

FINNLAND: KRISENMANAGEMENT UND TERRITORIALVERTEIDIGUNG

Seit dem Ende des Kalten Krieges hat sich die finnische Sicherheits- und Verteidigungspolitik stark gewandelt. Die EU-Mitgliedschaft sowie eine Annäherung an die NATO haben das traditionelle UNO-Engagement Finnlands ergänzt. Sie sind Ausdruck einer intensivierten Kooperationsstrategie, die sich auch in der Beteiligung am internationalen Krisenmanagement niederschlägt. Prägend für das Sicherheitsverständnis bleiben allerdings auch die historische Erfahrung, die unmittelbare Nachbarschaft zu Russland und die geostrategische Lage.



REUTERS / Mario Laporta

Begegnung in Kabul: Finnland beteiligt sich auch in Afghanistan aktiv am internationalen Krisenmanagement.

Fokus auf Kooperation

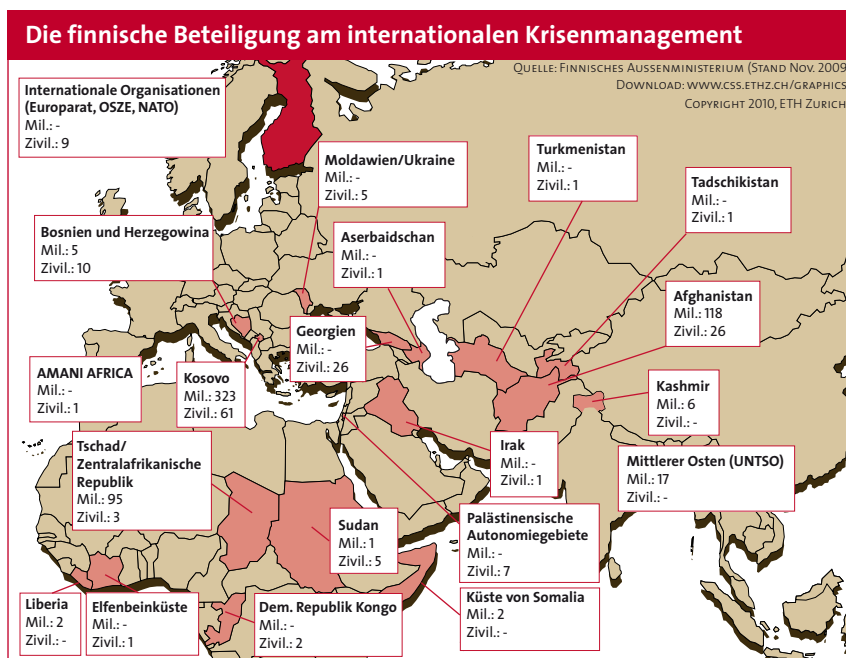
Die finnische Kooperationsstrategie kommt deutlich in der Beteiligung am internationalen Krisenmanagement zum Ausdruck. Finnland partizipiert in bedeutendem Ausmass an Krisenoperationen der UNO, der EU, der OSZE sowie zunehmend auch der NATO. Gegenwärtig sind etwa 570 finnische Militärexperten im Ausland im Einsatz, darunter 320 in Kosovo (KFOR) und knapp 120 in Afghanistan (ISAF). Die finnischen Kontingente setzen sich hauptsächlich aus Reservisten und ausschliesslich aus Freiwilligen zusammen. In zivilen internationalen Operationen sind zurzeit etwa 160 Finninnen und Finnen tätig; dies ebenfalls mehrheitlich in Afghanistan (EUPOL) und Kosovo (EULEX). Dazu kommen namhafte Missionen in Tschad, Georgien und im Nahen Osten (vgl. Karte). Der Anteil der zivilen Auslandseinsätze soll künftig erhöht werden.

