl. Adam 1998a.

3.2.3 GASP und ESVP in der finnischen Sicherheitspolitik

Der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union und ihrer Entwicklung zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurde von Beginn an große Aufmerksamkeit in der finnischen Politik und der Öffentlichkeit zuteil.

„In the Finnish discussion regarding the decision whether or not to go after EC membership, the deepening European security cooperation has been perceived as one of the central issues. The EC security cooperation is acknowledged to be changing and limiting Finnish neutrality.“⁴⁵⁴

Die politischen Aspekte der europäischen Integration und ihre (Un-)vereinbarkeit mit der finnischen Neutralität standen lange im Zentrum der finnischen Europadebatte und zogen sich wie beschrieben auch durch die Beitrittsdiskussion Anfang der 1990er Jahre. Nach der Entscheidung für den Beitritt hat Finnland eine aktive Annäherung auch an die GASP verfolgt. Insofern ist es nicht ohne Symbolcharakter, daß ausgerechnet der Europäische Rat von Helsinki am 10./11. Dezember 1999 die Vertiefung der eigenständigen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und den Aufbau europäischer Krisenreaktionskräfte im Umfang von 50.000 bis 60.000 Mann unter der Verfügungsgewalt der Mitgliedstaaten der EU bis zum Jahr 2003 beschlossen hat.⁴⁵⁵

Die finnische Haltung zu einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der EU wird von der Gradwanderung zwischen dem Wunsch nach weitreichender Zusammenarbeit und der Beachtung der Allianzfreiheit geprägt. Mit Nokkala:

„Finland has been especially interested to develop the military dimension of the European Union, at least as far as it does not challenge Finland’s „independent credible national defence“ and

⁴⁵⁴ S. Jalonen und Vesa 1992: S. 386.

⁴⁵⁵ Vgl. Europäische Union 1999b: Anlage I zu Anlage IV, S. 21-26.

don't urge it to participate in „peace-enforcement“ understood as compelling states by force.“⁴⁵⁶

Es geht somit einerseits darum, angesichts fehlender herkömmlicher Sicherheitsgarantien z.B. der NATO und der signifikanten sicherheitspolitischen Funktion der EU für die finnische Außenpolitik eine möglichst feste Verankerung des Landes in der GASP zu erreichen und die GASP zu einem handlungsfähigen Instrument europäischer Politik auszubauen. Andererseits muß das Engagement in der GASP konform zu dem Prinzip der militärischen Allianzfreiheit und territorialen Verteidigung gehalten werden. Dieses Spannungsverhältnis wird bei der finnischen Position zur Gestaltung der Entscheidungsmechanismen der ESVP sichtbar. Hier hat Finnland zwar eine weitreichende organisatorische Verankerung der militärischen Zusammenarbeit auf EU-Ebene unterstützt, sich aber durch die Formel, die Entwicklung der ESVP „präjudiziere [...] nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten“, einen Vorbehalt gegen einzelne Entscheidungen der EU auf diesem Gebiet und damit eine Ausstiegsmöglichkeit im Einzelfall festschreiben lassen.⁴⁵⁷ Vor dem Hintergrund der militärischen Allianzfreiheit und der intensiven Diskussion über die politischen Aspekte einer EU-Mitgliedschaft zu Beginn der 1990er Jahre erscheint der finnische Einsatz für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik überraschend. Wie bei der Initiative der Nördlichen Dimension sind auch GASP/ESVP Bestandteil einer Strategie der Multilateralisierung, die auf dem Wege einer „westeuropäischen Vergemeinschaftung“ finnischen Sicherheitsinteressen so weit wie möglich gerecht wird, ohne andererseits das nach wie vor als essentiell erachtete Verhältnis mit dem östlichen Nachbarland Rußland zu belasten.⁴⁵⁸ Wie der bisherige Verlauf der Osterweiterung gezeigt hat, ist dieser Spagat bei der NATO wegen des russischen Widerstands nicht möglich. Die GASP und die ESVP dagegen schärfen das sicherheitspolitische Profil der EU, ohne auf die Kritik Rußlands zu stoßen. Damit sind sie nicht zuletzt Bestandteil des

⁴⁵⁶ S. Nokkala 2000: S. 6.

⁴⁵⁷ Vgl. Europäische Kommission 1999b: Anlage IV, S. 19. Art. J.7 (1) des Vertrags von Amsterdam regelt entsprechend: „Die Politik der Union nach diesem Artikel berührt nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten; [...]“.

⁴⁵⁸ Vgl. Herolf 1999: S. 145.

übergeordneten sicherheitspolitischen Ziels der finnischen EU-Integration, sich der Solidarität der übrigen Mitgliedstaaten zu versichern und zusätzliche Handlungsspielräume im Umgang mit Rußland zu gewinnen.⁴⁵⁹

Mit der Beteiligung an der GASP und am Programm der „Partnerschaft für den Frieden“ der NATO ist der finnischen Sicherheitspolitik eine Handlungsebene angefügt worden, die unter der Neutralität unzugänglich war. Dieses Betätigungsfeld ist sowohl für die finnische Politik als auch für das Militär neuartig. Unter den Bedingungen der „passiven Neutralität“ unter Präsident Paasikivi bestand die Aufgabe der finnischen Streitkräfte zunächst ausschließlich in der territorialen Verteidigung. Kontinuität wurde vor allem auf dem Gebiet der nationalen Verteidigung gewahrt, die nach wie vor die Hauptaufgabe der finnischen Streitkräfte bildet und etwa 90 v.H. des verfügbaren Personals und der Finanzen bindet. Sie ist unverändert der verteidigungspolitische Kern und die Grundlage der militärischen Allianzfreiheit Finnlands. Mit dem Amtsantritt Kekkonens, dem damit verbundenen Übergang zur Politik der „aktiven Neutralität“ und dem Beitritt Finnlands zu den Vereinten Nationen (UN) im Jahr 1955 kam die Beteiligung an Friedensmissionen der UN hinzu.⁴⁶⁰ Mit Ausnahme der Kongokrise 1961 waren finnische Kontingente seither Bestandteil fast aller Blauhelm-Missionen. Die Entsendung finnischer Truppen zu Beobachtermissionen und zu friedenserhaltenden Einsätzen galt dabei stets als mit der Neutralität vereinbar.⁴⁶¹ Für sämtliche Einsätze außerhalb der Landesgrenzen sieht das finnische Verteidigungskonzept die Bereitstellung von insgesamt 2.000 Mann vor.⁴⁶² Bis Anfang 1999 war die Bereitstellung eines Kontingents für die UN-Mission in der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien ein Schwerpunkt des finnischen Engagements in den UN. Auf Betreiben der VR China wurde das Mandat von UNPREDEP allerdings nicht verlängert, so daß die Einheiten das Land Mitte 1999 wieder verließen.⁴⁶³ Darüber hinaus ist Finnland mit der Bereitstellung

⁴⁵⁹ Vgl. Antola 1998.

⁴⁶⁰ Erstmals wurden finnische Blauhelme 1956 während der Suezkrise in Ägypten stationiert. Sie dienten vor allem symbolischen Zwecken („Kekkonen’s ‚public relations‘ use of the military“). Vgl. Penttilä 1991: S. 78f.

⁴⁶¹ Vgl. Heidenhof 1994: S. 68f.

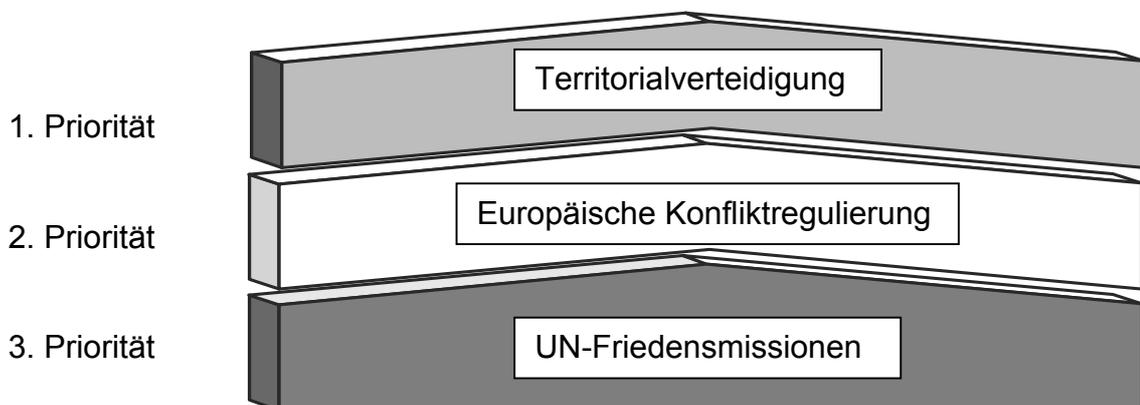
⁴⁶² Vgl. Council of State 1995: S. 38.

⁴⁶³ Vgl. Rüb 1999: S. 2.

eines Infanteriebataillons mit einer Stärke von etwa 500 Mann an der UNIFIL-Mission in Libanon beteiligt.⁴⁶⁴

Durch den Übergang von der Neutralität zur militärischen Allianzfreiheit wurde diesem Aufgabenspektrum der finnischen Verteidigungspolitik durch die stärkere Beteiligung Finnlands an der Gestaltung der europäischen Sicherheitspolitik ein dritter Handlungsbereich hinzugefügt. Die unterschiedlichen Prioritäten finnischer Sicherheitspolitik lassen sich folgendermaßen darstellen.

Schaubild 1: Prioritäten finnischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik



Den höchsten Stellenwert bei der personellen und materiellen Prioritätensetzung genießt nach wie vor die territoriale Verteidigung Finnlands. Am entgegengesetzten Ende der Skala befinden sich die Aktivitäten Finnlands auf globaler, das heißt außereuropäischer, Ebene. Sie haben die geringste Priorität für die nationale Sicherheit Finnlands. Darunter fallen in erster Linie die Beobachtermissionen und die Blauhelm-Einsätze im Rahmen der Vereinten Nationen und der OSZE wie z.B. in der zwischen Armenien und Aserbaidshan umstrittenen Provinz Nagorny-Karabach.

