

EU-MITGLIEDSCHAFT, KRISENMANAGEMENT UND TERRITORIAL- VERTEIDIGUNG: DIE FINNISCHE SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK IM WANDEL

von Anna Locher*

Der vorliegende Artikel untersucht den Stand der finnischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in historischer Perspektive. Seit dem Ende des Kalten Krieges hat sich die finnische Sicherheits- und Verteidigungspolitik stark gewandelt. Die EU-Mitgliedschaft sowie eine beträchtliche Annäherung an die Nato haben das traditionelle Uno-Engagement Finnlands ergänzt. Sie sind Ausdruck einer intensivierten Kooperationsstrategie, die sich auch in der finnischen Beteiligung am internationalen Krisenmanagement niederschlägt. Prägend für das Sicherheitsverständnis Finnlands bleiben im Kontrast dazu auch die historische Erfahrung, die unmittelbare Nachbarschaft zu Russland und die geostrategische Lage im Nordosten Europas. Das resultierende Spannungsfeld zwischen institutionalisierter Kooperationsstrategie und autonomer Verteidigung wird durch das flexible Instrument der Bündnisfreiheit sowie die Modernisierung der Streitkräfte abgemildert.

EINLEITUNG

Das Ende des Kalten Krieges, die Auflösung der Sowjetunion und die Unabhängigkeit der drei baltischen Staaten 1991 stellten für Finnland

* Der Beitrag baut bereits publizierte Forschungsergebnisse aus: Finnland: Zwischen Krisenmanagement und Territorialverteidigung. *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 68. Zürich: Center for Security Studies, Februar 2010. <http://www.ssn.ethz.ch/Aktuell/CSS-Analysen>. Die Autorin bedankt sich für wertvolle Hinweise bei Toby Archer und Charly Saloniuss-Pasternak, *The Finnish Institute of International Affairs* (FIIA), und bei Oberst Hannu Aikio, *Geneva Center for Security Policy* (GCSP).

eine entscheidende Zäsur dar.¹ Während des Ost-West-Konflikts war die Position des nordischen Kleinstaats durch die bewaffnete Neutralität, den «Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand» mit der Sowjetunion (FZB, 1948–1991) sowie einen engen aussen- und sicherheitspolitischen Handlungsspielraum gekennzeichnet. Seit den Neunzigerjahren engagiert sich Finnland verstärkt im internationalen Krisenmanagement. In Regierungskreisen herrscht die Überzeugung vor, dass die heutigen multidimensionalen Krisen und Konflikte von der internationalen Gemeinschaft umfassende Antworten und eine Koordination ziviler und militärischer Aktivitäten erfordern. Dies kommt auch im Weissbuch «Finnische Sicherheits- und Verteidigungspolitik» vom Februar 2009 zum Ausdruck, dem ein umfassendes Verständnis von Sicherheit zugrundeliegt.² Gemäss diesem Grundlagendokument werden Finnlands nationale Interessen am effektivsten durch multilaterale Kooperation befördert. Gleichzeitig hält Finnland an der traditionellen, seit dem Zweiten Weltkrieg gewachsenen Auffassung von territorialer Verteidigung und allgemeiner Wehrpflicht mit einem grossen Pool von Reservisten fest. Die zentralen Eckwerte der finnischen Sicherheitspolitik sind damit militärische Bündnisfreiheit, autonome Verteidigung, EU-Mitgliedschaft und Beteiligung am internationalen Krisenmanagement. Das resultierende Spannungsfeld zwischen verstärkt multilateralem Vorgehen und traditionellem Verteidigungsverständnis³ wird durch eine strukturelle Modernisierung der Streitkräfte

- 1 Browning, Christopher S. *Constructivism, Narrative and Foreign Policy Analysis: A Case Study of Finland*. Oxford etc.: Peter Lang, 2008, S. 221–269; Himanen, Hannu. Finland: From neutrality to engagement. In: Ojanen, Hanna (Hrsg.). *Neutrality and non-alignment in Europe today*. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, 2003. S. 19–26; Ojanen, Hanna. Sweden and Finland: What difference does it make to be non-aligned? In: Graeger, Nina/Larsen, Henrik/Ojanen, Hanna. *The ESDP and the Nordic Countries*. Kauhava: The Finnish Institute of International Affairs, 2002, S. 154–217, hier S. 155; Tiilikainen, Teija. Finland – An EU Member with a Small State Identity. In: *Journal of European Integration* 28:1 (2006), S. 73–87, hier S. 76.
- 2 *Finnish Security and Defence Policy 2009: Government Report*. Helsinki: Prime Minister's Office, Februar 2009; Himanen, Finland, S. 22 zu den ähnlichen Schwerpunkten in den Weissbüchern von 1997 und 2001.
- 3 Ojanen, Hanna. Finland: Rediscovering Its Nordic Neighbours After an EU Honeymoon? In: *Security Dialogue* 36, 3 (2005), S. 407–411, hier S. 407: «Finland's policies may seem inconsistent: increasing emphasis on European security policy is accompanied by a strong national accent in the conception of security threats and needs.»

abgemildert, die die Stärkung des Kommandos und die Redimensionierung der Armee beinhaltet.

Im Folgenden wird zunächst der finnische Weg von der Neutralität zu Bündnisfreiheit und multilateralen und institutionellen Lösungen dargestellt. Im Anschluss daran werden die EU als zentraler Bezugsrahmen sowie die zunehmende nordische Kooperation hervorgehoben. Die enge Zusammenarbeit Finnlands mit der Nato sowie das Engagement in Afghanistan folgen in einem weiteren Kapitel. Eine Diskussion der Bedeutung des Nachbarn Russland leitet über zu einer Darstellung der finnischen Verteidigungspolitik. Abschliessend werden die Charakteristika der gegenwärtigen Sicherheits- und Verteidigungspolitik Finnlands mit Blick auf die Schweiz zusammengefasst.

1 VON DER POLITIK DER NEUTRALITÄT...

Die finnische Neutralität während des Kalten Krieges gründete im Kontext der finnisch-russischen Beziehungen; sie war nicht im klassischen Völkerrecht verankert. Finnland wurde 1917 von Russland unabhängig und bemühte sich in der Zwischenkriegszeit um einen neutralen Status. Dessen internationale Anerkennung, besonders jene durch die Sowjetunion, blieb indessen aus. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg gelang es Helsinki, die finnisch-sowjetischen Beziehungen auf eine neue Basis zu stellen. Auf den finnischen Präsidenten Juho Kusti Paasikivi (1946–1956) geht die «Paasikivi-Kekkonen-Linie» zurück – die Doktrin einer «realistischen» Einschätzung der sowjetischen Absichten. Nach Paasikivis Auffassung hatte Moskau ein primär strategisches und defensives, also kein expansives Interesse an Finnland. Gleichzeitig betonte der Präsident gegenüber der Sowjetunion die Unabhängigkeit und den demokratischen Charakter des Kleinstaats.⁴

Ein Paragraph in der Präambel des FZB-Vertrags mit der Sowjetunion wurde zur Grundlage der finnischen Neutralität während des Ost-West-Konflikts – er anerkannte das Bestreben Finnlands, ausserhalb der Interessenkonflikte der Grossmächte zu bleiben. Der vielleicht

4 Jakobson, Max. *Finnlands Neutralitätspolitik zwischen Ost und West*. Wien: Econ, 1969, S. 70–89; Tiilikainen, *Finland*, 75f.

bekannteste finnische Diplomat und Publizist Max Jakobson formulierte es in den Sechzigerjahren so: «Wenn es ein ewiges Leitmotiv in Finnlands Aussenpolitik gibt, so ist es der Wunsch, zu verhindern, dass Finnland in die Konflikte und Kontroversen zwischen den Grossmächten hineingezogen wird, und deswegen – nicht nur Russland, sondern jeder Grossmacht gegenüber – jeder Verpflichtung zu widerstehen, die Finnlands Handlungsfreiheit entscheidend beeinträchtigen könnte.»⁵ Der FZB verlangte zwar, dass Finnland einen (deutschen) Angriff mit allen Mitteln abwehren und Konsultationen mit Moskau einleiten würde, sollte sich abzeichnen, dass es eine Invasion nicht allein verhindern könnte, zwang Finnland aber keine militärische Allianz auf.