Die finnische Regierung interpretiert die Mitwirkung an weltweiten Krisenoperationen nicht nur als Beteiligung an der internationalen Lastenteilung, sondern – durchaus eigennützig – auch als Beitrag zur nationalen Sicherheit. Sie sieht darin ein wichtiges Transformationsinstrument, das die Interoperabilität sicherstellt, die Kompetenz steigert sowie positive Effekte auf der Kostenseite mit sich bringt und so die nationale Verteidigungsfähigkeit erhöht. Finnland ist bereits seit den Anfängen der internationalen Friedenssicherung im Kalten Krieg an weltweiten Operationen beteiligt. Seit der ersten UNO-Mission 1956 nahmen finnische Kontingente an fast allen Friedensmissionen der Vereinten Nationen teil. Insgesamt haben rund 40'000 Finnen im Ausland Dienst geleistet.

Das Ende des Kalten Krieges und die Auflösung der Sowjetunion 1991 stellten für Finnland eine Zäsur dar. Während des Ost-West-Konflikts war die Position des nordischen Kleinstaats durch die bewaffnete Neutralität, den Freundschaftsvertrag mit der Sowjetunion (1948–1991) sowie einen engen aussen- und sicherheitspolitischen Handlungsspielraum gekennzeichnet. 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 Kooperationsstrategie aufgegeben. 1995 trat Finnland der Europäischen Union (EU) bei.

Seit den Neunzigerjahren engagiert sich Finnland verstärkt im internationalen Krisenmanagement. Es herrscht die Überzeugung vor, dass die heutigen multidimen-

sionalen Konflikte von der internationalen Gemeinschaft umfassende Antworten erfordern, in welchen zivile und militärische Aktivitäten koordiniert werden. Dies kommt auch im Weissbuch «Finnische Sicherheits- und Verteidigungspolitik» vom Februar 2009 zum Ausdruck. Gemäss diesem 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 bilden damit die militärische Bündnisfreiheit, die autonome Verteidigung, die EU-Mitgliedschaft und die Beteiligung am internationalen Krisenmanagement. Das resultierende Spannungsfeld zwischen verstärkt multilateralem Vorgehen und traditionellem Verteidigungsverständnis wird durch eine strukturelle Modernisierung der Streitkräfte abgemildert, die Zentralisierung des Kommandos und die Redimensionierung der Armee beinhaltet.



Die EU als zentraler Akteur

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. Zum anderen spielte aber auch die Wahrnehmung externer Risiken und Bedrohungen, der sogenannte «Angstfaktor», eine substantielle Rolle. Zu den unmittelbaren Sicherheitseffekten der Mitgliedschaft kam die Idee einer umfassenden Stabilitätspolitik. Eine der ersten finnischen EU-Initiativen war daher die sogenannte «Nördliche Dimension» (1998–2006), deren Ziel eine intensiviertere Kooperation rund um die Ostsee sowie die Neuorganisation der Beziehungen zu Russland war.

Früh widmete Finnland der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) besonderes Augenmerk. 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 Sicherheitsakteur zu verstärken, freilich immer unter dem expliziten Vorbehalt der militärischen Allianzfreiheit. So nimmt Finnland an den *Battlegroups* der EU teil und hat 2007/2008 entsprechende Kontingente zur Verfügung gestellt. Für 2011 ist eine erneute Beteiligung vorgesehen. Begründet wird dieses Engagement mit dem Hinweis auf die Verbesserung der Krisenmanagementfähigkeiten sowohl der EU als auch Finnlands.

Aufgrund ähnlich gelagerter Herausforderungen und der zunehmenden strategischen Bedeutung Nordeuropas hat sich jüngst auch die Zusammenarbeit im nordischen Rahmen, besonders mit Schweden und Norwegen, intensiviert. Seit Dezember 2009 bemüht sich die *Nordic Defence Cooperation* (NORDEFKO) um die Koordination von Ausrüstungsbeschaffung, Ausbildung, Manövern und Forschung. Zudem wird an einer Strategie für die Ostseeregion unter Einschluss Russlands und des Baltikums gearbeitet.