Völlig neu ist dagegen die zweite Prioritätenebene finnischer Außen- und Sicherheitspolitik. Sie umfaßt das gesamte Spektrum multilateraler Konfliktregulierung - auch unter Einsatz militärischer Mittel - in Europa und ist

⁴⁶⁴ Vgl. IISS 1999: S. 89.

erst seit Mitte der 1990er Jahre durch den Übergang von der Neutralität zur militärischen Allianzfreiheit Bestandteil der finnischen Politik. Auch wenn dieses Aufgabenfeld in der Skala der finnischen Prioritäten der Territorialverteidigung nachgeordnet ist, genießt es derzeit die höchste Aktualität und größte Aufmerksamkeit auf der sicherheitspolitischen Agenda des Landes. Es umfaßt grundsätzlich alle Institutionen, die sich in Europa mit Konfliktmanagement beschäftigen und an denen Finnland organisatorisch in irgendeiner Form beteiligt ist. Darunter fallen derzeit die GASP bzw. die ESVP der Europäischen Union, die NATO sowie die OSZE und der Europarat. Der Übergang zur militärischen Allianzfreiheit im April 1992 war in erster Linie erforderlich, um an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU uneingeschränkt partizipieren zu können. Da es sich bei der GASP um einen Politikbereich zwischenstaatlicher Zusammenarbeit mit nach Artikel J.8 EUV umfassender Geltung des Einstimmigkeitsprinzips handelt, ist sie im Hinblick auf die Wahrung von nationalen Souveränitätsrechten und damit auf die Neutralität sogar unproblematischer als die vergemeinschafteten Politikbereiche.⁴⁶⁵ Allerdings bestand auf Seiten der EU durchaus Skepsis gegenüber der politischen Loyalität der neutralen Beitrittskandidaten Finnland, Schweden und Österreich, zum Beispiel bei der Verabschiedung Gemeinsamer Aktionen im Rahmen der GASP. In ihrer Stellungnahme zum finnischen Beitrittsantrag warnte die Europäische Kommission daher vor einer nur oberflächlichen, formalen Vereinbarkeit von GASP und Neutralität und forderte verbindliche Zusagen über die uneingeschränkte Mitarbeit Finnlands in diesem Bereich. Zwischen 1992 und dem Abschluß der Verhandlungen 1994 erklärte die finnische Regierung daher wiederholt, keine Vorbehalte gegenüber der GASP aufgrund des besonderen sicherheitspolitischen Status des Landes geltend zu machen.⁴⁶⁶

Vor allem angesichts der intensiven Neutralitätsdebatte im Vorfeld des Beitritts war das finnische Engagement für den Ausbau der GASP während der Regierungskonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrages auf den ersten Blick überraschend. Die mit Schweden abgestimmte Initiative zur Übernahme

⁴⁶⁵ Darauf verweist Heidenhof 1994: S. 124 in Zusammenhang mit S. 168f.

⁴⁶⁶ Vgl. Ojanen 1998a: S. 2 und Heidenhof 1994: S. 117f.

der sogenannten Petersberg-Aufgaben in den Zuständigkeitsbereich der EU demonstrierte die Ernsthaftigkeit des finnischen EU-Engagements und den Stellenwert der GASP in der finnischen Sicherheitspolitik.⁴⁶⁷ Nach Art. J.7(2) des Vertrags von Amsterdam gehören seither neben „humanitären Aufgaben und Rettungseinsätzen“ auch „friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen“ zu den Bereichen, in denen die EU die operativen Kapazitäten der WEU in Anspruch nehmen kann. Von der Verknüpfung der GASP mit der WEU sind allerdings alle aus dem Brüsseler Vertrag von 1948 erwachsenden Beistandsverpflichtungen ausgenommen, da sie in Widerspruch zu den sicherheitspolitischen Verpflichtungen der neutralen und allianzfreien EU-Staaten stehen. Die EU besitzt seither de jure die Fähigkeit, auf dem Gebiet der Krisenbewältigung nicht nur politisch, sondern gegebenenfalls auch militärisch zu handeln. Innenpolitisch waren in Finnland dazu Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen für den Einsatz von Streitkräften erforderlich. Das Gesetz über friedensschaffende und friedenserhaltende Einsätze schuf im Dezember 1995 die rechtliche Voraussetzung dafür, finnische Streitkräfte nicht nur wie bisher zu herkömmlichen Blauhelm-Mandaten zu entsenden, sondern auch für militärische Einsätze europäischer Krisenreaktionskräfte abzustellen.⁴⁶⁸ Auch wenn politische und technische Schwierigkeiten einer konsequenten Nutzung dieser Option kurz- und mittelfristig de facto entgegenstehen werden, hat die EU mit diesem Beschluß doch einen wesentlichen Schritt in Richtung auf eine praktisch nutzbare und handlungsfähige sicherheitspolitische Komponente unternommen. Die erwähnten Beschlüsse des Europäischen Rates von Helsinki im Dezember 1999, Krisenreaktionskräfte im Umfang von 50.000 bis 60.000 Mann für die Durchführung „EU-geführter Krisenbewältigungsoperationen“⁴⁶⁹ samt der dazu erforderlichen Kommandostrukturen aufzubauen, haben diese Entwicklung weiter beschleunigt. In einem Ausbau der GASP und einer Stärkung ihres praktischen politischen, diplomatischen und notfalls auch militärischen Gewichts wird nicht von vornherein ein Widerspruch zur Allianzfreiheit gesehen, sondern eine Möglichkeit, den sicherheitspolitischen Wert der Mitgliedschaft in der

⁴⁶⁷ Vgl. Auffermann 1999b: S. 14.

⁴⁶⁸ Vgl. Council of State 1997: S. 33.

⁴⁶⁹ S. Europäische Union 1999b: S. 22.

Europäischen Union für Finnland zu erhöhen. Das finnische Interesse, auch bei GASP und ESVP Akzente zu setzen, ist Ausdruck des Wunsches, zum Kern der europäischen Integration zu gehören und „Musterknabe europäischer Integration“ zu sein.⁴⁷⁰ Eine politisch funktionsfähige und damit glaubwürdige Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union unterstützt die präventive Stabilisierungsfunktion der EU gegenüber Rußland und ist eine zusätzliche Komponente der finnischen Multilateralisierungsstrategie gegenüber dem östlichen Nachbarn. Die nach wie vor relativ unklare und im Vergleich zur NATO eingeschränkte militärische Handlungsfähigkeit der europäischen Krisenreaktion kommt dem finnischen Interesse entgegen, einerseits politische „Rückendeckung“ und Unterstützung für die Umsetzung nationaler politischer Ziele zu erhalten, andererseits eine Belastung des Verhältnisses zu Rußland durch zu weitreichende verteidigungspolitische Verpflichtungen zu vermeiden.⁴⁷¹

Die Schwierigkeiten, die sich aus dieser Ambivalenz ergeben, verdeutlicht beispielhaft der Vorstoß Finnlands und Schwedens zur Aufnahme der Petersberg-Aufgaben in die GASP, von dem Auffermann berichtet. Ziel dieser Initiative war durchaus nicht die Stärkung der militärischen Kapazitäten der EU. Vielmehr ging es darum, klassische friedenserhaltende Maßnahmen mit Mandat der UN oder der OSZE wirkungsvoller im europäischen Rahmen durchführen zu können. Finnland und Schweden sind mit der Bereitschaft, Aufgaben der WEU in die EU zu integrieren, seinerzeit an die Grenzen dessen gegangen, was sie für maximal mit der Allianzfreiheit ihrer Länder vereinbar hielten. In diesem Punkt bestanden deutliche Wahrnehmungsdifferenzen mit der Position anderer EU-Mitglieder wie Deutschland, die die Beschlüsse von Köln eher als Einstieg denn als Endpunkt eines weiteren Ausbaus der GASP und der Entwicklung einer militärischen Komponente der EU betrachtet haben.⁴⁷²

Neben der GASP und der WEU, in der Finnland seit 1995 den Status eines assoziierten Beobachters einnimmt, ist die am 9. Mai 1994 vereinbarte Teilnahme am Partnerschaftsprogramm der NATO die institutionelle Basis für

⁴⁷⁰ Vgl. Mouritzen 1993.

⁴⁷¹ Dies bezeichnet Ojanen als „comfort of ambiguity“. Vgl. Ojanen 1998b.

⁴⁷² Vgl. Auffermann 1999b: S. 15f.

die finnische Beteiligung an Friedensmissionen innerhalb der Strukturen der NATO. PfP ist damit neben der GASP/ESVP das zweite Element, über das die finnische Außen- und Sicherheitspolitik die mittlere Prioritätenebene europäischer Konfliktregulierung mit Leben erfüllt. Konkrete Gestalt hat die Zusammenarbeit Finnlands mit der NATO im früheren Jugoslawien angenommen. Auf der Grundlage des Peacekeeping Act von 1995 ist Finnland mit eigenen Kontingenten an der IFOR/SFOR-Mission in Bosnien-Herzegowina und seit August 1999 an KFOR in der jugoslawischen Provinz Kosovo beteiligt. In Bosnien sind die finnischen Einheiten Bestandteil der Nordic-Polish Battle Group (NORDPOL), die Truppen aller nordischen Länder und Polens unter einem einheitlichen Kommando vereint. Im Kosovo bildet das Finnish Battalion (FINBAT) mit etwa 800 Mann eine eigenständige Einheit unter Führung der NATO.⁴⁷³

Auf der Ebene europäischer Konfliktregulierung treffen Kontinuität und Wandel in der finnischen Sicherheitspolitik am deutlichsten aufeinander. Die Verknüpfung hergebrachter verteidigungspolitischer Instrumente auf militärischer Grundlage mit einem erweiterten Handlungsspektrum finnischer Sicherheitspolitik wird in diesem Bereich erkennbar. Auch die finnische Haltung gegenüber der NATO und dem Programm der „Partnerschaft für den Frieden“ ist von dem Bemühen geprägt, einerseits die Glaubwürdigkeit und den Kern der militärischen Allianzfreiheit zu bewahren, andererseits zu möglichst engen Formen der technischen, aber auch politischen Zusammenarbeit mit der NATO zu gelangen.⁴⁷⁴ Das Ergebnis ist eine Politik, die zwischen beiden Zielen einen Kompromiß sucht und von Beobachtern daher zuweilen als unentschlossen bezeichnet wird.⁴⁷⁵ Bereits seit Anfang der 1990er Jahre hat Finnland eine stetige Annäherung an die NATO und ihre neuen Strukturen für die Konfliktregulierung in Europa gesucht. Eine formale Mitgliedschaft wurde und wird jedoch trotz des Abschieds von der traditionellen Neutralitätspolitik der Vergangenheit nach wie vor weder von Präsident Ahtisaari, seiner Nachfolgerin Halonen noch der amtierenden Regierung Lipponen angestrebt.⁴⁷⁶ Ahtisaari hat

⁴⁷³ Vgl. KFOR 2001: S. 1.

⁴⁷⁴ Hier ergibt sich eine Parallele zur finnischen Europapolitik. Vgl. Ojanen 1998b.

⁴⁷⁵ Vgl. Mouritzen 1993. S. 385.