Bis zur sowjetischen Rückgabe der Militärbasis Porkkala an Finnland 1956 blieb die Aussenpolitik Finnlands eine zurückhaltende und seine Neutralität eine «passive». Unter Paasikivis Nachfolger, dem langjährigen Präsident Urho Kekkonen (1956–1981), wurde die Doktrin zunehmend um «aktive» Elemente ergänzt. In den Sechzigerjahren übernahm Finnland eine aktive Rolle als Brückenbauer zwischen Ost und West. Unter anderem war Suomi zwischen 1969 und 1972 Gastgeberland mehrerer Beratungen im Rahmen der *Strategic Arms Limitations Talks* (SALT); ausserdem führte es zwischen 1972 und 1975 wichtige Treffen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) durch, die schliesslich in der Schlussakte von Helsinki resultierte.⁶ Daneben suchte sich Finnland über die Teilnahme an friedenserhaltenden Operationen im Rahmen der Vereinten Nationen international zu positionieren.⁷

Paradoxerweise wurde die Neutralität Finnlands im Westen genau ab dem Zeitpunkt seiner vermehrten internationalen Aktivität in den Sechzigerjahren in Frage gestellt. Das in westlichen Medien zirkulierende Schlagwort der «Finnlandisierung» stand insbesondere für Selbstzen-

5 Jakobson, *Finnlands Neutralitätspolitik*, S. 77.

6 Fischer, Thomas. *Neutral Power in the CSCE: The N+N States and the Making of the Helsinki Accords 1975*. Baden-Baden: Nomos, 2009. S. 45–50; Hanhimäki, Jussi M. *Containing Coexistence: America, Russia, and the «Finnish Solution.»* Kent: Kent State University Press, 1997, S. 197f.; Häikiö, Martti. Finland's Neutrality 1944–1994. In: Gehler, Michael/Steininger, Rolf (Hrsg.). *Die Neutralen und die europäische Integration 1945–1995*. Wien: Böhlau, 2000, S. 199–217.

7 *Finnish Security and Defence Policy 2009*, S. 95. Siehe auch Kapitel 2 dieses Beitrags.

sur und schrittweise Unterordnung unter sowjetische Interessen. Heute vertreten namhafte Historiker in Finnland die Auffassung, dass die finnische Politik und Gesellschaft im Kalten Krieg bis zu einem gewissen Grad effektiv «finnlandisiert» waren.⁸

Festzuhalten ist, dass Finnland während des Ost-West-Konflikts eher eine «Politik der Neutralität» betrieb als die Neutralität an sich zur Doktrin erhob. In der Forschungsliteratur wird die finnische Neutralität weitgehend als pragmatisch respektive instrumentell definiert, «als Mittel [...], aus der gegebenen Situation das Beste zu machen».⁹ Gleichzeitig erhielt die finnische Neutralität während des Ost-West-Konflikts aber den Status eines Tabus. Die Neutralität wurde von einem Instrument zu einem emotionalen Bestandteil finnischer Identität, zu einem zentralen Aspekt des finnischen Selbstverständnisses, der bis heute teilweise weiterlebt.¹⁰ Im Vergleich mit anderen Neutralen war die finnische Aussen- und Sicherheitspolitik jedoch stärker durch das internationale Umfeld geprägt, was nach dem Ende des Kalten Kriegs mehr Optionen bereithielt.¹¹

- 8 Das Anliegen der Vertreter der Finnlandisierungstheorie war allerdings nicht Finnland, sondern Westeuropa – mit dem Begriff sollte die Gefahr eines sowjetisch dominierten Westeuropa beschworen werden. Siehe Hanhimäki, *Containing Coexistence*, S. 194–206.
- 9 Tiilikainen, *Finland*, S. 76. Während die Politik der Neutralität den internationalen Spielraum Finnlands zunächst ausweitete, wurde sie später zur Bürde und begrenzte etwa die institutionelle finnische Mitarbeit in Westeuropa. Siehe auch Tiilikainen, Teija. The Nordic countries and the EU-NATO relationship. In: Bailes, Alyson J.K./Herolf, Gunilla/Sundelius, Bengt (Hrsg.). *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006, S. 50–76, hier S. 52.
- 10 Browning, *Constructivism*, S. 230; Archer, Toby. *Between Kant and Hobbes: Finnish Security Policy after the Cold War and European Integration*. Paper presented at the European Union Studies Association's Eleventh Biennial International Conference, Los Angeles, California, 23.–25. April 2009, S. 4.
- 11 Väyrynen, Raimo. Comments on the Finnish positions. In: Ojanen, *Neutrality and non-alignment*, S. 27–29, hier S. 28f.; Himanen, *Finland*, S. 19f.

2 ... ZU BÜNDNISFREIHEIT UND INSTITUTIONALISIERTER KOOPERATIONSTRATEGIE

1991 veränderten sich die Grundlagen der vom Ost-West-Konflikt geprägten finnischen Identität als neutraler nordischer Kleinstaat tiefgreifend. Die geopolitischen Umwälzungen vor zwanzig Jahren entfachten in Finnland eine Diskussion um die sicherheitspolitische Ausrichtung und die Neutralitätspolitik. Helsinki nahm eine Neubewertung der Bedrohungen und Risiken vor, die sich in institutionellen und verteidigungspolitischen Anpassungen niederschlug. 1992 wurde das Prinzip der Neutralität zugunsten einer militärischen Bündnisfreiheit und einer intensivierten Kooperationsstrategie aufgegeben, und 1995 trat Finnland der Europäischen Union (EU) bei.

Der massgebliche Regierungsbericht von 1992 hielt fest, dass die Situation nach dem Kalten Krieg eine Konzentration auf den «Kern der finnischen Neutralität», nämlich Finnlands Position ausserhalb von Militärbündnissen nahelege. Mit diesem «schmerzfreien Abschied von der Neutralität» wurde die Neutralität graduell durch eine Bündnisfreiheit ersetzt. Dank der finnischen Kleinstaatlichkeit und der mehr oder weniger einheitlichen Unterstützung aller grossen Parteien und anderer Schlüsselfiguren des politischen Lebens wurde diese Re-Orientierung zu einem geschmeidigen Prozess.¹² Der Fokus auf die unabhängige Verteidigung und militärische Bündnisfreiheit erlaubte es Finnland, auf «neutralistisches Vokabular» zu verzichten, als es sich um die EU-Mitgliedschaft bemühte. Formuliertes Ziel war allerdings, die Idee der Nichtzugehörigkeit zu Allianzen beizubehalten.¹³

Dabei führte der finnische Ausdruck «*liittoutumattomuus*» – nahe an der «Bündnisfreiheit» im Deutschen – 1992/93 zu einer Diskussion unter Behördenvertretern, da der Ausdruck «*non-aligned*» als politisiert und mit der Bewegung der blockfreien Staaten des Kalten Kriegs verknüpft schien. Man einigte sich auf den Ausdruck «*non-allied*» als bevorzugten Terminus.¹⁴ Substanziell bedeutet der Ausdruck «militärische Bündnisfreiheit» im finnischen Kontext nicht sehr viel – er repräsentiert keine

12 Tiilikainen, *Finland*, S. 77f.

13 Himanen, *Finland*, S. 21; Browning, *Constructivism*, S. 241.

14 Himanen, *Finland*, S. 26f.; Ojanen, *Sweden and Finland*, S. 202.

aussenpolitische Doktrin und definiert keine Politik, sondern steht «minimalistisch» schlicht dafür, dass Finnland nicht Mitglied einer militärischen Allianz ist.¹⁵ Ähnlich wie zuvor die Neutralität wurde nun die Bündnisfreiheit zu einem flexiblen Mittel zum Zweck – zum möglichen Beitritt zur EU. 2004 vermerkte Finnlands grösstes Qualitäts- und Meinungsblatt *Helsingin Sanomat* sogar kritisch, der Ausdruck «bündnisfrei» sei zu einer «leeren und unnötigen Phrase» verkommen.¹⁶

Mit dem Argument, ein neues politisches Umfeld erfordere eine neue Politik, interpretieren Regierungsvertreter den aussenpolitischen Richtungswechsel nach dem Kalten Krieg nicht als einen Traditionsbruch, sondern als eine Kontinuität in der finnischen Anpassungsfähigkeit an äusseren Wandel.¹⁷ Die finnische Aussenpolitik nahm aus der ambivalenten Erfahrung der Peripherie einen grossen diskursiven Schritt «westwärts». Dieser Schritt wurde sowohl mit «Realpolitik» als auch mit Ideen von Regionenbildung und Brückenbau gerechtfertigt.¹⁸ Die EU-Mitgliedschaft wurde neu nicht nur als Ausdruck des «eisernen finnischen Pragmatismus» gedeutet, sondern darüber hinaus als notwendige Massnahme, um das Überleben Finnlands als Staat zu sichern.¹⁹ Bis heute erachtet die finnische Regierung die Mitgliedschaft und Mitarbeit in multilateralen Institutionen als zentral. Während einer Präsentation des Weissbuchs Anfang 2009 formulierte Aussenminister Alexander Stubb das finnische Credo so: «*We want a strong UN, a strong EU, a strong NATO, a strong World Bank, a strong IMF and a strong OSCE.*»²⁰

15 Ojanen, *Finland*, S. 410; Ojanen, *Sweden and Finland*, S. 156f.; Browning, *Constructivism*, S. 241; Forsberg, Tuomas/Vaahoranta, Tapani. Inside the EU, outside NATO: Paradoxes of Finland's and Sweden's post-neutrality. In: *European Security* 10 (2001), Nr. 1, S. 68–93, hier S. 77.