Enge Kooperation mit der NATO

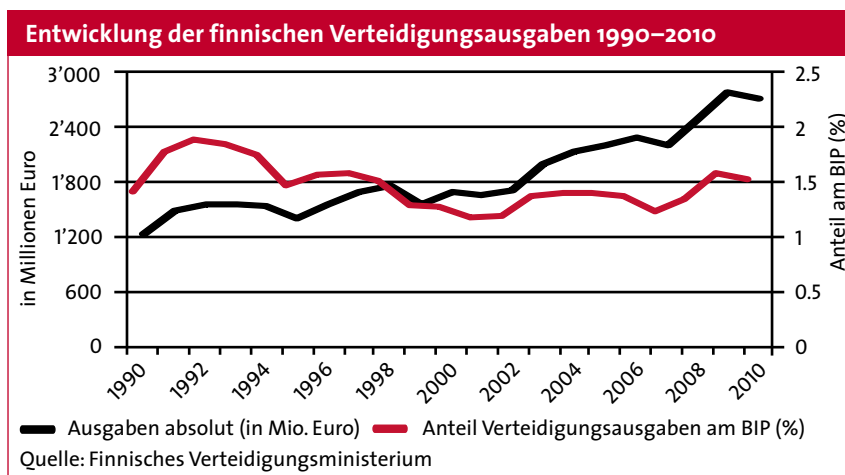
Finnland hat sich im Rahmen der «Partnerschaft für den Frieden» erheblich an die NATO angenähert. Helsinki entwickelt seine militärischen Fähigkeiten gemäss NATO-Standards, nimmt rege und teilweise in leitender Funktion sowohl an Manövern der Allianz als auch in von ihr geführten Missionen teil und beteiligt sich seit 2008 mit logistischer Unterstützung an der *NATO Response Force*. Beobachter bezeichnen dies als politisches Bekenntnis zu einer De-facto-Mitgliedschaft im Nordatlantiktakt. Tatsächlich erwägen Regierungskreise seit einiger Zeit einen NATO-Beitritt. Laut Prognosen könnte diese Option bei den finnischen Parlamentswahlen im Frühjahr 2011 zu einem Kernthema 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 Sicherheitsgarantie durch Artikel 5 des NATO-Vertrags.

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 in der finnischen Bevölkerung eine traditionelle Auffassung von Verteidigung und militärischen Fähigkeiten. Ausserdem hat der Begriff «Allianz» in der Öffentlichkeit einen schalen Beigeschmack. Die Vertragsbeziehungen mit der Sowjetunion (1948–91) waren schwierig, und die Zusammenarbeit mit Nazi-deutschland (1941–44) bleibt ein heikles Kapitel der finnischen Geschichte.

Auch als Nichtmitglied beteiligt sich Helsinki mit substantiellen Beiträgen an NATO-geführten Missionen. Finnlands aktuelles Engagement in der *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan beläuft sich auf etwa 120 Soldaten. Für die Wahlen vom August 2009 wurde die Zahl temporär nahezu verdoppelt. Das finnische Kontingent im von Schweden geführten *Provincial Reconstruction Team* Mazar-e-Sharif ist im ISAF-Regionalkommando Nord unter deutscher Führung aktiv. Ausserdem beteiligen sich finnische Experten an der Ausbildung der afghanischen Armee. Im Januar 2010 haben Staatspräsidentin Halonen und der Kabinettsausschuss für Aussen- und Sicherheitspolitik eine weitere Aufstockung um über 50 Soldaten bis Anfang 2011 beschlossen, dies mit der Aussicht auf eine Neubewertung der finnischen Aktivitäten Ende 2011.

2009 fand die bisher kontroverseste innenpolitische Diskussion über den Einsatz am Hindukusch statt. In der Öffentlichkeit wurden kritische Stimmen laut, die Finnland als Kriegspartei bezeichneten. In der Tat werden finnische ISAF-Soldaten immer häufiger in Kämpfe verwickelt. Die politischen Eliten betonten mit wenigen Ausnahmen weiterhin den friedenserhaltenden Charakter der Mission und den Fokus auf den Wiederaufbau. Öffentliche Diskussionen sind bisher denn auch ein eher punktuellles Phänomen. Dazu trägt bei, dass das finnische Parlament die Afghanistanmission nicht jährlich gutheissen muss. Finnische Regierungskreise scheinen den sich abzeichnenden Wandel von



Krisenmanagementoperationen – von der traditionellen UN-Friedenssicherung hin zu robusten Einsätzen – weiterhin pragmatisch mitzutragen.