⁴⁷⁶ Vgl. FAZ v. 08.01.00, Neue Zürcher Zeitung v. 25.10.97, Ozolina 1997: S. 132, Ries 1999: S. 70ff.

dabei auch deutlich gemacht, daß die militärische Allianzfreiheit kein Dogma ist, sondern die unter den gegebenen außen- und sicherheitspolitischen Bedingungen finnischer Politik das am besten geeignete Mittel.⁴⁷⁷ Die Option auf einen Beitritt zur NATO, wenn Veränderungen des internationalen Umfeldes vor allem in der Region dies erforderlich machen sollten, wird auf diese Weise ausdrücklich offen gehalten. Dies ist zwar kein fundamentaler Bruch mit der finnischen Sicherheitspolitik der Nachkriegszeit, aber doch eine signifikante Veränderung der sicherheitspolitischen Konzeption. Während bis 1991 jegliche offiziellen Kontakte mit der NATO unter Verweis auf die Neutralität Finnlands vermieden wurden, ist durch die Mitgliedschaft im Euro-Atlantischen Kooperationsrat und die Beteiligung an PfP ein den übrigen Nichtmitgliedern in Europa vergleichbarer Integrationsstand mit den Strukturen der NATO erreicht worden.

Auch wenn die Beteiligung an den europäischen Mechanismen zur Konfliktregulierung innerhalb von EU und NATO zu den sichtbarsten Veränderungen der finnischen Außen- und Sicherheitspolitik zählt, handelt es sich dabei um Anpassungen bestehender sicherheitspolitischer Strategien. Auf verteidigungspolitischem Gebiet ist nach wie vor die militärische Allianzfreiheit das vorherrschende Prinzip. Dies macht das finnische Sicherheitskonzept ebenso deutlich wie die Verteilung der finanziellen, personellen und materiellen Ressourcen innerhalb der Streitkräfte.⁴⁷⁸ Höchste Priorität als Kern finnischer Sicherheitspolitik genießt auch unter den geänderten Rahmenbedingungen eine glaubwürdige nationale Verteidigung. Die Zusammenarbeit mit der NATO ist dagegen nicht diesem Hauptziel der nationalen Verteidigung, sondern der zweiten Ebene auf der Skala außenpolitischer Prioritäten zugeordnet, der Konfliktregulierung im europäischen Rahmen. Unter den Bedingungen der Allianzfreiheit bleibt die NATO daher ein nachgeordnetes Instrument finnischer Sicherheitspolitik. Allerdings sind seit 1994 Anpassungen im technischen Bereich vorgenommen worden, die für die Kooperation der finnischen Streitkräfte mit denjenigen der NATO-Staaten oder anderer europäischer Länder im Rahmen von PfP oder zukünftig auch der GASP/ESVP erforderlich

⁴⁷⁷ Vgl. Ahtisaari 1998: S. 7, Stützle 1998: S. 5.

⁴⁷⁸ Vgl. Council of State 1997: S. 47-51.

sind. Dies betrifft im wesentlichen den Aufbau entsprechender C³I-Kapazitäten und die Teilnahme am PARP-Prozeß. Auch wenn die Kooperation mit der NATO derzeit keine Kernbereiche finnischer Verteidigungs- und Sicherheitspolitik berührt, wird die Abgrenzung zwischen der nationalen Verteidigung auf der Basis der Allianzfreiheit und der Integration im Rahmen europäischer Krisenbewältigung durch die technische Zusammenarbeit unterhalb der Beitrittschwelle in der Praxis aufgeweicht. Spekulationen über die verdeckte Vorbereitung eines finnischen NATO-Beitritts sind die Folge. Diese Rückwirkung technischer Einzelfallentscheidungen auf grundlegende sicherheitspolitische Strategien wird am Beispiel der Modernisierung der finnischen Luftstreitkräfte deutlich. Dabei ging es um die Bestellung von insgesamt 64 Kampfflugzeugen des amerikanischen Typs F 18 Hornet, die sich in der Ausschreibung trotz der höheren Kosten gegen schwedische und russische Konkurrenten durchsetzen konnten. Die Entscheidung für ein so komplexes amerikanisches Waffensystem wird über die technischen Gründe, die zu seinem Erwerb führten, hinaus als Symbol einer neuen Qualität der Beziehungen zwischen Finnland und den USA sowie der NATO gesehen, die einen möglichen späteren Beitritt erleichtert oder sogar bereits vorbereitet.⁴⁷⁹ Technische Entscheidungen dieser Art lassen zwar nicht direkt auf einen in naher Zukunft bevorstehenden Beitritt zur NATO schließen, derartige Schritte in der konkreten militärischen Zusammenarbeit erleichtern jedoch eine vollständige Integration in die NATO wesentlich, sobald der politische Wille auf beiden Seiten hierzu vorhanden ist. Auf finnischer Seite indes erforderte eine Mitgliedschaft in der NATO die vollständige Revision der jetzigen sicherheitspolitischen Strategie und eine Neuausrichtung der finnischen Außenpolitik, die über die Anpassungen zur Vorbereitung des EU-Beitritts entscheidend hinausgehen würde. Anders als im Falle der EU erscheint es im Falle der NATO unzulässig, lediglich von einer Anpassung vorhandener Konzepte und Handlungsoptionen an veränderte Rahmenbedingungen zu sprechen. Vielmehr wäre angesichts der russischen Opposition gegenüber einer Erweiterung der NATO damit die Aufgabe der in Finnland viel beschworenen Vermittlungsfunktion als westeuropäischer Staat gegenüber Rußland und den baltischen Staaten verbunden.

⁴⁷⁹ Vgl. Dörfer 1997: S. 48.

3.3 Die Bedeutung von Wirtschaft und Außenhandel für die finnische Sicherheit

Während des Ost-West-Konflikts war Finnland einer der wenigen Staaten, das mit beiden Seiten gleichermaßen intensive Wirtschaftsbeziehungen pflegte. Als Land mit einer westlichen Marktwirtschaft dürfte es in dieser Position sogar ein Einzelfall gewesen sein. Während die Staaten Ostmitteleuropas seit Anfang der 1990er Jahre bemüht waren, ihre Handelsbeziehungen mit Rußland zu lockern, gilt der Handel mit der UdSSR in Finnland nach wie vor als Faktor für den wirtschaftlichen Erfolg des Landes nach dem Zweiten Weltkrieg. Diese gegensätzliche Bewertung, „how can trade with the USSR have been both a bad thing (for Eastern Europe) and a good thing (for Finland)?“,⁴⁸⁰ wirkt bis heute auf die finnische Außenhandelspolitik. Charakteristisch für die finnische Außenwirtschaft war in den 1970er und 1980er Jahren der Versuch, im Handel mit Ost und West eine möglichst strikte Gleichbehandlung beider Seiten zu realisieren. Die Gestaltung der Wirtschaftsbeziehungen entsprach damit der sicherheitspolitischen Positionierung Finnlands in der Neutralität. Die Basis für den Handel mit Westeuropa bildete ab 1973 die Mitgliedschaft in der EFTA. Die angestrebte Gleichbehandlung beider Seiten führte zu Modifikationen der EFTA-Mitgliedschaft. Das Ergebnis war die FINEFTA, die Finnland als einzigem westeuropäischem Staat die Anwendung der Meistbegünstigungsklausel im Handel mit der UdSSR zugestand. Gegenüber der UdSSR wurden Warenlieferungen im Rahmen von 5-Jahr-Plänen über ein für die finnische Wirtschaft sehr profitables Clearingsystem mit Barzahlung auf Transferrubelbasis abgewickelt. Auf diese Weise gelang es Finnland lange Zeit, intensive Wirtschaftsbeziehungen mit Partnern zu unterhalten, die sich in ihrer jeweiligen Außenhandelsstruktur komplementär ergänzten.⁴⁸¹ Auf den Handel mit den westlichen Märkten waren vor allem die Elektronik-, die chemische und die Papierindustrie sowie andere holzverarbeitende Wirtschaftszweige ausgerichtet. An die Sowjetunion wurden Erzeugnisse der Leichtindustrie, vor allem Textilien und Schuhe, aber auch Waren der metallverarbeitenden Industrie geliefert. Auch die finnische Werftenindustrie war in großem Umfang

⁴⁸⁰ S. Sutela 1991: S. 301.

⁴⁸¹ Zu den finnischen Wirtschaftsbeziehungen mit der UdSSR vgl. z.B. Möttölä 1983, Gabrisch 1990, Sutela 1991.

für sowjetische Auftraggeber tätig. Zwischen 1982 und 1985 wurden 60 bis 80 v.H. der finnischen Schiffbaukapazitäten, der Schuhproduktion und der Textilherstellung von der UdSSR abgenommen. Auch die Papierindustrie setzte 20 v.H. ihrer Produktion in der Sowjetunion ab.⁴⁸² Über das Clearingsystem erhielt Finnland im Gegenzug vorrangig Rohstoffe, davon den größten Teil des finnischen Öl- und Gasbedarfs. Auf diese Weise konnte sich Finnland sowohl Anfang der 1970er als auch Anfang der 1980er Jahre erfolgreich von den Ölkrisen in Westeuropa und den USA abkoppeln.⁴⁸³

Die 1990er Jahre haben nicht nur in politischer Hinsicht eine „Normalisierung“ der finnischen Position mit sich gebracht, sondern auch auf wirtschaftlichem Gebiet hat Finnland seine exklusive Sonderstellung eingebüßt. Die Außenhandelsstruktur des Landes hat sich weitgehend an diejenige der übrigen EU-Mitgliedstaaten angeglichen. In den 1970er und 1980er Jahren hatte Finnland von allen Staaten mit einem marktwirtschaftlichen System die bei weitem intensivsten Wirtschaftsbeziehungen mit der UdSSR unterhalten, der Handel mit der Sowjetunion hatte konstant etwa 20 v.H. des finnischen Außenhandels betragen, in der Spitze waren es 1983 und 1982 sogar 27 bzw. 28 v.H.⁴⁸⁴ Die wachsenden ökonomischen Schwierigkeiten der UdSSR und die Einstellung des Clearinghandels zum 1. Januar 1991 ließen den finnischen Osthandel kollabieren. Nachdem der Außenhandelsanteil schon zwischen 1984 und 1990 kontinuierlich von 20 v.H. auf 13 v.H. zurückgegangen war, kam es durch das Ende des Clearingsystems zu einem weiteren plötzlichen Einbruch; der Anteil sank bis auf 3 v.H. im Jahr 1992.⁴⁸⁵ Im Verlauf der 1990er Jahre hat er sich bei etwa 7 v.H. eingependelt. Der Zwang zu einer radikalen Umstrukturierung und Neuorientierung auf neue, das heißt westliche, Märkte legte die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der im Ostgeschäft tätigen finnischen Wirtschaftszweige offen.