16 Editorial. «Non-allied» has become an empty and unnecessary phrase. In: *Helsingin Sanomat English Edition*, 29. September 2004.

17 Himanen, *Finland*, S. 20 und 25; Tiilikainen, *Finland*, S. 77.

18 Browning, *Constructivism*, S. 268f.

19 Browning, *Constructivism*, S. 236–238.

20 <http://www.finland.org.au/public/default.aspx?contentid=157613&contentlan=2&culture=en-US>. Siehe auch *Finnish Security and Defence Policy 2009*, S. 73.

Die finnische Kooperationsstrategie – eine eigentliche «institutionalisierte Vision»²¹ – kommt nicht zuletzt in der Beteiligung am internationalen Krisenmanagement zum Ausdruck. Oftmals wird dabei von offizieller Seite die «internationale Verantwortung» Finnlands betont. Finnland partizipiert in bedeutendem Ausmass an Krisenoperationen der Uno, der EU, der OSZE sowie zunehmend auch der Nato. Gegenwärtig sind etwa 500 finnische Militärexperten im Ausland im Einsatz (davon 17 Frauen), darunter 250 in Kosovo (KFOR) und 140 in Afghanistan (ISAF). Die finnischen Kontingente setzen sich hauptsächlich aus Reservisten und ausschliesslich aus Freiwilligen zusammen; eine Teilnahme an einer internationalen Mission ist umgekehrt auch keine Bedingung für eine militärische Karriere.²² In zivilen internationalen Operationen sind zurzeit etwa 160 Finninnen und Finnen tätig; dies

«Die finnische Regierung deutet die Mitwirkung an weltweiten Krisenoperationen als Beitrag zur eigenen Sicherheit.»

ebenfalls mehrheitlich in Afghanistan (EUPOL, wo Finnland mit 30 Polizisten das zweitgrösste Kontingent stellt)

und Kosovo (EULEX). Dazu kommt eine namhafte Beteiligung an Missionen in Tschad, Georgien und im Nahen Osten. Der Anteil der zivilen Auslandseinsätze soll künftig erhöht werden.²³

Allerdings deutet die finnische Regierung die Mitwirkung an weltweiten Krisenoperationen nicht nur als Beteiligung an der internationalen Lastenteilung, sondern – durchaus eigennützig – auch als Beitrag zur eigenen Sicherheit. Sie sieht darin ein wichtiges Transformationsinstrument, das die Interoperabilität sicherstellt, die Kompetenz steigert

21 Himanen, *Finland*, S. 25.

22 Angaben Hannu Aikio, GCSP, 26. April 2010.

23 Stand 6. April 2010, vgl. <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=38854&GUID={93480D5E-EE22-4E3D-BEE5-FF15B0C38C4E}>; *Finnish Security and Defence Policy 2009*, S. 78f.; Uitsch, Christian. Finnland hält Tür für NATO-Beitritt offen. In: *Die Presse*, 10. Mai 2010. Das finnische Engagement in Tschad wird nach dem im Frühjahr 2010 beschlossenen Abzug des irischen Bataillons, in dessen Rahmen Finnland aktiv ist, freilich stufenweise beendet: <http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=172610&nodeid=32281&contentlan=2&culture=en-US>.

sowie positive Effekte auf der Kostenseite mit sich bringt und so die nationale Verteidigungsfähigkeit erhöht.²⁴

Internationales Krisenengagement ist für Suomi jedoch nicht neu. Finnland ist bereits seit den Anfängen der internationalen Friedenssicherung im Kalten Krieg an weltweiten Operationen beteiligt. Seit der ersten Uno-Friedensmission 1956 nahmen finnische Kontingente an fast allen Friedensmissionen der Vereinten Nationen teil. Insgesamt haben rund 40 000 Finnen im Ausland Dienst geleistet.²⁵ Dies geht zurück auf das finnische Selbstverständnis als Brückenbauer während des Kalten Krieges und auf die Möglichkeit, im Rahmen der Vereinten Nationen international präsent zu sein. Nach wie vor wird die Uno als umfassendster multilateraler Kooperationsmechanismus in Finnland hoch geschätzt. Im Hinblick auf 2013/14 kandidiert Finnland für einen der nicht-permanenten Sitze im Uno-Sicherheitsrat.²⁶

3 DIE EU ALS ZENTRALER SICHERHEITSPOLITISCHER BEZUGSRAHMEN

Finnlands Beitritt zur EU 1995 war sowohl wirtschaftlich als auch sicherheitspolitisch motiviert. Finnland erlebte zum einen nach dem Wegfall des sowjetischen Absatzmarktes die schwerste Rezession seit den Dreissigerjahren. Die Aussicht auf EU-Mitgliedschaft wurde als Möglichkeit gesehen, die finnische Wirtschaft auf neuer Grundlage wieder anzukurbeln. Dazu kommt, dass die neutrale Referenzgruppe Finnlands in der Efta schrumpfte, als sich Schweden (1991) und Österreich (1989) entschieden, ein EU-Beitrittsgesuch zu stellen.²⁷

Zum anderen wirkten die sich wandelnden strukturellen Bedingungen – das Ende des Kalten Krieges und die damit anachronistisch wirkenden Bestimmungen des finnisch-sowjetischen FZB-Vertrags – für einen EU-Betritt. Dabei spielte die Wahrnehmung externer Risiken und

24 *Finnish Security and Defence Policy 2009*, S. 78f. und 114; Ojanen, *Finland*, 408; Browning, *Constructivism*, S. 248; Himanen, *Finland*, S. 22.

25 <http://www.finland.de/public/default.aspx?contentid=122085&contentlan=33&culture=de-DE>.

26 *Finnish Security and Defence Policy 2009*, S. 47–49 und 73.

27 Browning, *Constructivism*, S. 235.

Bedrohungen, der sogenannte «Angstfaktor», eine substanzielle Rolle.²⁸ Obwohl das Sicherheitsmotiv in der Vorreferendumsdebatte zunächst nicht ausgeprägt thematisiert wurde – der damalige finnische Präsident Mauno Koivisto erklärte dies im Rückblick damit, dass die Sicherheit des Landes bei einem Nein geschwächt worden wäre –,²⁹ haben Meinungsumfragen gezeigt, dass Sicherheitsbedenken in der Bevölkerung – anders als in Osteuropa – zu den wichtigsten Argumenten für eine EU-Mitgliedschaft gehörten.³⁰

Ähnlich stellten offizielle Verlautbarungen die nationale Souveränität Finnlands als gefährdet dar, sollte der Kleinstaat kein EU-Vollmitglied werden. Gemäss dieser Interpretation erforderte die Erhaltung der staatlichen Souveränität einen Sitz an dem Tisch, an dem Entscheide gefällt werden. Entsprechend verfolgten die ersten beiden Regierungen nach dem EU-Beitritt die explizite Politik, Finnland eng am Integrationsprozess zu beteiligen – an der Währungsunion, am Schengener Abkommen und an der Kooperation in Sicherheits- und Verteidigungsfragen.³¹ 1995 meinte der damalige finnische Präsident Martti Ahtisaari: «*I am sure that Finland becomes a member state of the Union which is bigger than its size and more influential than the number of votes it possesses.*» Ähnlich zeigte sich Ministerpräsident Paavo Lipponen im Jahr 2000 überzeugt, dass die EU Kleinstaaten die Möglichkeit eröffne, europäische und internationale Politik gleichberechtigt mitzugestalten: Ohne die EU wäre Finnland gezwungen zuzuschauen, wie ein neues Europa gebaut werde.³²

Zusätzlich zum Verständnis einer umfassenden präventiven Sicherheit durch die EU-Mitgliedschaft an sich³³ widmete Finnland der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) relativ früh

28 Himanen, *Finland*, S. 21f.; Browning, *Constructivism*, S. 235.

29 Vgl. Tiilikainen, *Finland*, S. 77.

30 Himanen, *Finland*, S. 21f.; Tiilikainen, *Finland*, S. 77; Archer, *Between Kant and Hobbes*, S. 1.

31 Browning, *Constructivism*, S. 237.

32 Tiilikainen, *Finland*, S. 79.

33 Schröter, Patrick. *Neutralität und GASP. Erste Erfahrungen Finnlands, Österreichs und Schwedens*. Bern: Stämpfli, 1997, S. 30.