Traditionelles Verteidigungsverständnis

Parallel zu seinem Engagement im internationalen Krisenmanagement pflegt Finnland aber weiterhin auch ein traditionelles Verständnis von Sicherheit. Dabei setzt Helsinki auf Territorialverteidigung, die allgemeine Wehrpflicht und eine grosse Anzahl Reservisten. Die geostrategische Randlage und die Angriffs- und Kriegserfahrungen des Zweiten Weltkrieges sind 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 und hohe Verluste, wurde aber nicht sowjetisch besetzt – das anhaltende Vertrauen in eine selbständige 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% eher gering aus (wobei die Personalkosten für finnische Krisenmanagementeinheiten vom Aussenministerium finanziert werden). Tendenziell nehmen die Verteidigungsausgaben Finnlands seit Mitte der Neunzigerjahre zu; heute beträgt der Anteil des Verteidigungsbudgets am Bruttoinlandprodukt (BIP) rund 1.5% (vgl. Grafik).

Grundlage und vorrangiges Anliegen auch des Weissbuchs von 2009 bleibt eine

«glaubwürdige» umfassende nationale Verteidigung. Um diese der heutigen sicherheitspolitischen und finanziellen Konstellation anzupassen, wird die finnische Armee gegenwärtig strukturell modernisiert. Dabei wird die allgemeine Wehrpflicht beibehalten. Wehrpflichtig sind Finnen zwischen 18 und 50 Jahren. Die funktionsbezogene Dienstzeit dauert zwischen 180 und 362 Tagen. Danach sind in einem Intervall von 5 Jahren weitere 40 bis 100 Tage zu leisten, bevor die Umteilung in die Reserve erfolgt. Insgesamt haben die Teilstreitkräfte Heer, Marine und Luftwaffe in Friedenszeiten einen aktiven Bestand von 30'000 Personen und einen Reservebestand von 237'000 Personen. Die gesamthafte Mobilisierungstärke wurde in den letzten Jahren von 520'000 auf 350'000 Personen verkleinert, eine weitere Redimensionierung um 100'000 Personen ist mittelfristig geplant. Das Oberkommando in Helsinki plant und koordiniert die gemeinsamen Operationen der Teilstreitkräfte.

Das Hauptgewicht der Streitkräfte liegt aufgrund der Grösse des Landes und der Verteidigungskonzeption bei den Bodentruppen. Das Heer ist in vier operative Militärkommandos (Nord, Ost, Süd und West) unterteilt. Die Flotte der Marine richtet sich nach den Bedingungen der Schärenküste Finnlands; die finnische Luftwaffe mit ihren 160 Flugzeugen operiert als einzige Teilstreitkraft auch in Friedenszeiten in voller Bereitschaftsstärke.

Die Rolle Russlands

Russland bleibt 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, und auch heute leiten sich viele aussen- und sicherheitspolitische Zielsetzungen und Interessen Helsinkis aus der Lage an der Grenze zwischen der EU und Russland ab.

Die Befürchtungen hinsichtlich eines als unberechenbar empfundenen Nachbarn waren mit ein Grund für den Beitritt zur EU. Auch die Debatte über eine mögliche 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. Allerdings hat Helsinki seit dem Zweiten Weltkrieg stets versucht, Konflikte mit Moskau zu vermeiden. Sollte 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. Generell ist allerdings festzuhalten, dass das finnisch-russische Verhältnis heute primär durch die allgemeinen Beziehungen zwischen der EU und Russland gekennzeichnet ist.

Quadratur des Kreises?

Sicherheitspolitische Kooperation und die Beteiligung am internationalen Krisenmanagement werden im finnischen Selbstverständnis eng mit nationaler Landesverteidigung kombiniert. Dies eröffnet einerseits viel versprechendes Synergiepotenzial. Andererseits ist das Nebeneinander von traditionellem verteidigungspolitischen Verständnis und neuen sicherheitspolitischen Strategien und Handlungsoptionen nicht spannungsfrei. Der gewählte Weg scheint jedoch gangbar, 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 Spagat zwischen sicherheitspolitischer Kooperationsstrategie und autonomer Verteidigung erlaubt und so als Kompromissformel auch die innenpolitischen Divergenzen zu mildern vermag.

Verantwortlicher Editor: Daniel Trachsler
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Bezug und kostenloses Abonnement:
www.ssn.ethz.ch