⁴⁸² Vgl. Sutela 1991: S. 312f. Bis Anfang der 1980er Jahre hatte die finnische Wirtschaftspolitik noch versucht, einer zu großen Abhängigkeit der Wirtschaft vom sowjetischen Markt entgegenzuwirken. Sutela vertritt daher die Ansicht, daß kein Sektor vollständig vom Handel mit der UdSSR abhängig war.

⁴⁸³ Vgl. Arter 1995: S. 365ff.

⁴⁸⁴ Vgl. Honko 1994: S. 25.

⁴⁸⁵ Vgl. Sutela 1991: S. 314f.

Der Zusammenbruch des Osthandels war allerdings nur ein Teilaspekt der tiefgreifenden wirtschaftlichen Krise, die Finnland zu Beginn der 1990er Jahre erschütterte. Wesentliche innenpolitische Faktoren der wirtschaftlichen Depression der Jahre bis 1994 waren eine Schieflage des Banken- und Immobiliensektors, die Überbewertung der finnischen Markka und die infolge aller dieser Schwierigkeiten ausufernden Staatsausgaben. Das BIP ging zwischen 1991 und 1993 um 13 v.H. zurück, die Arbeitslosenquote stieg auf über 20 v.H. und die Verschuldung der öffentlichen Haushalte erreichte 65 v.H. des BIP. Der Beitritt zur Europäischen Union hatte somit nicht nur sicherheitspolitische Gründe, sondern ihm lagen auch gewichtige, originär ökonomische und damit von sicherheitspolitischen Überlegungen entkoppelte, Motive zugrunde.⁴⁸⁶

Die Haltung zur europäischen Integration teilte die finnische Wirtschaft in zwei Lager:⁴⁸⁷ Während die Elektronikindustrie und generell die Großunternehmen in Finnland schon sehr früh eine weiterreichende Annäherung an ihre wichtigsten Exportmärkte im Westen forderten, bildeten die Leicht- und Teile der Maschinenbauindustrie den Gegenpol der überwiegend europaskeptischen Seite der finnischen Wirtschaft.⁴⁸⁸ Den integrationsfreundlichen Wirtschaftszweigen gelang es lange Zeit nicht, die politischen Akteure zu einer stärkeren Berücksichtigung ihrer Belange zu bewegen, solange die internationalen Rahmenbedingungen der finnischen Sicherheitspolitik unverändert blieben. Ihnen blieb nur das direkte Engagement innerhalb des Binnenmarktes, um ihre Exportchancen zu wahren. Diese relative Machtlosigkeit der finnischen Wirtschaft beschreibt Väyrynen mit den Worten:

„The power of Finnish industry in EC issues was not based, however, so much on voice than on possibility of exit and its partial realization.“⁴⁸⁹

⁴⁸⁶ Vgl. Antola 1991: S. 17f.

⁴⁸⁷ Zu den wirtschaftlichen Argumenten in der Beitrittsdebatte vgl. auch den Abschnitt 3.2.1 über die Beitrittsdiskussion in diesem Kapitel.

⁴⁸⁸ Vgl. Arter 1995: S. 377.

⁴⁸⁹ S. Väyrynen 1993: S. 44.

Wirtschaftliche Belange waren relativ strikt von der politischen Agenda des Landes abgekoppelt.

Die unterschiedlichen Interessen der verschiedenen Wirtschaftszweige Finnlands spiegelten sich in den unterschiedlichen Argumenten für und wider den Beitritt zur EU. Die „traditionellen“ Wirtschaftseliten des Landes waren eng mit dem sogenannten „geschlossenen“ Sektor der finnischen Industrie verbunden, der stark auf den Handel mit der Sowjetunion ausgerichtet war. Dazu gehören neben der Landwirtschaft die Holz- und die metallverarbeitende Industrie. Ihnen standen die „modernen“ Eliten aus der Elektro- und der chemischen Industrie gegenüber, die auf die Präsenz der westlichen Märkte ausgerichtet und angewiesen waren.⁴⁹⁰ Dieser Teil der finnischen Wirtschaft stand der EU-Integration von vornherein aufgeschlossen gegenüber und hielt die politischen Argumente gegen den Beitritt für weniger wichtig. Die traditionellen Wirtschaftszweigen beurteilten einen Beitritt aus Rücksicht auf die Handelsbeziehungen mit der UdSSR skeptisch. Sie argumentierten statt dessen, daß ein kleiner Staat mit so begrenzten politischen Einflußmöglichkeiten wie Finnland sein wirtschaftliches Umfeld und seine Exportchancen weniger durch Integration in supranationale Entscheidungsmechanismen, sondern eher durch währungspolitische Maßnahmen wie Abwertungen in seinem Sinne beeinflussen könne.⁴⁹¹ Während die finnische Wirtschaft in der Frage der EU-Mitgliedschaft gespalten war, lehnten die in Finnland einflußreichen Gewerkschaften den Beitritt überwiegend ab, indem sie sich die Argumente der „traditionellen“ Wirtschaftseliten zu eigen machten und die Gefahr übergroßer Arbeitsplatzverluste im Falle der Integration anführten. Auch in ökonomischer Hinsicht wurde das Referendum somit nicht nur zu einer Abstimmung über den EU-Beitritt, sondern auch zu einer Entscheidung zwischen Zentrum und Peripherie. Sie wurde zugunsten des Zentrums entschieden.⁴⁹²

Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union ist für Finnland nicht ausschließlich sicherheitspolitisch motiviert. Unabhängig davon spielen auch

⁴⁹⁰ Vgl. *ibid.*: S. 37.

⁴⁹¹ Vgl. *ibid.*

⁴⁹² Vgl. Bjørklund 1996: S. 15-22.

wirtschaftliche Überlegungen eine Rolle. Diese doppelte Motivation prägte die Diskussion über den Beitritt in den Jahren zwischen 1992 und 1994. Wie bereits angesprochen, verlief die Debatte über die sicherheitspolitischen und die wirtschaftlichen Konsequenzen der Mitgliedschaft relativ unverbunden nebeneinander her. Anders als in Estland wie den baltischen Staaten insgesamt spielte die Frage wirtschaftlicher Abhängigkeiten von Rußland und sich daraus ergebender Implikationen für die sicherheitspolitische Situation des Landes in Finnland nur eine untergeordnete Rolle. Ein Bezug zwischen der Wirtschaft und der Sicherheit des Landes wurde in erster Linie in der Diskussion über die Zukunft der Landwirtschaft innerhalb der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union hergestellt. Neben diversen ökonomischen und sozialpolitischen Argumenten für die Beibehaltung einer überdurchschnittlichen Subventionierung der finnischen Agrarindustrie spielten geostrategische Überlegungen am Rande der Debatte eine Rolle.⁴⁹³ Die besondere Unterstützung der finnischen Landwirte, wie sie letztlich durch die Einführung des besonderen Förderinstruments nach Ziel 6 durchgesetzt werden konnte, dient danach vorrangig dazu, eine kontinuierliche Besiedlung auch der unwirtschaftlichen Landesteile im Norden aufrechtzuerhalten. Sie gilt als Voraussetzung für die Aufrechterhaltung einer glaubwürdigen Verteidigung des gesamten finnischen Territoriums.⁴⁹⁴ Da abgesehen von diesem spezifischen Argument keine Bezüge zwischen Wirtschaft und Sicherheit in der finnischen EU-Debatte hergestellt wurden, fällt eine Gewichtung der beiden Argumentationsstränge für die finnische Beitrittsentscheidung schwer. Es bleibt festzuhalten, daß weder wirtschaftliche noch sicherheitspolitische Überlegungen allein den Ausschlag für die finnische Beitrittsentscheidung geben konnten. Die Zugehörigkeit Finnlands zur Europäischen Freihandelszone (FINEFTA) und die zu Beginn der 1990er Jahre bereits weit vorangeschrittenen Verhandlungen über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum legen allerdings den Schluß nahe, daß die ökonomischen Implikationen des Beitritts zwar für Finnland wichtig, letztlich aber nicht entscheidend waren. Die Unterschiede zwischen der finnischen Vollmitgliedschaft in der EU und einem

⁴⁹³ Vgl. FAZ v. 06.06.94.

⁴⁹⁴ Vgl. Council of State 1997: S. 71f.

Beitritt zum EWR waren vorrangig politischer, weniger wirtschaftlicher Natur.⁴⁹⁵ Größeren Einfluß als wirtschaftliche Überlegungen hatte in diesem Zusammenhang die schwedische Europapolitik. Der schwedische Beitrittsantrag war ohne vorherige Konsultationen mit der finnischen Regierung erfolgt und brachte Finnland in erheblichen Zugzwang. Neben der grundsätzlichen strategischen Befürchtung, daß Finnland zwischen Rußland und einem in die EU integrierten Schweden nur sehr geringe politische Handlungsspielräume hätte, schien ein EWR, in dem nur noch Finnland Mitglied ist, auch ökonomisch sinnlos.

Die Integration Finnlands in den Binnenmarkt der EU und die Teilnahme an der 3. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion ist ein weiterer Schritt auf dem Weg zu der angestrebten engen Verzahnung mit den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Diese Verzahnung ist in den wirtschaftlichen wie in den anderen Politikbereichen der EU am zuverlässigsten durch die Zugehörigkeit zur Gruppe der Vorreiter im Integrationsprozeß gewährleistet. Durch alle wesentlichen Handlungsfelder der EU hindurch läßt sich daher das Bemühen der finnischen Außenpolitik beobachten, zum „Kern Europas“ dazuzugehören. Ein zweiter Vorteil dieser Vorreiterfunktion besteht in der direkten Beteiligung an den Entscheidungsprozessen der EU, die eine stärkere Berücksichtigung nationaler finnischer Politikinteressen auf gesamteuropäischer Ebene ermöglichen. Dazu trägt indirekt auch die Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion bei.

„Even the common currency may have a security dimension: it strengthens the bonds of solidarity thus adding an element of security in a comprehensive sense of the term“.⁴⁹⁶

Von der finnischen Bevölkerung wird diese Politik anders als in den übrigen nordischen Staaten mitgetragen. Zwar kann von Begeisterung für den europapolitischen Kurs der Regierung keine Rede sein, andererseits dominiert eine vergleichsweise nüchterne Betrachtung der außenpolitischen Situation, die

⁴⁹⁵ Vgl. auch Claes v. Ungern-Sternberg, Direktor für Handelspolitik im Verband der finnischen Forstindustrie, im Interview mit der FAZ vom 16.11.95.