besonderes Augenmerk.³⁴ Dass der Aufbau der europäischen Krisenreaktionskräfte 1999 in Helsinki beschlossen wurde, ist durchaus symbolhaft: Finnland war stets daran interessiert, die militärische Zusammenarbeit in der Union als massgeblichem sicherheitspolitischen Bezugsrahmen zu verstärken, freilich immer unter dem expliziten Vorbehalt der militärischen Bündnisfreiheit. So nimmt Finnland an den *Battlegroups* der EU teil und hat 2007/2008 entsprechende Kontingente zur Verfügung gestellt. Für 2011 ist eine erneute finnische Beteiligung vorgesehen. Begründet wird dieses Engagement mit dem Hinweis auf die Verbesserung der Krisenmanagementfähigkeiten sowohl der EU als auch Finnlands.³⁵

Aus finnischer Perspektive problematischer als die konkrete Zusammenarbeit im Rahmen der heutigen GSVP ist das Thema der gemeinsamen europäischen Verteidigung.³⁶ So sähe sich Helsinki ungern etwa in der Verpflichtung, die baltischen Staaten gegen Russland zu verteidigen zu müssen. Diese Haltung schlug sich in der Diskussion um eine europäische Sicherheitsgarantie nieder, wie sie der Vertrag von Lissabon seit Dezember 2009 nun formuliert: Die finnische Regierung bemühte sich, die Sicherheitsklausel zu verhindern, ohne einen anti-europäischen Eindruck zu erwecken. Der damalige Aussenminister Erkki Tuomioja schlug 2003 als Kompromissformel unterhalb der Schwelle des automatischen gegenseitigen Beistands eine Stärkung der EU-Solidaritätsbekundung vor. Da allerdings sogar Grossbritannien die Beistandsklausel unterstützte, versuchte Helsinki über eine bis dahin präzedenzlose Zusammenarbeit der bündnisfreien EU-Staaten, einen niederschweligen Wortlaut zu erwirken. Schliesslich wurde die Sicherheitsgarantie um einen Zusatz ergänzt, wonach der «spezifische Charakter» der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gewisser Mitgliedstaaten nicht präjudiziert wird.³⁷ Die ursprünglich starke, im Erbe der Neutralität wurzelnde

34 Gassen, Glenn R./Maurer, Andreas. *Von der Peripherie ins Zentrum: Perspektiven finnischer Europapolitik – für Europa und Deutschland*. Diskussionspapier. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006, S. 22.

35 Ojanen, *Finland*, S. 410; Browning, *Constructivism*, S. 250.

36 Gassen, *Von der Peripherie ins Zentrum*, S. 24f.

37 *Finnish Security and Defence Policy 2009*, S. 29f.; Ojanen, *Finland*, S. 409f.; Himanen, *Finland*, S. 23f.; Browning, *Constructivism*, S. 241.

Ablehnung der Idee gemeinsamer europäischer Verteidigung hat in den letzten Jahren jedoch abgenommen. Gewisse Kreise sehen im Konzept heute eine mögliche Alternative zu der Sicherheitsgarantie, die in Artikel 5 des Nato-Vertrags festgehalten ist.³⁸

Die ersten Jahre Finnlands in der EU werden in der Literatur als regelrechte «Flitterwochen» beschrieben: Finnland war im nordischen Vergleich am stärksten auf die EU ausgerichtet, dies etwa in seiner bedingungslosen Unterstützung der Währungsunion und der vergemeinschafteten Politikbereiche; einen Supranationalismus fordert die finnische Regierung bis heute in der lautstarken Unterstützung der Kommissarin für Aussenbeziehungen gegenüber den nationalen Aussenministern ein.³⁹ Im Verständnis, dass gute Europäer keine Blockbildung betrieben, grenzte sich Finnland zunächst tendenziell von seinen nordischen Nachbarn ab. Ein Beispiel für diese «Solokarriere» war die finnische Haltung bezüglich der EU-Mitgliedschaft der baltischen Staaten. Ausserdem entwarf Helsinki die Idee einer umfassenden nachbarschaftlichen Stabilitätspolitik, die sogenannte Nördliche Dimension (1998–2006), im Alleingang. Ziele dieser Initiative waren in Analogie zur Zusammenarbeit im Mittelmeerraum eine intensiviertere Kooperation rund um die Ostsee sowie die Neuorganisation der Beziehungen zu Russland auf der Grundlage der finnischen Westeinbindung.⁴⁰

4 ZUSAMMENARBEIT IM NORDEN UND RUND UM DIE OSTSEE

Seit dem Jahr 2000 kühlte der finnische EU-Enthusiasmus etwas ab, nicht zuletzt weil Finnland die angestrebte Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit trotz intensiver Lobbyarbeit nicht zugesprochen wurde. Nachdem sich Helsinki in den Neunzigerjahren in vielen Fragen auf die Seite der Benelux-Staaten und der Europäischen Kommis-

38 Angaben Toby Archer, FIIA, 14. Mai 2010. Siehe auch *Finnish Security and Defence Policy 2009*, S. 29f.

39 Siehe Hecking, Claus. Finnland rügt Brüsseler Diplomatenstreit. In: *Financial Times Deutschland*, 25. April 2010. Siehe zur finnischen Unterstützung der «community method» auch Tiihikainen, *Finland*, S. 79–81.

40 Ojanen, *Finland*, S. 407f.; Browning, *Constructivism*, S. 261; *Finnish Security and Defence Policy 2009*, S. 58f.

sion geschlagen hatte, sucht die finnische Regierung seit einigen Jahren wieder vermehrt nach Kooperationspartnern im Norden. Seit dem Kalten Krieg hat Finnland die Ostsee als verbindendes statt trennendes Gewässer wiederentdeckt und sich entsprechend bemüht, einen regionbildenden Prozess im Ostseeraum in Gang zu setzen. Dabei konnte Helsinki auf die im Kalten Krieg erprobte Brückenbauer-Funktion zurückgreifen.⁴¹ Ende Oktober hat der Europäische Rat eine Strategie für die Ostseeregion unter Einschluss Russlands und des Baltikums verabschiedet. In diesem Sinn stellen die Staaten rund um die Ostsee durchaus einen «gemeinsamen Interessenraum» dar.⁴²

2001 initiierte Helsinki reguläre Treffen der dänischen, schwedischen und finnischen Ministerpräsidenten vor den EU-Gipfeln; heute nehmen an diesen Sitzungen auch Vertreter der estnischen, lettischen und litauischen Regierungen teil. Auch in sicherheits- und verteidigungspolitischer Hinsicht hat sich die Zusammenarbeit im «neuen Norden» intensiviert und konkretisiert.⁴³ Aufgrund ähnlich gelagerter Herausforderungen und der zunehmenden strategischen Bedeutung Nordeuropas wird heute die militärische Zusammenarbeit besonders mit Schweden und Norwegen vertieft. Seit Dezember 2009 bemüht sich die *Nordic Defence Cooperation* (NORDEFECO) um die Koordination von Ausrüstungsbeschaffung (etwa des Helikopters NH-90), Ausbildung, Manövern und Forschung. Konkret werden zurzeit vierzig Gebiete der Zusammenarbeit geprüft. Diese Kooperation, ursprünglich angestossen von den nordischen Armeechefs u.a. zur Steigerung der Kosteneffizienz, wird heute europaweit als Modell im Verteidigungsbereich erachtet.⁴⁴

Der Teamarbeit im Norden sind aufgrund der europäischen respektive atlantischen Prioritäten und den jeweils unterschiedlichen Beziehungen zu EU und Nato jedoch Grenzen gesetzt. Dänemark, Norwegen und Island sind Nato-Gründungsmitglieder; die drei baltischen Staaten sind der Allianz 2004 beigetreten, während die vormaligen Neut-

41 Browning, *Constructivism*, S. 246.

42 Gassen, *Von der Peripherie ins Zentrum*, S. 36–38.

43 Ojanen, *Finland*, S. 409; Tiilikainen, *Finland*, S. 82.

44 Siehe <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/tema/forsvarspolitik/nordefco---terms-of-reference.html?id=589717>; <http://www.nordac.org>; Angaben Hannu Aikio, GCSP, 26. April 2010; Angaben Charly Salonijs-Pasternak, FIIA, 12. Mai 2010.

ralen Schweden und Finnland sich bündnisfrei deklariert haben. In der EU sind Dänemark, Finnland und Schweden sowie Estland, Lettland und Litauen, nicht aber Norwegen und Island. Auch unter den nordischen EU-Staaten gibt es in aussen- und sicherheitspolitischen Fragen grosse Unterschiede, wie etwa ein Vergleich zwischen Finnland und dem «Fussnotenland» Dänemark zeigt.⁴⁵

5 ENGE KOOPERATION MIT DER NATO UND AFGHANISTAN-EINSATZ

1994 ist Finnland der «Partnerschaft für den Frieden» beigetreten, in deren Rahmen es sich erheblich an die Nato angenähert hat. Anders als in den Ostseeanrainerstaaten Estland, Lettland, Litauen und Polen implizierte dieser Schritt ursprünglich keine finnische Absicht, der Nato beizutreten. Vielmehr lag der finnischen Regierung an einer Demonstration der eigenen Leistung als *Erbringerin* von Sicherheit. Dennoch soll die Mitarbeit im Partnerschaftsprogramm die Wahrscheinlichkeit erhöhen, im Krisenfall militärische Unterstützung zu erhalten; weiter wird in Helsinki die präventive Rolle des Programms gelobt.⁴⁶

Angesichts der ausgeprägten finnischen Kooperationsbereitschaft und Nato-Kompatibilität stellen viele Beobachter die Frage, warum Finnland bisher nicht wie 21 andere der 27 EU-Staaten der Nato beigetreten ist.⁴⁷ Einmal wirkt die historische Erfahrung aus dem Winterkrieg (1939/40) nach, wonach Hilfe von aussen nur bedingt zu trauen ist. Weiter bestehen Befürchtungen, dass Finnland ungewollt in Konflikte mit Russland hineingezogen werden könnte und die Stimme Helsinkis im Ernstfall kaum zählen würde. In diesem Zusammenhang werden oft die Nato-Bombardierungen Serbiens in der Kosovo-Krise angeführt, als Helsinki widerwillig und nachträglich auf den unterstützenden Kurs der

45 Gassen, *Von der Peripherie ins Zentrum*, S. 31–36. Die dänische EU-Politik ist durch gewichtige Ausnahmeregelungen gekennzeichnet, die Vorbehalte u.a. im Bereich der Verteidigungspolitik widerspiegeln.

46 Browning, *Constructivism*, S. 249f.; Forsberg/Vaahoranta, *Inside the EU*, S. 75.

47 Rahkonen, Juho. Public Opinion, Journalism and the Question of Finland's Membership in NATO. In: *Nordicom Review* 28 (2007), Nr. 2, S. 81–92, hier S. 91; Browning, *Constructivism*, S. 244.

EU einschwenkte.⁴⁸ Ausserdem spielt eine Rolle, dass Finnland nicht mit den osteuropäischen Staaten assoziiert werden wollte, die in der ersten Runde ein Nato-Beitritts-gesuch gestellt hatten.⁴⁹ Dazu kommt, dass Finnland bezüglich transatlantischer Beziehungen eine ambivalente Haltung einnimmt: die USA sind in finnischer Wahrnehmung zwar ein wichtiger, aber kein unumstrittener Sicherheitsakteur.⁵⁰

Auch ohne Mitgliedschaft identifiziert Finnland zwei Nato-Funktionen als zentral: internationales Krisenmanagement und Stabilisierungsaufgaben. Es sind diese Tätigkeitsfelder, die Finnland zu enger Kooperation mit dem Bündnis bewegen.⁵¹ Effektiv entwickelt Helsinki seine militärischen Fähigkeiten gemäss Nato-Standards, nimmt rege und teilweise in leitender Funktion sowohl an Manövern der Allianz als auch in von ihr geführten Missionen teil und beteiligt sich seit 2008 mit logistischer Unterstützung an der *NATO Response Force*.⁵²

Beobachter bezeichnen dies als politisches Bekenntnis zu einer De-facto-Mitgliedschaft im Nordatlantikpakt. Tatsächlich wird die «Nato-Option» in Regierungskreisen seit vielen Jahren offengehalten. Unter den Befürwortern ist prominent etwa der Diplomat und Publizist Max Jakobson.⁵³ Laut Prognosen könnte die Frage einer Bündnismitgliedschaft anlässlich der finnischen Parlamentswahlen im Frühjahr 2011 zu einem Thema werden. Bleiben die Konservativen (Kokoomus) um Aussenminister Stubb und Verteidigungsminister Häkämies auch nach 2011 in der Regierung, und ziehen die Mitte (Keskusta) oder die Sozialdemokraten (SDP) mit, ist es durchaus möglich, dass Finnland in wenigen Jahren ein Beitritts-gesuch stellt. Befürworter eines Beitritts führen oft Spar- respektive Kostengründe an. Neben den erwarteten Synergien und der gemeinsamen Materialbeschaffung betonen sie den Austausch nachrichtendienstlicher Informationen sowie die Sicherheits-

48 Forsberg/Vaahutoranta, *Inside the EU*, S. 76f.

49 Browning, *Constructivism*, S. 244f.

50 Ojanen, *Finland*, S. 410.

51 Browning, *Constructivism*, S. 250.

52 *Finnish Security and Defence Policy 2009*, S. 79–81 und S. 98f.

53 Himanen, *Finland*, S. 23; Forsberg/Vaahutoranta, *Inside the EU*, S. 82f.; *Finnish Security and Defence Policy 2009*, S. 80f. Siehe auch Ultsch, Christian: Finnland hält Tür für NATO-Beitritt offen. In: *Die Presse*, 10. Mai 2010.

garantie durch Artikel 5 des Nato-Vertrags. Die finnischen Medien, allen voran *Helsingin Sanomat*, sehen einen Beitritt positiv.⁵⁴

Weite Teile der Bevölkerung stehen einer Nato-Mitgliedschaft allerdings skeptisch gegenüber. Das Erbe der vorsichtig-umsichtigen «Paasikivi-Kekkonen-Linie» aus der Zeit des Ost-West-Konflikts ist in Finnland nach wie vor stark verankert. Wie oft betont wird, dominiert

**«Weite Teile der Bevölkerung
stehen einer Nato-Mitgliedschaft
kritisch gegenüber.»**

in der finnischen
Bevölkerung eine
traditionelle Auf-
fassung von Vertei-
digung und militä-

rischen Fähigkeiten. Ausserdem hat der Begriff der «Allianz» in der Öffentlichkeit einen schalen Beigeschmack. Die Vertragsbeziehungen mit der Sowjetunion (1948–91) waren schwierig, und die Zusammenarbeit mit Nazideutschland (1941–44) bleibt ein heikles Kapitel der finnischen Geschichte.⁵⁵

Zwischen 1996 und 2001 waren zwischen 60 und 80 Prozent der Bevölkerung gegen einen Nato-Beitritt; 2003 trug der Irakkrieg zur Vertiefung der Opposition bei. Interessanterweise glauben dennoch etwa 50 Prozent der Bevölkerung, dass Finnland dem Militärbündnis letzten Endes beitreten werde.⁵⁶ Laut einer Meinungsumfrage vom März 2010 sind gegenwärtig 56 Prozent der Bevölkerung explizit gegen einen Nato-Beitritt, während rund ein Viertel der Bevölkerung eine Bündnismitgliedschaft befürwortet. 61 Prozent sind der Ansicht, dass eine Nato-Mitgliedschaft die Beziehungen zum Nachbarn Russland schwächen würde, und viele öffentliche Stimmen äussern sich kritisch zur als überspannt verstandenen US-Orientierung in der Nato.⁵⁷ Anlässlich von Annäherungsgesprächen zwischen der finnischen Regierung und Nato-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen in Finnland im März 2010

54 Siehe etwa Rahkonen, *Public Opinion*, S. 81–92.

55 Locher, Anna. Finnland auf dem Weg in die NATO? In: *Finnland-Magazin* 80 (2008), S. 28–30; Väyrynen, *Comments on the Finnish positions*, S. 27.

56 Himanen, *Finland*, S. 22.

57 Raeste, Juha-Pekka. HS-Gallup: Venäjää ein lähä uhkana, NATO-jäsenyyden vastutus on kasvanut. In: *Helsingin Sanomat*, 6. April 2010; Poll: Anti-NATO sentiment eases somewhat. In: *Helsingin Sanomat International Edition*, 6. April 2010.

machte sich in der Bevölkerung wachsende Opposition bemerkbar, die sich unter anderem in Demonstrationen äusserte.⁵⁸ Interessanterweise ist heute eine grosse Mehrheit der Bevölkerung – auch der Nato-Mitgliedschaftsbefürworter – der Meinung, dass eine Volksbefragung angezeigt wäre, falls ein Allianzbeitritt ernsthaft erwogen würde.⁵⁹ Dabei haben Bevölkerungsabstimmungen in Finnland an sich keine Tradition; eine von zwei Ausnahmen bildete das Referendum zum EU-Beitritt.⁶⁰