⁴⁹⁶ S. Antola 1999: S. 7.

dem Integrationsprozeß nicht so pessimistisch gegenübersteht wie in den nordischen Nachbarländern.⁴⁹⁷

Im Hinblick auf die Situation in Rußland läßt sich ein direkter Bezug zwischen der finnischen Sicherheitspolitik und wirtschaftspolitischen Handlungsoptionen herstellen. Zentrales Problem ist dabei der desolate Zustand der Wirtschaft im Nordwesten Rußlands, der zu extremen Unterschieden in den Lebensstandards der Bevölkerung beiderseits der Grenze führt.⁴⁹⁸ Das Durchschnittseinkommen in Karelien, in Murmansk und Archangelsk liegt zwar noch über demjenigen Rußlands insgesamt, trotzdem wird der Abstand zum östlichen Finnland auf einen Faktor von 1:20 geschätzt.⁴⁹⁹ Auch die Lebenserwartung der Bevölkerung ist auf russischer Seite etwa zehn Jahre niedriger als in Finnland und liegt bei den männlichen Bewohner des nordwestlichen Rußland nur noch bei 62 Jahren. Die sicherheitsrelevanten Folgen dieser Entwicklung - von der organisierten Kriminalität über Migrationsbewegungen bis hin zu sozialen Unruhen, die unter Umständen auch die russischen Streitkräfte erfassen können - lassen bereits jetzt präventive Maßnahmen geboten scheinen.⁵⁰⁰ Die Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung in diesen Regionen Rußlands hat auf diese Weise auch einen nicht zu vernachlässigenden sicherheitspolitischen Hintergrund. Darüber hinaus bietet sich die Wirtschaft auch als Feld an, um die Nördliche Dimension der EU zu konkretisieren und damit die Rolle Finnlands als Mittler zwischen Rußland und Westeuropa zu stärken. Um diese Initiative über das Niveau rein symbolischer Politik hinauszuheben, bedarf es allerdings konkreter Anreize für Rußland wie auch für die übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Bislang sind die Bemühungen der finnischen Politik, auf bilateraler Ebene oder im Rahmen der Nördlichen Dimension wirtschaftspolitische Instrumente für die Stabilisierung des russischen Nordwestens zu nutzen, schnell an die Grenzen der sozio-ökonomischen Realität in diesen Gebieten gestoßen. Wie der größte Teil des russischen Nordens wurden sie überwiegend unter den Bedingungen des planwirtschaftlichen Systems der Sowjetunion entwickelt. Der Schwerpunkt lag

⁴⁹⁷ Vgl. Karppinen 1996: S. 30-33.

⁴⁹⁸ Vgl. Kauppala 1998: S. 33-36, Nokkala 1997: S. 129ff, Ries 1994: S. 28-39.

⁴⁹⁹ Vgl. Kauppala 1998: S. 28 und Kivikari 1995: S. 43.

⁵⁰⁰ Vgl. Council of State 1997: S. 81ff.

dabei auf dem Aufbau von schwerindustriellen Zentren gelegt. Seitdem die Zentralregierung in Moskau ab 1992/93 die für den Erhalt dieser Strukturen erforderlichen staatlichen Subvention stark reduziert und teilweise eingestellt hat, befinden sich diese Regionen in einem Zustand anhaltender Rezession.⁵⁰¹ Die Krise läßt die Zahl möglicher Anknüpfungspunkte für eine wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Rußland und Finnland bzw. der Europäischen Union immer geringer werden. Dazu kommen die das wirtschaftliche Engagement in Rußland insgesamt erschwerenden Probleme wie die Schwerfälligkeit lokaler Verwaltungsbehörden, Rechtsunsicherheit, Korruption und Kriminalität.

Die 1990er Jahre waren trotz des Niedergangs der russischen Industrie durch einen drastischen Anstieg des finnisch-russischen Handels, insbesondere des Warentransits aus dem westlichen Europa, gekennzeichnet. Dieser Zuwachs offenbarte die sehr begrenzte Leistungsfähigkeit der Verkehrsinfrastruktur zwischen Finnland und Rußland, da der Warenaustausch nicht nur absolut anstieg, sondern sich auch von der Schiene auf die Straße verlagerte. Wurden mit der UdSSR noch 90 v.H. des Warenaustauschs auf der Schiene abgewickelt, verzeichnete der Straßengüterverkehr vor der russischen Finanzkrise Ende 1998 jährliche Steigerungsraten von 40 v.H von 800 LKW im Monat in den 1980er Jahren auf 600 täglich im Jahr 1998.⁵⁰² Die Zahl der Reisenden am wichtigsten Grenzübergang Vaalimaa stieg im Verlauf der 1990er Jahre von jährlich 20.000 auf über 2.000.000.⁵⁰³

Andererseits blieb das Investitionsniveau im russischen Nordwesten weit hinter diesen Zuwachsraten zurück. Einschließlich der Region St. Petersburg zog er nur 6 v.H. der ausländischen Direktinvestitionen an; in der Barentsregion lag der Wert bei 0,3 v.H., das entspricht weniger als 20 Mio. USD jährlich.⁵⁰⁴ Ein Bereich, der unter den gegebenen Umständen am ehesten eine erfolgversprechende Zusammenarbeit erlaubt und daher auch zu den Prioritäten Finnlands im Rahmen der Nördlichen Dimension gehört, ist die Ausbeutung der im Nordwesten Rußlands und der vorgelagerten arktischen

⁵⁰¹ Vgl. am Beispiel der Region Murmansk Didyk und Wiberg 1998, v.a. S. 100-104.

⁵⁰² Vgl. Altenbockum 1998b.

⁵⁰³ Vgl. Adam 1998b.

⁵⁰⁴ Vgl. Lausala und Jumppanen 1998: S. 75-80.

See vermuteten Erdgasvorkommen. In diesem Bereich scheint die Formulierung und Abstimmung der ökonomischen Interessen aller Beteiligten möglich zu sein. Dies schließt die Schaffung hinreichend konkreter Realisierungsperspektiven in wirtschaftlichen und technischen Machbarkeitsstudien ein. Praktische Gestalt hat bereits die Entwicklung der für die Ausbeutung der Vorkommen erforderlichen Transportinfrastruktur angenommen, die darüber hinaus ein Ansatzpunkt für die Konversion und zivile Nutzung der Einrichtungen der russischen Nuklearflotte in Murmansk ist.⁵⁰⁵ Das wirtschaftliche Interesse Finnlands, sich als Transitland für russische Energielieferungen zu etablieren, fällt hier mit dem Wunsch, stabile und langfristige Entwicklungsperspektiven für die Region zu entwerfen, zusammen. Auf politischer Ebene werden derartige Planungen mit dem langfristigen Interesse der Länder Westeuropas an zusätzlichen Energiequellen, die die Vorkommen in der Nordsee ablösen können, begründet.⁵⁰⁶ Und auch von Seiten Rußlands bestehen seit dem Ende der UdSSR Bestrebungen, zumindest für den Ölexport Alternativen zur Abhängigkeit von den Ostseehäfen der politisch schwierigen baltischen Staaten zu erhalten. Eine Zusammenarbeit mit Finnland, zu dem die Beziehungen ungleich besser sind, ist daher neben der Aussicht auf finanzielle und technische Unterstützung bei der Erschließung neuer Öl- und Gasvorkommen ein weiterer Kooperationsanreiz für Rußland.

3.4 Finnlands Sicherheit und die regionale Zusammenarbeit

Die Idee, innerhalb der Europäischen Union eine Nördliche Dimension zu konstituieren und damit vorhandene Initiativen regionaler Zusammenarbeit zu bündeln und in einem gesamteuropäischen Rahmen zusammenzuführen, bildet einen Schwerpunkt der finnischen Außen- und Sicherheitspolitik. Sie ist der jüngste Versuch, der Zusammenarbeit in der Region neue Impulse zu verleihen und sie mit der Ebene der Europäischen Union zu verknüpfen. Neben der Nördlichen Dimension ist Finnland jedoch an weiteren Foren der regionalen Kooperation beteiligt, die unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten für

⁵⁰⁵ Vgl. zu den technischen Aspekten Sietz 1999.

⁵⁰⁶ Vgl. Hohenthal 2000: S. 10.

Finnland relevant sind. Ähnlich wie bei der Nördlichen Dimension liegt der finnischen Sicherheitspolitik die Überlegung zugrunde, daß die Herausbildung positiver Interdependenzen zu Sicherheitsgewinnen für alle an der Zusammenarbeit beteiligten Akteure führt.

Das älteste und traditionsreichste Feld regionaler Zusammenarbeit ist die Kooperation der fünf nordischen Staaten Schweden, Dänemark, Norwegen, Island und Finnland. Ihren sichtbaren Ausdruck findet sie in den Gremien des Nordischen Rates. Die nordische Zusammenarbeit bildet eine politisch, wirtschaftlich, aber auch historisch und kulturell tief verwurzelte Konstante finnischer Außenpolitik, deren Anfänge auf parlamentarischer und Regierungsebene bis in die 1950er Jahre zurückreichen. Sie umfaßt eine Vielzahl unterschiedlichster Politikfelder von der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik über Umweltschutz und Bildungspolitik bis zur kulturellen Zusammenarbeit.⁵⁰⁷ Seit dem Beitritt Schwedens und Finnlands zur Europäischen Union nimmt die Abstimmung gemeinsamer Positionen in den Gremien der EU größeren Raum ein, nicht zuletzt wird auf diesem Wege auch Norwegen und Island ein indirekter Einflußkanal auf Entscheidungen in der EU eröffnet. Die formale Beschäftigung mit sicherheitspolitischen Fragen blieb unter den Bedingungen des Ost-West-Konflikts mit Rücksicht auf die Neutralität Schwedens, vor allem aber die schwierige Situation Finnlands, von der Tagesordnung der nordischen Zusammenarbeit ausgeschlossen. Sicherheitspolitische Konsultationen, Kontakte der Verteidigungsministerien und auf militärischer Ebene stehen daher erst seit 1997 auf der Agenda der nordischen Kooperation, ohne bisher ein wahrnehmbares eigenständiges Profil neben NATO und Europäischer Union gewonnen zu haben.⁵⁰⁸ Allerdings hatte auch die nordische Kooperation ungeachtet der Tatsache, daß die formale Beschäftigung mit derartigen Fragen ausgeschlossen war, lange Zeit eine implizite sicherheitspolitische Funktion. Vor allem Schweden lag daran, die finnische Unabhängigkeit von sowjetischen Einflußversuchen durch die Einbeziehung Finnlands in die Zusammenarbeit der nordischen Staaten zu stärken.