Auch als Nichtmitglied beteiligt sich Helsinki mit substanziellen Beiträgen an Nato-geführten Missionen. Finnlands aktuelles Engagement in der *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan beläuft sich auf etwa 140 Soldaten, die im von Schweden geführten *Provincial Reconstruction Team Mazar-e-Sharif* im ISAF-Regionalkommando Nord unter deutscher Führung aktiv sind. Im Januar 2010 beschloss Staatspräsidentin Tarja Halonen und der Kabinettsausschuss für Aussen- und Sicherheitspolitik – mit der Aussicht auf eine Neubewertung der finnischen Aktivitäten Ende 2011 – eine Aufstockung bis auf höchstens 195 Soldaten bis Anfang 2011. Die Eduskunta, das finnische Parlament, hiess die Erhöhung im Frühling gut. Ausserdem beteiligen sich finnische Experten an der Ausbildung der afghanischen Armee; ihre Zahl soll in nächster Zeit von 17 auf 30 erhöht werden, wie Aussenminister Stubb anlässlich des Nato- und ISAF-Aussenministertreffens in Tallinn im April 2010 bekanntgab.⁶¹

2009 fand eine für die konsensualen finnischen Verhältnisse vergleichsweise kontroverse innenpolitische Diskussion über den Einsatz am Hindukusch statt. In der Öffentlichkeit wurden kritische Stimmen laut, die Finnland als Kriegspartei bezeichneten. Die politischen Eliten betonten mit wenigen Ausnahmen weiterhin den friedenserhaltenden

58 Siehe etwa Poliisi otti kiinni ulkoministeriöllä töhrineet Nato-vastustajat. In: *Helsingin Sanomat*, 4. März 2010.

59 Raeste, Juha-Pekka. HS-Gallup: Venäjää ein nähdä uhkana, NATO-jäsenyyden vastutus on kasvanut. In: *Helsingin Sanomat*, 6. April 2010. Ein Referendum wäre zwar rechtlich kaum bindend, politisch aber durchaus: Angaben Toby Archer, FIIA, 14. Mai 2010.

60 Rahkonen, *Public Opinion*, S. 83.

61 Vuorisalo, Valtteri. Finland. In: Archer, Toby (Hrsg.). *Afghanistan's Hard Summer*. Briefing Paper 43. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, 2009, S. 13f.; Suomi lähettää kymmenkunta lisäkouluttajaa Afganistaniin. In: *Helsingin Sanomat*, 23. April 2010; Kysely: Puolet tahtoo joukot pois Afganistanista. In: *Helsingin Sanomat*, 23. April 2010.

Charakter der Mission und den Fokus auf den Wiederaufbau. Finnische Regierungskreise scheinen den sich abzeichnenden Wandel von internationalen Krisenoperationen – von der traditionellen UN-Friedenssicherung über sogenannt robuste Einsätze hin zur Aufstandsbekämpfung – zurzeit noch pragmatisch mitzutragen.⁶²

Entsprechend dem gesamteuropäischen Trend verschärft sich gegenwärtig aber auch in Finnland der Widerstand gegen den Einsatz in Afghanistan. Laut jüngsten Meinungsumfragen befürworten 50 Prozent der Bevölkerung einen Rückzug der finnischen Truppen aus Afghanistan: 26 Prozent unterstützen eine Verkleinerung des finnischen Kontingents, 11 Prozent einen sofortigen Rückzug aller finnischen Truppen, und nach der Meinung von 13 Prozent sollte das finnische Engagement in militärischen Krisen- und Friedenssicherungsoperationen gänzlich eingestellt werden.⁶³ Aussenminister Stubb hat die Afghanistanmission im April 2010 denn auch als «schwierigste Krisenmanagementoperation der finnischen Geschichte» bezeichnet.⁶⁴

6 DIE ROLLE RUSSLANDS IM WANDEL

Aus territorialer Perspektive bleibt Russland die grösste sicherheitspolitische Herausforderung in Finnlands Umfeld. Mit dem übermächtigen Nachbarn verbindet Finnland eine 1300 Kilometer lange Grenze und eine ambivalente Geschichte. Ausserdem ist die russische Kola-Halbinsel im Norden von Finnland ein nuklearer Stützpunkt von grosser strategischer Bedeutung. Traditionellerweise definiert sich Finnland als «Grenzland» zwischen Ost und West,⁶⁵ und auch heute leiten sich viele aussen- und sicherheitspolitische Zielsetzungen und Interessen Helsinkis daraus ab. Generell ist allerdings festzuhalten, dass das finnisch-

62 Vuorisalo, *Finland*, S. 13f.

63 Kysely: Puolet tahtoo joukot pois Afganistanista. In: *Helsingin Sanomat*, 23. April 2010. Noch Ende 2009 sahen die entsprechenden Zahlen deutlich weniger kritisch aus, wie eine Meinungsumfrage des finnischen Verteidigungsministeriums von Ende 2009 belegt: www.defmin.fi/index.phtml?641_m=4104&l=en&s=263.

64 Suomi lähettää kymmenkunta lisäkouluttajaa Afganistaniin. In: *Helsingin Sanomat*, 23. April 2010.

65 Tiilikainen, *Finland*, S. 74–76.

russische Verhältnis heute primär durch die allgemeinen Beziehungen zwischen der EU und Russland gekennzeichnet ist. Russland stellt für Finnland nach wie vor ein «diskursives Dilemma» dar – zwischen der Notwendigkeit freundschaftlicher Beziehungen zu Moskau und der Bewirtschaftung des öffentlichen Bewusstseins um die potenzielle Gefahr.⁶⁶

Dabei hat Helsinki seit dem Zweiten Weltkrieg stets versucht, Konflikte mit Moskau zu vermeiden. Als Beispiel für den viel beschworenen finnischen «Realismus» darf Helsinkis zurückhaltende Unterstützung der baltischen Nato-Mitgliedschaft gelten. Die finnische Regierung setzte sich erst für den Bündnisbeitritt Estlands, Lettlands und Litauens ein, als Präsident Putin deutlich gemacht hatte, dass keine dramatische russische Reaktion zu erwarten sei.⁶⁷ Sollte ausserdem Finnland der atlantischen Allianz beitreten, wäre der Meereszugang nach St. Petersburg von den Nato-Staaten Finnland und Estland umgeben. Nicht nur deshalb steht Moskau einer finnischen Bündnismitgliedschaft ablehnend gegenüber.⁶⁸ Als der konservative Verteidigungsminister Jyri Häkämies in einer Rede in Washington 2007 betonte, die drei zentralen Sicherheitsherausforderungen seien «Russland, Russland und Russland», wurden seine Aussagen von offizieller Seite sofort als persönliche Meinung des Verteidigungsministers relativiert.⁶⁹

Seit der Forderung des nationalistischen russischen Politikers Vladimir Žirinovskij von 1994, wonach Russland in den Grenzen von 1900 wiederhergestellt und demnach auch Finnland wieder inkorporiert werden sollte, ist beträchtlich in die finnisch-russischen Beziehungen investiert worden. Diese entwickelten sich in den Neunzigerjahren insgesamt so positiv, dass der damalige Ministerpräsident Paavo Lipponen 2002 in einer Rede in Moskau sogar die Eingliederung Finnlands ins Zarenreich (1809–1917) als glückliche Fügung rehabilitierte.⁷⁰ Im finnischen Bewusstsein spielt Russland nach wie vor eine massgebliche Rolle,

66 Archer, *Between Kant and Hobbes*, S. 12.

67 Ojanen, *Finland*, S. 408; Forsberg/Vahtoranta, *Inside the EU*, S. 75f.

68 Siehe etwa Schönberg, Kalle. Nato-jäsenyys on väärä polku. In: *Suomen Kuvalehti* 14/2008, S. 12.

69 Häkämies says Washington speech in line with Finnish policy. In: *Helsingin Sanomat English Edition*, 10. September 2007; Browning, *Constructivism*, S. 266.

70 Browning, *Constructivism*, S. 260.

doch ist es oft eher eine vage Unsicherheit bezüglich der Instabilität in Russland als eine konkrete Bedrohung, die mit dem Nachbarn verbunden wird.⁷¹ Gemäss jüngsten Meinungsumfragen erachtet die finnische Bevölkerung die von Russland ausgehende Bedrohung heute denn auch als relativ gering: 76 Prozent glauben nicht, dass von Russland eine mittlere oder grosse Gefahr ausgeht.⁷² Dazu mögen die zunehmenden persönlichen und wirtschaftlichen Kontakte über die Grenze beitragen: 2009 stellte Finnland als europäischer Spitzenreiter über 700 000 Schengen-Visa für russische Staatsbürger aus, was weitgehend als positiv eingeschätzt wird. Die Frage, ob mit der diskutierten Abschaffung der Visumpflicht ein Sicherheitsrisiko verbunden sei, wird zumindest in den Medien verneint.⁷³

Pessimistische Sichtweisen bezüglich Russlands spielen jedoch nach wie vor eine bedeutende Rolle. Die Befürchtungen hinsichtlich eines als unberechenbar empfundenen Nachbarn waren ein wesentlicher Grund für den finnischen Beitritt zur EU. Auch die Debatte über eine mög-

**«Pessimistische Sichtweisen
bezüglich Russlands spielen nach
wie vor eine Rolle.»**

liche Nato-Mitgliedschaft wird von den Entwicklungen in Russland beeinflusst. Weite

Kreise in Finnland haben den Georgienkrieg von August 2008 als erneutes Warnsignal für eine von Russland potenziell ausgehende Gefahr interpretiert. Präsident Putins anti-westliche Rhetorik und die Verletzung des finnischen Luftraumes durch Flugzeuge der russischen Luftwaffe 2007 und 2008 wurden in Finnland ebenfalls genau registriert.⁷⁴ Nicht zuletzt wegen des grossen Nachbarn hält die finnische Regierung weiterhin an der allgemeinen Wehrpflicht und vorläufig dem Einsatz von Landminen fest.⁷⁵

71 Ebd., S. 259–265.

72 Raeste, Juha-Pekka. HS-Gallup: Venäjää ei nähdä uhkana, NATO-jäsenyyden vastutus on kasvanut. In: *Helsingin Sanomat*, 6. April 2010.

73 Editorial. Viisumivapaus, mutta ei ehdoitta. In: *Kaleva*, 21. Mai 2010.

74 Locher, *Finnland auf dem Weg in die NATO*, S. 29; Archer, *Between Kant and Hobbes*, S. 13.

75 Browning, *Constructivism*, S. 266.

In der Tat wird Helsinki der Anti-Landminen-Konvention von 1997 erst 2012 beitreten, wobei die Zerstörung des finnischen Arsenal an Anti-Personen-Minen bis 2016 erfolgen soll.⁷⁶ Damit ist Finnland gegenwärtig der einzige EU-Staat, der die Konvention von Ottawa noch nicht unterzeichnet hat. In der innenpolitischen Debatte kämpften Gegner des Verbots, die auf ein als zentral verstandenes Waffensystem nicht verzichten wollten, gegen Befürworter der Ächtung, die humanitäre Gründe und die Vorteile einer gemeinsamen EU-Vorgehensweise anführten. Einflussreicher Widerstand gegen eine finnische Beteiligung am Ottawa-Vertrag kam von den finnischen Streitkräften, die im Verlauf der Debatte zunächst Sicherheitsargumente, dann vor allem Budgetgründe ins Feld führten.

Die Spaltung der finnischen Gesellschaft und Politik in der Frage der Landminen weist auf die grosse gesellschaftliche Verankerung der nationalen Verteidigung und die anhaltend zentrale Bezugnahme auf Russland hin. Schliesslich obsiegt nicht zuletzt internationaler Druck und der zunehmende Einfluss von Basisbewegungen zugunsten des Beitritts zur Konvention.⁷⁷ Ähnlich verhält es sich mit der finnischen Haltung bezüglich Streumunition. Finnland gehört zu den wenigen europäischen Staaten, die den Vertrag von Oslo von 2008 nicht unterzeichnet haben. Die finnische Regierung erachtet Streumunition nach dem absehbaren Wegfall von Landminen gewissermassen als Ultima Ratio, um die Grenze zu Russland zu verteidigen.⁷⁸

7 TRADITIONELLES VERTEIDIGUNGSVERSTÄNDNIS

In einem gewissen Kontrast zu seinem Engagement im internationalen Krisenmanagement und der ehrgeizigen EU-Mitgliedschaft pflegt Finnland weiterhin ein traditionelles Verständnis von Verteidigung. Dabei setzt Helsinki auf Territorialverteidigung, die allgemeine Wehrpflicht und eine grosse Anzahl Reservisten. Die geostrategische Randlage an

76 *Finnish Security and Defence Policy 2009*, S. 20, 76, 104, 118, 130.

77 Archer, *Between Kant and Hobbes*, S. 5–7.

78 Huizinga, Johan. Finland reserves right to use cluster munitions. In: *Radio Netherlands Worldwide*, 3. Dezember 2008; Angaben Hannu Aikio, GCSP, 26. April 2010.

der langen Grenze zu Russland und die Angriffs- und Kriegserfahrungen des Zweiten Weltkrieges sind dafür weiterhin prägend. Der Winterkrieg (1939/40) und der sogenannte Fortsetzungskrieg (1941–44) haben bis heute Auswirkungen auf die Aussen- und Sicherheitspolitik Finnlands, etwa in der Betonung einer oft als «realistisch» bezeichneten Aussen- und Russlandpolitik.

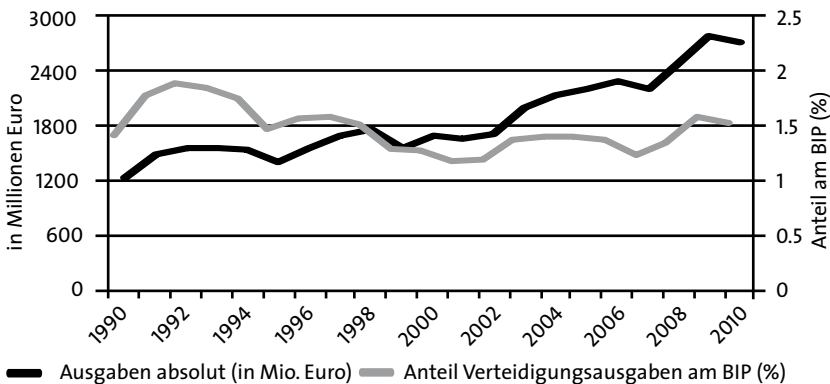
Zugleich begründen die Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges – Finnland erlitt zwar eine schwere militärische Niederlage, hohe Opferzahlen und territoriale

«Helsinki setzt weiterhin auf Territorialverteidigung, die allgemeine Wehrpflicht und eine grosse Anzahl Reservisten.»

Verluste in Karelrien, wurde aber nicht sowjetisch besetzt – das anhaltende Vertrauen in die Option

einer selbständigen Territorialverteidigung. Diese hat in der personellen und materiellen Prioritätensetzung nach wie vor den höchsten Stellenwert. Rüstungsausgaben machen ein Drittel, Personalkosten ein Viertel der Verteidigungsausgaben aus; daneben fallen die Kosten für internationale Operationen mit 2 Prozent eher gering aus (wobei die Personalkosten für finnische Krisenmanagementeinsätze vom Aussenministerium finanziert werden). Tendenziell nehmen die Verteidigungsausgaben Finnlands seit Mitte der Neunzigerjahre zu; heute beträgt der Anteil des Verteidigungsbudgets am Bruttoinlandprodukt rund 1,5 Prozent (vgl. Grafik).

Entwicklung der finnischen Verteidigungsausgaben 1990–2010



Quelle: Finnisches Verteidigungsministerium

Grundlage und vorrangiges Anliegen auch des jüngsten Weissbuchs von 2009 bleibt eine «glaubwürdige» umfassende nationale Verteidigung.⁷⁹ Um diese der heutigen sicherheitspolitischen und finanziellen Konstellation anzupassen, werden die finnischen Streitkräfte gegenwärtig strukturell modernisiert und verkleinert. Ein wichtiger Grund für diese Reform waren betriebswirtschaftliche und finanzielle Überlegungen.⁸⁰

Dabei wird die allgemeine Wehrpflicht beibehalten – anders als in vielen EU-Staaten und besonders im Referenzland Schweden. Das finnische Wehrpflichtsystem geht auf den Zweiten Weltkrieg und die damalige totale Mobilmachung von Staat und Gesellschaft angesichts der sowjetischen Gefahr zurück. Dabei wird die Wehrpflicht auch heute noch als Grundlage der Territorialverteidigung und – vornehmlich – als zentraler Aspekt des nationalen Verteidigungswillens oder gar als Teil der finnischen Identität angesehen.⁸¹ Im Mai 2010 liess der finnische Oberbefehlshaber Ari Puheloinen verlauten, die allgemeine Wehrpflicht sei nicht nur kosteneffektiv, sondern führe den Streitkräften auch die «Fähigkeiten und Talente einer ganzen Generation» zu.⁸² Dennoch wurde die finnische Armee sogar von Armeevertretern schon als «Freilichtmuseum» bezeichnet.⁸³

Wehrpflichtig sind Finnen zwischen 18 und 50 Jahren. Die funktionsbezogene Dienstzeit dauert zwischen 180 und 362 Tagen. Danach sind in einem Intervall von fünf Jahren weitere 40 bis 100 Tage zu leisten, bevor die Umteilung in die Reserve erfolgt. Wegen finanziellen Engpässen finden heute kaum mehr Kurse für Reservisten statt. Die regionalen Streitkräfte, zahlenmässig eine deutliche Mehrheit der Reserve, verlieren gegenüber den länger und besser ausgebildeten Einsatzstreit-

79 Vgl. Himanen, *Finland*, S. 22, auch für die vergleichbare Prioritätensetzung in den Weissbüchern von 1997, 2001 und 2004.