⁵⁰⁷ Eine Übersicht über Geschichte und Arbeitsweise der nordischen Zusammenarbeit bei Laursen 1994 und Schumacher 1998. Vgl. auch Nordic Council 1999.

⁵⁰⁸ 1997 beschäftigte sich der Nordische Rat erstmals mit sicherheitspolitischen und militärischen Fragen. In diese Zeit fallen auch erste offizielle Treffen der Verteidigungsminister aller nordischen Staaten. Vgl. Knudsen 1998: S. 31.

„From the earliest days of the Cold War the central aim of Swedish foreign policy consisted in preventing Finland, the immediate neighbour to the east, from falling fully under Soviet influence.“⁵⁰⁹

Unter dem Eindruck der höchst unterschiedlichen Positionierung der nordischen Staaten im Prozeß der europäischen Integration hat ihre Zusammenarbeit seit 1995 tendenziell an Dynamik verloren. Das hergebrachte Verständnis von Nordeuropa als eines eigenständigen politischen Handlungsraumes an der europäischen Peripherie wird in den nordischen Staaten, vor allem in Finnland, zunehmend durch den Blick auf gesamteuropäische Zusammenhänge und die Beachtung der Entwicklung in Rußland und den baltischen Staaten überlagert.⁵¹⁰ Neumann weist darauf hin, daß die nordische Zusammenarbeit gerade im sicherheitspolitischen Bereich eine Alternative darstellen könnte, da die Erweiterung von EU und NATO nicht alle nordischen Staaten gleichmäßig erfaßt. Allerdings schätzt er die Chancen auf Realisierung ebenfalls eher gering ein, da diese Option gerade aus finnischer Perspektive angesichts des Integrations- und Erweiterungsprozesses der EU an Bedeutung verliert.

„This challenge is so great that it is not really worth trying to consolidate Nordic structures in the face of wider northern European ones.“⁵¹¹

Auch wenn das Integrationsniveau insgesamt mittlerweile sehr hoch ist, genießt die Zusammenarbeit mit den nordischen Staaten daher unter Gesichtspunkten einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie derzeit nur relativ geringe Aufmerksamkeit. Vielmehr bildet sie den beruhigenden Hintergrund, vor dem sich die finnische Außen- und Sicherheitspolitik nach Osten und Süden entfalten kann.⁵¹²

⁵⁰⁹ S. Malmberg 1997: S. 65.

⁵¹⁰ Vgl. dazu z.B. Jukarainen 1999.

⁵¹¹ S. Neumann 1998: S. 20f.

⁵¹² Die Bedeutung der nordischen Zusammenarbeit für die EU-Politik der nordischen Staaten analysiert Schumacher. Die Bedeutung der nordischen Zusammenarbeit wird hier insgesamt allerdings höher eingeschätzt. Vgl. Schumacher 2000a: S. 129-195.

Die nordische Zusammenarbeit war unter den Bedingungen der Neutralität Finnlands wichtigste Verbindung zum westlichen Europa. Sie bildet eine Konstante finnischer Außenpolitik, während die Beschäftigung mit der Ostseeregion ein Produkt des Wandels des regionalen politischen Umfeldes ist. Seit Beginn der 1990er Jahre wird die Ostseeregion durch die Rückkehr der drei baltischen Staaten auf die internationale politische Bühne und die Intensivierung der wirtschaftlichen und politischen Verbindungen zwischen allen Anrainerstaaten geprägt. Nicht zuletzt aus einer sicherheitspolitischen Perspektive hat die Entwicklung am östlichen und südlichen Ufer der Ostsee in den baltischen Staaten und Rußland mittlerweile größere Relevanz für Finnland als die etablierte nordische Zusammenarbeit. In diesen Ländern werden die möglichen Quellen zukünftiger Beeinträchtigungen der finnischen Sicherheit hauptsächlich vermutet. Ihrer Stabilisierung gilt daher das Augenmerk der finnischen Ostseepolitik. Die Regierungszusammenarbeit zwischen Finnland und den baltischen Staaten findet auf regionaler Ebene überwiegend im Ostseerat und über den 5+3-Mechanismus statt, mit dem die drei baltischen Staaten an die nordische Zusammenarbeit angebunden werden.⁵¹³ Letzterer hat sich dabei häufig als effizienteres Gremium erwiesen, da die Entscheidungsprozesse im Ostseerat mitunter stärker von den Meinungsverschiedenheiten zwischen den baltischen Staaten und Rußland betroffen sind.⁵¹⁴ Darüber hinaus ist die Zusammenarbeit im Rahmen von 5+3 besser geeignet, um die Unterstützung Finnlands, Schwedens und Dänemarks in den Verhandlungen der baltischen Staaten über einen EU-Beitritt zu koordinieren. Die Rolle der nordischen EU-Mitglieder als Anwalt baltischer Interessen im Erweiterungsprozeß ist neben der materiellen und technischen Unterstützung der Transformation ein Kernbereich der nordisch-baltischen Zusammenarbeit. Der Wert dieses Engagements zeigte sich spätestens bei der ersten Erweiterungsentscheidung der EU 1997: Estland verdankte seine Zugehörigkeit zur „Luxemburg-Gruppe“ nicht zuletzt der Lobbyarbeit der nordischen Staaten in den Gremien der Europäischen Union.⁵¹⁵

⁵¹³ Zu Ostseerat und 5+3-Mechanismus vgl. die entsprechenden Abschnitte in Kap. 2.4 zu Estland in der regionalen Zusammenarbeit in diesem Band.

⁵¹⁴ Vgl. Ozolina 1997: S. 119.

⁵¹⁵ Vgl. Armswald 1998: S. 77-86.

Das gespannte Verhältnis zwischen den baltischen Staaten und Rußland wird in Finnland aufmerksam beobachtet. Auch wenn direkte diplomatische Initiativen möglichst vermieden werden, ist Finnland doch bestrebt, einen Beitrag zur Verbesserung der bilateralen Beziehungen der baltischen Staaten mit Rußland zu leisten. Besonders enge Beziehungen hat Finnland dabei mit Estland entwickelt. Dieses besondere Interesse resultiert zunächst aus der kulturellen und sprachlichen Nähe beider Länder. Darüber hinaus hat die geographische Nachbarschaft zu einer intensiven wirtschaftlichen Verflechtung geführt. Die finnische Industrie hat sich zum führenden Investor in Estland entwickelt, die finnische Bevölkerung ist zu einer der Stützen des estnischen Tourismus geworden. Die Hilfe für die baltischen Staaten, teils auf bilateraler Ebene, teils im Rahmen des Nordic-Baltic Programs über den 5+3-Mechanismus von Nordischem und Baltischem Ministerrat, konzentriert sich auf Gebiete wie Umweltschutz und Fischerei, Bildungswesen sowie physische und administrative Infrastruktur.⁵¹⁶ Über das INTERREG II-Programm der Europäischen Union wird darüber hinaus die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen der südfinnischen Küstenregion und Estland mit insgesamt 22,7 Mio. Euro gefördert. Dabei geht es in erster Linie um Umweltschutzprojekte, die Wirtschafts- und Fremdenverkehrsentwicklung und die Hilfe für den Aufbau lokaler Verwaltungs- und Planungsstrukturen.⁵¹⁷

Ein Kernbereich der umfassenden Unterstützung der baltischen Staaten ist der sogenannte „Sovereignty Support“, die Stärkung der im Aufbau befindlichen staatlichen Strukturen vorrangig in Estland, aber auch in Lettland und Litauen. Die Funktionsfähigkeit der politischen Systeme der baltischen Staaten ist neben den Beziehungen zu Rußland aus sicherheitspolitischer Perspektive für Finnland von größtem Interesse. Polizei, Grenzschutz und Streitkräfte sollen daher mit finnischer Unterstützung in den Stand versetzt werden, Souveränität und Handlungsfähigkeit der baltischen Staaten zu gewährleisten. Neben Ausbildungs- und seit 1998 auch verstärkt Materialhilfen gehören dazu auch trilaterale Projekte, die die Zusammenarbeit estnischer und russischer Stellen bei der Sicherung der estnisch-russischen Grenze fördern.⁵¹⁸ Hintergrund ist

⁵¹⁶ Vgl. Archer 1997: S. 88.

⁵¹⁷ Stand 2000. Vgl. Europäische Kommission 2000c: S. 34f.

⁵¹⁸ Vgl. Archer und Jones 1999: S. 176ff.

der Gedanke, daß die Unterstützung des Aufbaus staatlicher Strukturen nicht nur Voraussetzung für den erfolgreichen und berechenbaren Verlauf des Reformprozesses ist, sondern auch einer Entspannung und Normalisierung der russisch-baltischen Beziehungen förderlich ist.

Das finnische Engagement im Baltikum seit Beginn der 1990er Jahre wird daher nicht zuletzt aus dem Blickwinkel der finnischen Rußlandpolitik betrachtet.⁵¹⁹ Zunächst nach dem Abzug der russischen Truppen aus den baltischen Staaten im August 1994 und dann verstärkt nach dem Ende der Debatte über die erste Erweiterungsrunde der NATO 1997 hat Finnland die Zusammenarbeit mit den baltischen Staaten vor allem auch im militärischen Bereich spürbar ausgeweitet und hat das Profil seiner Baltikumpolitik zu schärfen versucht. Insgesamt gilt jedoch:

„Finland, Norway and Sweden had elements of a ‚Russia first‘ policy in dealing with the Baltic states. This did not mean that Russia’s wishes were placed before those of the Baltic states, only that these states saw their own relations with Russia as being of first-order importance and did not wish them to be damaged by their actions in the Baltic states.“⁵²⁰

Finnland nimmt somit gleich in mehrfacher Hinsicht eine stabilisierende Funktion in der östlichen Ostseeregion wahr:⁵²¹ es unterstützt den politischen und wirtschaftlichen Reformprozeß der baltischen Staaten, nimmt die Rolle des Anwalts vorrangig estnischer Interessen im Erweiterungsprozeß der EU wahr und kann - nicht zuletzt aufgrund des durch die Allianzfreiheit bedingten Vertrauens beider Seiten - das gespannte russisch-baltische Verhältnis diskret moderieren. Diese „ordnungsstiftende Rolle Finnlands“ trägt jedoch nicht nur zu einer friedlichen Entwicklung in der Region bei, vielmehr setzt sie ihrerseits einen wenn nicht konflikt-, so doch zumindest gewaltfreien Wandel in den baltischen Staaten voraus.⁵²²

⁵¹⁹ Vgl. Mouritzen 1996: S. 136ff.

⁵²⁰ S. Archer 1999: S. 59.

⁵²¹ Vgl. Ingebriksen und Larson 1997: S. 213.

⁵²² S. Hubel 1993: S. 443.