80 *Finnish Security and Defence Policy 2009*, S. 107–126; Aikio, Hannu. Finnish Defence Forces in Transformation. In: *Military Power Revue der Schweizer Armee* (2009), Nr. 2, S. 44–55, hier S. 47–49; Angaben Hannu Aikio, GCSP, 26. April 2010; Angaben Toby Archer, FIIA, 12. Mai 2010.

81 Archer, *Between Kant and Hobbes*, S. 7–9 und 13; Angaben Toby Archer, FIIA, 14. Mai 2010.

82 Ilkka Ahtiainen. Puolustusvoimat säästää, muttei luovu yleisestä asevelvollisuudesta. In: *Helsingin Sanomat*, 19. Mai 2010.

83 Archer, *Between Kant and Hobbes*, S. 13.

kräften klar an Bedeutung.⁸⁴ Die Zahl der dienstleistenden Finnen beträgt in letzter Zeit stets etwa 80 Prozent der Stellungspflichtigen. Diese im europäischen Vergleich immer noch sehr hohe Zahl legt nahe, dass in der finnischen Gesellschaft nach wie vor ein ausgeprägter Verteidigungswille besteht.⁸⁵ Dennoch suchen die Behörden nach Wegen, die Attraktivität des Wehrdienstes gegenüber dem zivilen Ersatzdienst zu steigern. Ausserdem wird auch in Finnland in gewissen Kreisen, etwa bei den Grünen, über die Möglichkeit einer Berufarmee diskutiert, was allerdings potenziell ein «nationales Tabu» in Frage stellt.⁸⁶

Insgesamt haben die Teilstreitkräfte Heer, Marine und Luftwaffe in Friedenszeiten einen aktiven Bestand von 30 000 und einen Reservebestand von 237 000 Personen. Die gesamthafte Mobilisierungstärke wurde 2008 von 520 000 auf 350 000 Personen verkleinert. Eine weitere Redimensionierung um 100 000 Personen, insbesondere eingefordert von einflussreichen Militärs wie Juhani Kaskeala und Ari Puheloinen, dem ehemaligen und dem gegenwärtigen Oberbefehlshaber, ist mittelfristig geplant.⁸⁷ Das Oberkommando in Helsinki plant und koordiniert die gemeinsamen Operationen der Teilstreitkräfte. Da mit den Reformen zusätzlich zu den Kommandos von Luftwaffe und Marine auch ein eigenes Armee-Kommando in Mikkeli geschaffen wurde, das für Personal, Operationen sowie Logistik und Rüstung gleichermassen zuständig ist, kann sich das Oberkommando in Helsinki neu auf die Langzeitplanung der Verteidigungsstruktur Finnlands konzentrieren.⁸⁸

Das Hauptgewicht der Streitkräfte liegt aufgrund der Grösse des Landes und der Verteidigungskonzeption bei den Bodentruppen. Das Heer ist in vier operative Militärkommandos (Nord, Süd, Ost und West) eingeteilt. Die Flotte der Marine richtet sich nach den Bedingungen der Schärenküste Finnlands; die finnische Luftwaffe mit ihren 160 Flug-

84 Angaben Toby Archer, FIIA, 14. Mai 2010.

85 Archer, *Between Kant and Hobbes*, S. 2 und 7–10; Angaben Hannu Aikio, GCSP, 26. April 2010.

86 Siehe etwa Pennanen, Erkki. Conscription army – strategic necessity, or fixation of national identity? In: *Helsingin Sanomat International Edition*, 30. März 2005.

87 Siehe etwa Ilkka Ahtiainen. Puolustusvoimat säästää, muttei luovu yleisestä asevelvollisuudesta. In: *Helsingin Sanomat*, 19. Mai 2010.

88 Aikio, *Finnish Defence Forces*, S. 48; Angaben Hannu Aikio, GCSP, 26. April 2010; Angaben Charly Salenius-Pasternak, FIIA, 12. Mai 2010; Archer, *Between Kant and Hobbes*, S. 9.

zeugen operiert als einzige Teilstreitkraft auch in Friedenszeiten in voller Bereitschaftsstärke.⁸⁹

8 EINE QUADRATUR DES KREISES?

Sicherheitspolitische Kooperation und die Beteiligung am internationalen Krisenmanagement werden im finnischen Selbstverständnis eng mit nationaler Landesverteidigung kombiniert. In der finnischen Eigenwahrnehmung verknüpfen sich in der Sicherheitsdiskussion die postulierte realistische Tradition mit einer institutionalistischen Überzeugung. Internationales Krisenmanagement wird als Stärkung und Ergänzung der nationalen Verteidigung betrachtet.⁹⁰ Dies eröffnet einerseits viel versprechendes Synergiepotenzial. Andererseits ist das Nebeneinander von traditionellem verteidigungspolitischem Verständnis und neuen sicherheitspolitischen Strategien und Handlungsoptionen nicht spannungsfrei.⁹¹ Der gewählte Weg scheint zurzeit jedoch der einzig gangbare, zumal der Verteidigungssektor in den letzten Jahren eine tief greifende strukturelle Umgestaltung erfahren hat. Bei allen Anpassungen zugunsten institutioneller Kooperation im Rahmen von EU und Nato bleibt die

militärische Bündnisfreiheit zumindest zurzeit die entscheidende Maxime respektive das Instrument, welches den geschilderten

«Die Bündnisfreiheit bleibt die Maxime, welche den Spagat zwischen sicherheitspolitischer Kooperationsstrategie und autonomer Verteidigung erlaubt.»

Spagat zwischen sicherheitspolitischer Kooperationsstrategie und autonomer Verteidigung erlaubt und so als Kompromissformel auch die innenpolitischen Divergenzen zu mildern vermag.

89 Public Information Division of the Defence Command Finland. *Facts about National Defence*. Helsinki: 2008, S. 8–29; Aikio, *Finnish Defence Forces*, S. 48f.; Angaben Hannu Aikio, GCSP, 26. April 2010.

90 Himanen, *Finland*, S. 25.

91 Ojanen, *Finland*, S. 407.

Im Vergleich mit der Schweiz fällt auf, dass der oft postulierten Vergleichbarkeit zwischen der Eidgenossenschaft und Finnland Grenzen gesetzt sind. Bei genauerem Hinsehen zeigen sich deutliche Unterschiede sowohl bezüglich der geopolitischen Lage und der historischen Erfahrung der beiden Kleinstaaten als auch der *lessons learned* aus dem Ende des Kalten Krieges. Dabei trägt die relativ homogene und konsensorientierte politische Tradition Finnlands, die den Zentralstaat – gegenüber Bevölkerung und Parlament – stark gewichtet,⁹² zu einer vergleichsweise geschmeidigen Umsetzung sowohl der erwähnten Reformen als auch der institutionellen Schwerpunktsetzung bei.

Finnlands Neutralität während des Kalten Krieges speiste sich hauptsächlich aus der Erfahrung des sowjetischen Angriffs und musste in den Nachkriegsjahren durch geschickte Politik gegenüber Moskau erst etabliert werden. Bei aller gesellschaftlichen und politischen Wirksamkeit kann die finnische Neutralität als eine instrumentelle definiert werden. Die finnische Regierung hat sich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts vergleichsweise vorbehaltlos von der Neutralität verabschiedet und sich mit dem flexibel verstandenen Konzept der Bündnisfreiheit an die neuen strukturellen Gegebenheiten angepasst.

Helsinki's Antwort auf die neue sicherheitspolitische Gesamtlage sind weiterhin prononciert multilaterale und institutionelle Lösungen – insbesondere die Mitgliedschaft in der EU sowie die Annäherung an die Nato. Dazu kommt die – auch militärische – Zusammenarbeit mit den skandinavischen Nachbarn und den baltischen Ostseerainern Estland, Lettland und Litauen. Generell vertritt Helsinki die Position, dass der Kleinstaat Finnland seine aussen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Interessen am effektivsten im internationalen Verbund und in der aktiven Mitarbeit im militärischen und zivilen Krisenmanagement wahrt.

Gleichzeitig ist aufgrund der geschichtlichen Erfahrung – kombiniert durchaus mit einiger Mythenbildung – und der geographischen Lage an der Grenze zu Russland der nationale Verteidigungswille in Finnland nach wie vor kaum bestritten. Die finnische Streitkräfte-reform verbindet das Ziel einer «glaubwürdigen» territorialen Verteidi-

92 Tiilikainen, *Finland*, S. 74–76.

gung, die über die allgemeine Wehrpflicht und eine grosse Reserve sichergestellt werden soll, mit den aktuellen finanziellen Bedingungen und dem Ziel einer kostenbewussten interoperablen Einsatzarmee, wie etwa das Weissbuch von 2009 belegt.