Finnland und die anderen nordischen Staaten nehmen zwar bei der Gestaltung ihrer Ostseepolitik Rußland und seit einiger Zeit verstärkt das Kaliningrader Gebiet in den Blick, ihre praktische Hilfe konzentriert sich derzeit allerdings auf den Fortgang des politischen und wirtschaftlichen Reformprozesses in Estland, Lettland und Litauen. Um die aus finnischer Sicht mit Rußland in Verbindung gebrachten Sicherheitsprobleme anzugehen, ist die Ostseekooperation nur bedingt geeignet. Für die direkte Zusammenarbeit mit Rußland existieren jedoch weitere Foren, in denen Finnland gravierende Sicherheitsrisiken in der östlichen Nachbarschaft zu bearbeiten sucht. Sie betreffen in erster Linie die Situation der russischen Streitkräfte in den nordwestlichen Landesteilen, darunter die auf der Halbinsel Kola stationierte Nordflotte der russischen Marine mit ihren nuklear angetriebenen und bewaffneten Unterseebooten, und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den Grenzregionen im östlichen Karelien und in St. Petersburg. Wie die Nördliche Dimension der EU dienen auch die übrigen Foren der regionalen Zusammenarbeit mit Rußland nicht nur der praktischen Lösung grenzüberschreitender Probleme. Sie verfolgen aus finnischer Sicht darüber hinaus das Ziel, Rußland aktiv in die Entscheidungsprozesse der Region einzubeziehen und auf diesem Wege „zu zähmen“.⁵²³

Mit der Situation auf der Kola-Halbinsel im äußersten Nordwesten Rußlands beschäftigt sich vor allem die Barentssee-Kooperation. Ihre organisatorische Grundlage besitzt sie in dem 1993 von Finnland, Rußland, Schweden und Norwegen gegründeten Euro-Arktischen Barentssee-Rat (BEAC).⁵²⁴ Durch die Beteiligung der Europäischen Kommission ist die Anbindung an die gesamteuropäische Ebene gewährleistet. Der BEAC ist auch Bestandteil der Gemeinsamen Strategie der Europäischen Union gegenüber Rußland.⁵²⁵ Wie die Nördliche Dimension und die Ostseekooperation umfaßt die Agenda des BEAC eine Fülle unterschiedlichster Handlungsbereiche von der Wirtschaftspolitik über Bildung bis zum Tourismus.⁵²⁶ Charakteristisch für die

⁵²³ Vgl. Vaahtoranta und Forsberg 1998: S. 192 und 203. Die Autoren unterscheiden drei Ansätze finnischer Sicherheitspolitik gegenüber Rußland: 1. eine Politik der Absicherung durch Beitritt zur Europäischen Union und Annäherung an die NATO, 2. eine Politik der Abwiegung durch Verzicht auf eine NATO-Mitgliedschaft und 3. eine Politik der Einbindung und Einbeziehung durch regionale Zusammenarbeit.

⁵²⁴ Vgl. die Übersicht bei Meier 2000: S. 188ff.

⁵²⁵ Vgl. Europäische Kommission 1999a: S. 7.

⁵²⁶ Vgl. dazu den Sammelband von Käkönen 1996.

Zusammenarbeit in der Barentssee-region ist der enge Bezug von regionaler Zusammenarbeit und der militärischen Infrastruktur Rußlands in der Region. Die sicherheitspolitische Relevanz der Zusammenarbeit im äußersten Norden Europas übersteigt damit die Bedeutung entsprechender Initiativen Finnlands in den südlicher gelegenen Grenzregionen vom östlichen Karelien bis St. Petersburg. Ursache des besonderen sicherheitspolitischen Interesses Finnlands an den nordwestlichen Landesteilen Rußlands ist die um Murmansk auf der Halbinsel Kola stationierte Nordflotte der russischen Marine. Daneben ist der Leningrader Militärbezirk Gegenstand intensiver finnischer Beobachtung. Dies betrifft vor allem die infolge der Neufassung der Flankenregelung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE) erhöhte zulässige Obergrenze für die Stationierung russischer Truppen entlang der finnischen Ostgrenze und die kontinuierliche Verschlechterung der materiellen und sozialen Situation dieser Einheiten.

Die finnische Sicherheit wird in erster Linie durch zwei Entwicklungen auf der russischen Seite bestimmt: erstens der Konservierung der militärischen Strukturen des Ost-West-Konflikts, zweitens durch die prekäre Situation im Umgang mit nuklearen Anlagen und Abfällen der Marine. Die wirtschaftliche Krisensituation in Rußland verhindert nach wie vor eine nachhaltige Anpassung der militärischen Strukturen in der Region, die unter den und für die Bedingungen des Ost-West-Konflikts geschaffen worden sind, an das veränderte politische Umfeld nach dem Ende der UdSSR. Der Mangel an finanziellen Ressourcen und die Abwesenheit praktikabler ziviler Entwicklungsperspektiven für die Region auf russischer Seite sorgen für eine Verfestigung überkommener militärischer Strukturen. Darüber hinaus hat - bedingt durch den Abzug aus den Staaten des früheren Warschauer Paktes und aus den baltischen Staaten - die Zahl der zwischen der Kola-Halbinsel und

St. Petersburg stationierten Einheiten seit Anfang der 1990er Jahre noch zugenommen.⁵²⁷ Im Gegenzug führt dies zu einer vergleichsweise geringen Anpassungsbereitschaft der finnischen und norwegischen Verteidigungspolitik in der Region.⁵²⁸ Finnland konnte aus diesem Grund anders als die meisten anderen westeuropäischen Staaten nach dem Ende des Ost-West-Konflikts keine „Friedensdividende“ einstreichen, sondern hat seine Verteidigungsanstrengungen sogar verstärkt.⁵²⁹ Die Weigerung der finnischen Regierung, der Konvention zur Ächtung von Antipersonenminen beizutreten, mag als Beispiel für den fortdauernden Bestand traditioneller militärischer Strukturen und Bedrohungsperzeptionen dienen.⁵³⁰

Veränderungen werden außerdem durch die maßgebliche Rolle des Militärs für Wirtschaft und Sozialsystem im russischen Nordwesten behindert. Hier besteht ein Ansatzpunkt finnischer Regionalpolitik im Rahmen einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie. Eine klassische Konversionspolitik müßte vor allem die Schiffbau- und Reparaturkapazitäten der Marine erfassen, das notwendige zivile Auftragsvolumen ist jedoch zumindest aus Rußland derzeit nicht zu erwarten.⁵³¹ Die Konversion militärischer zu zivilen Produktionsstätten muß daher solange in ihrer Wirkung begrenzt bleiben, wie kein ausreichendes ziviles wirtschaftliches und soziales Umfeld in der Region entstanden ist. Da sich auf diese Weise alte militärische Strukturen und nicht-militärische Sicherheitsprobleme gegenseitig verstärken, legt eine langfristig erfolgversprechende Sicherheitspolitik Finnlands eine breit angelegte Verknüpfung militärischer und ziviler Handlungsbereiche nahe.⁵³²

⁵²⁷ Durch den Verlust der sowjetischen Stationierungsorte in den baltischen Staaten haben die Stützpunkte der Nordflotte um Murmansk und Archangelsk für die russische Verteidigungspolitik an Bedeutung gewonnen. Ferner sind die atomar bewaffneten Einheiten angesichts des Niedergangs der konventionellen Truppenteile wieder wichtiger geworden. Das besondere Augenmerk liegt dabei auf der strategischen U-Boot-Flotte, v.a. der Nordflotte. Es ist vorgesehen, den Anteil der auf U-Booten dislozierten Interkontinentalraketen bis 2003 von derzeit 43 v.H. auf 60 v.H. zu erhöhen. Vgl. Adomeit 2000: S. 15.

⁵²⁸ Vgl. Nokkala 1997: S. 125-129.

⁵²⁹ Vgl. Auffermann 1992: S. 45, Austin 1996: S. 140-147.

⁵³⁰ Die finnische Regierung begrüßte zwar das Protokoll über den Einsatz von Landminen vom 3. Dezember 1998, will Antipersonenminen aber mit Verweis auf die Sicherheitslage des Landes bis auf weiteres weiter verwenden. Ein langfristiger Ersatz dieser Waffen wird angestrebt. Vgl. auch Council of State 1997: S. 61.

⁵³¹ Vgl. Jalonen 1996: S. 136ff.

⁵³² Vgl. Nokkala 1998: S. 90ff.

Eine unmittelbare Herausforderung der finnischen Sicherheits- und Regionalpolitik sind die Schwierigkeiten im Umgang mit nuklearen Altlasten der russischen Marine. Spätestens seit der Veröffentlichung der Bellona-Berichte über den Zustand der atomar angetriebenen und bewaffneten Einheiten der russischen Nordflotte und den Umgang mit nuklearen Abfällen wird dieses Problem auch außerhalb der Region verstärkt wahrgenommen.⁵³³ Seitdem 1958 das erste nuklear angetriebene Schiff der Nordflotte in Betrieb genommen wurde, sind insgesamt mehr als 250 Einheiten unterschiedlicher Bauart mit insgesamt 456 Reaktoren hergestellt worden. Davon befinden sich noch knapp 70 Schiffe mit etwa 120 Reaktoren offiziell in Betrieb.⁵³⁴ Gefahren gehen dabei nicht nur vom Betrieb und der Lagerung nicht mehr benutzter Reaktoren aus, sondern mehr noch von der unzulänglichen Lagerung großer Mengen radioaktiver Abfälle. Jährlich fallen durch den regulären Betrieb der Flotte etwa 30.000 m³ flüssiger und 6.000 m³ fester Atommüll an, der nicht oder nur unzureichend entsorgt wird.⁵³⁵ Er wird entweder innerhalb der Militärbasen - teilweise unter freiem Himmel - aufbewahrt, zu großen Teilen aber auch in Containern oder an Bord nicht mehr einsatzfähiger Schiffe vor der russischen Nordküste in großen Tiefen versenkt. Ein weiterer Risikofaktor ist zunehmend das Personal, das für Betrieb und Wartung der Flotte und den Umgang mit den nuklearen Abfällen verantwortlich ist. Finanzielle Engpässe der russischen Marine führen zu Rückständen bei der Bezahlung und zu Ausbildungsmängeln. In enger Verbindung mit Norwegen und mit Unterstützung der USA ist Finnland bemüht, die aus der prekären Lage der russischen Atomflotte resultierenden Risiken einzugrenzen. Über die 1994 gegründete Nordic Environmental Finance Corporation (NEFCO) und die Nordische Investitionsbank (NIB) wurden seit 1995 etwa 350 Mio. Euro für fünf Hilfsprogramme zur Verfügung gestellt, um die jetzigen Lagerkapazitäten durch Neubauten mit größerer Kapazität zu ersetzen, die Verkehrsinfrastruktur für den Abtransport nuklearer Abfälle für die Wiederaufarbeitung zu schaffen, eine Anlage für die Reinigung radioaktiver Flüssigkeiten in Murmansk zu errichten und nicht zuletzt das russische Bedienungspersonal entsprechend zu schulen.⁵³⁶

⁵³³ Vgl. diverse Berichte der norwegischen Umweltschutzorganisation Bellona unter <http://www.bellona.no/e/russia/htm>.

⁵³⁴ Vgl. als Übersicht über die technischen Aspekte des Problems Kronfeld-Goharani 1999. Zu den Daten s. S. 9.

⁵³⁵ Vgl. *ibid.*: S. 11.

⁵³⁶ Vgl. Sawhill 2000: S. 14f.

Auch in den südlicher gelegenen, grenznahen Gebieten Kareliens ist Finnland bestrebt, auf lokaler Ebene die Zusammenarbeit aufrechtzuerhalten.⁵³⁷ Ähnlich wie die wirtschaftliche Zusammenarbeit und die Nördliche Dimension der EU leidet allerdings auch die regionale Kooperation im finnisch-russischen Grenzgebiet unter der ökonomischen und sozialen Krise in Rußland. Administrative Unzulänglichkeiten erschweren die Zusammenarbeit weiter. Die meisten Vorhaben können nach wie vor nicht vor Ort ausgehandelt werden, sondern fallen in die Zuständigkeit der Zentralregierung in Moskau.⁵³⁸ Diese Mängel der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit Rußland sind für Finnland umso bedauerlicher, da die Implementierung konkreter Projekte der Schlüssel ist, mit dem der kompensatorische Nutzen dieses Politikfeldes erschlossen werden kann. Auch der Erfolg der Nördlichen Dimension wird maßgeblich dadurch bestimmt werden, in welchem Maße diese technischen Schwierigkeiten überwunden und das Konzept mit Leben erfüllt werden kann.

3.5 Kompensation als Grundlage der finnischen Sicherheitspolitik

Die Sicherheitspolitik Finnlands verbindet die außen- und sicherheitspolitischen Konstanten im internationalen Umfeld des Landes und der finnischen Innenpolitik mit dem Wandel, der sich seit Anfang der 1990er Jahre vor allem durch die Auflösung der Sowjetunion für das Land ergeben hat. Sie fügt dazu Elemente der ehemaligen Neutralitätspolitik und einer umfassenden militärischen Territorialverteidigung mit sicherheitspolitischen Konzepten, die auf einem umfassenderen Verständnis von Sicherheit unter Beachtung nicht-militärischer, kompensatorischer Sicherheitsstrategien beruhen, zusammen. Dieses Nebeneinander von hergebrachten sicherheitspolitischen Instrumenten und neuen Strategien und Handlungsoptionen findet in dem Konzept der militärischen Allianzfreiheit bei gleichzeitiger Mitgliedschaft in der Europäischen Union und der Teilnahme an europäischen Konfliktlösungsmechanismen unter dem Dach von EU und NATO ihren Ausdruck.

⁵³⁷ Vgl. Joenniemi 1998: S. 197-201.

⁵³⁸ Vgl. Austin 1996: S. 98ff.

Das besondere Augenmerk finnischer Außenpolitik liegt nach wie vor auf Rußland. Die innere wirtschaftliche und soziale Krise des östlichen Nachbarn und der Zustand der russischen Beziehungen mit dem Westen nehmen eine Schlüsselstellung bei der Formulierung der finnischen Außenpolitik ein. Die Einschätzung Rußlands ist damit ein wesentlicher Faktor bei der Wahl sicherheitspolitischer Handlungsoptionen.

„Today, it is the Finnish neighbourhood to Russia that accounts for differences between the Finnish EU approach and those of other Nordic countries. For Finland, ‘security’ was a main incentive to joining the EU and becoming a high-profile member. In order not to provoke Russia, Finland abstains from the NATO protection that Denmark and Norway enjoy, [...]. Finland can therefore hardly afford the luxury of EU footdragging that the others can [...]. Finland has a higher EU defence profile than the others, she is Nordic EMU avant-garde [...].“⁵³⁹

Die Wahrnehmung Rußlands als Hauptquelle möglicher Sicherheitsrisiken und Bedrohungen bildet somit eine grundlegende Konstante in der finnischen Sicherheitspolitik. Auch wenn die Beziehungen mit dem östlichen Nachbarn anders als in den baltischen Staaten als entspannt und weitgehend problemlos gelten, wird die Situation in Rußland doch stets mit besonderer Aufmerksamkeit beobachtet.

„Thus, all told, the Finnish-Russian relationship is marked by a basic mutual respect. But whether this mutual Finnish-Russian respect extends to trust is a different matter and perhaps rather doubtful.“⁵⁴⁰

Unter den Bedingungen des internationalen Umfeldes der 1990er Jahre mit seinen veränderten Anforderungen an finnische Außen- und Sicherheitspolitik haben kompensatorische, nicht-militärische Strategien wachsende Bedeutung erlangt. Im Umgang mit den aktuellen außenpolitischen Herausforderungen in

⁵³⁹ S. Mouritzen 2000: S. 442.

⁵⁴⁰ S. Knudsen 1998: S. 14.

der Region kommt ihnen mittlerweile ein höherer Grad an Aufmerksamkeit zu als der traditionellen Landesverteidigung. Militärische Aspekte von Sicherheit verlieren unter diesen Bedingungen weiterhin an Bedeutung für die finnische Sicherheitspolitik insgesamt.

Die periodisch wiederkehrende Debatte über einen möglichen Beitritt Finnlands zur NATO ändert nichts an der Einschätzung, daß die Mitgliedschaft in der Europäischen Union zu einem grundlegenden Bestandteil der finnischen Sicherheitspolitik geworden ist. Dadurch haben kompensatorische Elemente der finnischen Sicherheitspolitik eine klar definierte institutionelle Form erhalten. Die regionale Zusammenarbeit mit den nordischen Staaten, in der Ostseeregion und entlang der finnisch-russischen Grenze ist ebenso wie der finnische Außenhandel ein Handlungsfeld der finnischen Politik, das unter dem Dach der Nördlichen Dimension der EU zu einem kohärenten sicherheitspolitischen Konzept zusammengefaßt wird. Die gesamteuropäische Ebene hat auf diese Weise gegenüber der ehemals dominierenden regionalen Politikebene an Gewicht gewonnen; aus sicherheitspolitischer Perspektive rücken die Gestaltungsmöglichkeiten regionaler Kooperation mit Rußland unter dem Dach der EU in den Vordergrund.

Ein NATO-Beitritt Finnlands ist zwar seit Beginn der 1990er Jahre nicht länger ausgeschlossen. Allerdings scheint er ohne eine gravierende Änderung der politischen Situation in der Ostseeregion derzeit keine ernsthaft verfolgte Option zu sein. Schlüssel für die Bewertung einer Nato-Mitgliedschaft ist die Entwicklung in Rußland. Dies betrifft sowohl die weitere innere Entwicklung in Rußland als auch das zukünftige außenpolitische Verhalten, vor allem gegenüber der NATO. Wie die Vorbereitungen auf den Beitritt zur Europäischen Union gezeigt haben, ist die finnische Politik zu raschen, überraschenden Kursänderungen in der Außenpolitik in der Lage, wenn das internationale Umfeld dies möglich und sinnvoll erscheinen läßt.

Der Ausbau der GASP und die Stärkung nicht nur ihres politischen, sondern auch militärischen Gewichts steht ebenso wie die vertiefte Kooperation mit der NATO im Rahmen von PfP und PARP nicht in einem Widerspruch zur

Allianzfreiheit und zu den kompensatorischen Elementen der finnischen Sicherheitspolitik. Dies ist zumindest solange der Fall, wie gewisse Grenzen der Zusammenarbeit gewahrt bleiben. Auf formaler Ebene sind diese Grenzen bisher durch die Bewahrung der Entscheidungsbefugnis über die Beteiligung an einzelnen Operationen auf nationaler Ebene gewahrt. Daher verfolgt Finnland „[...] vor allem argwöhnisch, ob die Eingliederung der WEU in die EU auch die Formulierung von Beistandsverpflichtungen für die EU-Staaten bedeutet.“⁵⁴¹ Allerdings kann erst die konkrete Entscheidungssituation zeigen, ob Finnland angesichts einer fortgeschrittenen Integration in die europäischen Krisenreaktionsmechanismen dem politischen Druck und der Dynamik der Handlungsabläufe widerstehen könnte, sollte es tatsächlich zu einem Konflikt mit dem Prinzip der Allianzfreiheit kommen. Die Selbstmandatierung der NATO als zeitweiliger rechtlicher Grundlage für den Einsatz im Kosovo 1999 hat erstmals einen denkbaren Weg für die Entstehung eines derartigen Dilemmas zwischen der Rechtslage in Finnland, die ausdrücklich ein Mandat der UN oder der OSZE für die Beteiligung finnischer Streitkräfte an einer Friedensmission im europäischen Rahmen voraussetzt, und Verpflichtungen in ESVP und PfP in einer konkreten politischen Entscheidungssituation aufgezeigt.⁵⁴² Dadurch entsteht jedoch die Tendenz, durch die immer weiter getriebene Integration auf praktischer Ebene unterhalb der Beitrittschwelle der NATO die Grenzen zu verbindlichen Beistandszusagen und zu einer Vollmitgliedschaft auch in der NATO zu verwischen und die Definition der Allianzfreiheit weiter einzuengen.⁵⁴³

Vom derzeitigen Standpunkt aus scheint die Entwicklung für Finnland daher nur so lange akzeptabel, wie das letzte Entscheidungsrecht in der ESVP bei den Nationalstaaten im Ministerrat liegt und die Einstimmigkeit in den wichtigen Fragen Konfliktregulierung und Krisenreaktion erhalten bleibt. Nur solange der Beschluß über die Beteiligung an einer Konfliktregulierung durch die EU grundsätzlich bei der finnischen Regierung liegt und damit die Möglichkeit besteht, sich nicht an gemeinsamem Handeln zu beteiligen, ist die Vereinbarkeit der zweiten Aktionsebene finnischer Sicherheitspolitik mit dem Prinzip der militärischen Allianzfreiheit gegeben.

⁵⁴¹ S. FAZ v. 27.10.99.

⁵⁴² Zu den Auswirkungen der Kosovokrise auf die finnische Außen- und Sicherheitspolitik vgl. Forsberg 2000.

⁵⁴³ Vgl. Ojanen 1998a: S. 12f.

