

Finnland

TUOMAS FORSBERG / HANNA OJANEN

Das Jahr 1999 war für Finnlands Verhältnis zur Europäischen Union von besonderer Wichtigkeit, da es erstmals die Ratspräsidentschaft innehatte. In der Kombination mit anderen Ereignissen, vor allem der Krise im Kosovo, stärkte die finnische EU-Präsidentschaft Finnlands Engagement in der Europäischen Union im Allgemeinen und speziell in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Gleichzeitig jedoch wurden unterschiedliche Haltungen zur weiteren Entwicklung der Europäischen Union innerhalb der finnischen Regierung deutlich. Die stark pro-europäische Linie von Ministerpräsident Paavo Lipponen erhielt mit der eher instrumentellen und „nördlichen“ Linie von Tarja Halonen, frühere finnische Außenministerin und seit Frühling 2000 gewählte Präsidentin der Republik, und Erkki Tuomioja, dem Nachfolger Halonens als Außenminister, einen Widerpart. Während für Ministerpräsident Lipponen eine vertiefte Integration im Interesse der kleinen Länder wäre,¹ erklärte Tuomioja, dass er den Beitritt Finnlands zur EU besonders deswegen befürwortet hatte, weil er die EU als ein Mittel begreife, die „Globalisierung demokratisch zu gestalten“.²

Die finnische Präsidentschaft

Die finnische EU-Präsidentschaft während des zweiten Halbjahrs 1999 stand unter der programmatischen Überschrift: „Mit einem starken und offenen Europa ins neue Jahrtausend.“ Die Regierung war mit der Präsidentschaft zufrieden; in Ministerpräsident Lipponens Worten, machte sie Finnland zu einer „reifen europäischen Nation.“³ Vor allem auf dem Gipfel in Helsinki im Dezember 1999 gelangen weitere Schritte im Erweiterungsprozess: Sechs weitere Länder wurden zu den Beitrittsverhandlungen zugelassen und die Türkei erhielt den Status eines Beitrittskandidaten.⁴

Die „nördliche Dimension“ der EU und die Beziehungen der EU zu Russland gehörten zu den zentralen Themen der Präsidentschaft Finnlands. Die Initiative einer nördlichen Dimension entwickelte sich dahingehend, dass im November ein informelles Ministertreffen organisiert wurde, bei dem man sich über den Interimsbericht der Europäischen Kommission und die Ansichten der Partnerländer austauschte. Die Außenminister der EU-Länder (außer dem Gastgeber) nahmen jedoch am Ende nicht an dem Treffen teil. Der Gipfel in Helsinki im Dezember 1999 lud trotzdem die Kommission dazu ein, einen Aktionsplan zur nördlichen Dimension vorzubereiten, der auf dem Gipfel in Feira im Juni 2000 vorgestellt wurde. Darüber

hinaus versprach Schweden, eine hochrangig besetzte Folgekonferenz während seiner Präsidentschaft im Jahr 2001 zu organisieren.

Doch waren die nördliche Dimension und die Beziehungen der EU zu Russland aber auch Themen, bei denen eingestanden wurde, dass Finnland nicht ganz erreichen konnte, was es sich vorgenommen hatte.⁵ Beide Themen wurden vom Krieg in Tschetschenien überschattet. Der Gipfel von Helsinki entschloss sich zu Gegenmaßnahmen gegenüber Russland, um die Verurteilung des russischen Vorgehens durch die EU zu demonstrieren – Maßnahmen, die schwerer wogen, als sie Finnland vorgeschlagen hatte. Finnland versuchte, den Wert der Kontinuität zu unterstreichen und wies daraufhin, dass es kurzfristig wäre, zu diesem Zeitpunkt beispielsweise finanzielle Hilfen einzustellen.

Große Aufmerksamkeit erhielt in Finnland der Sprachenstreit, der der Präsidentschaft gleich zu ihrem Beginn etwas Farbe gab. Deutschland hatte beschlossen, die informellen EU-Treffen während der finnischen Präsidentschaft zu boykottieren, da Deutsch nicht als Arbeitssprache zugelassen wurde. Die finnische Regierung, die davon ausging, nur etablierten Praktiken in der EU zu folgen, empfand die sture Haltung und das strikte Vorgehen Deutschland als ungerecht. Sie schloss sich nicht der Ansicht an, dass Deutsch schon längere Zeit bei informellen Treffen benutzt worden sei. Finnland fürchtete, dass durch die Übersetzung ins Deutsche die Frage nach dem Status des Spanischen und Italienischen aufgeworfen werden würde. Außenministerin Tarja Halonen sah in diesem Streit schlicht einen starken Staat bei dem Versuch, einen kleineren herumzukommandieren. Ministerpräsident Lipponen argumentierte, dass große Staaten ihre Verantwortung bei der Gestaltung der Europäischen Union tragen sollten, statt sich über ihr eigenes Prestige Gedanken zu machen. Nach zwei boykottierten Treffen wurde der Sprachenstreit im August gelöst. Obwohl das grundlegende Problem der Sprachenregelung nach Ansicht der Regierung ungelöst blieb, entschied man sich dazu, dass Deutsch bei allen außer einem informellen Treffen benutzt werden sollte.⁶

Finnland und die sicherheitspolitische Dimension der EU

Finnland sieht keinen Gegensatz zwischen einer aktiven Teilnahme an der GASP und seiner Allianzfreiheit. In einem gemeinsamen Artikel, der die britisch-französische Initiative von St. Malo befürwortete, erklärten die Außenministerinnen Schwedens und Finnlands, Anna Lindh und Tarja Halonen, dass ihre Länder dazu bereit seien, in einem konstruktiven Geist ihren Beitrag zur Entwicklung europäischer Strukturen des Krisenmanagements zu leisten.⁷ Präsidentin Halonen betonte jedoch, dass die Mitgliedschaft in einem Militärbündnis nicht notwendig für eine aktive Teilnahme sei: „Wir haben durch unser Handeln gezeigt, dass ein Land eine Rolle im Kern Europas spielen kann, ohne zu einer militärischen Allianz zu gehören. Wir beabsichtigen, diese Politik weiterzuverfolgen.“⁸

Eine gemeinsame Verteidigung auf EU-Ebene ist für Finnland nur ein langfristiges Ziel, aber keine aktuelle Sorge. Finnland betont, dass die Entwicklung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht die Schaffung einer euro-

päischen Armee bedeuten sollte. Die Errichtung neuer Gräben in Europa soll vermieden werden, aber auch ein Duplikat zur Struktur der NATO wird als unnötig erachtet.⁹ Finnland stellt sich als Ziel Strukturen des Krisenmanagements vor, in denen jedes Land über seine Teilnahme und über die Art seines Beitrags selbst entscheiden kann. Präsidentin Halonen sieht keine Notwendigkeit, den Funktionen der EU eine gegenseitige Beistandsgarantie hinzuzufügen.¹⁰

Die öffentliche Meinung ist gegen einen militärischen Zusammenschluss. Im Frühling 1999 meinten 74% der Finnen, dass Finnland allianzfrei bleiben sollte.¹¹ Aber die politische Verpflichtung Finnlands in der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP) ist nun viel klarer als zuvor und die Konstruktion der sicherheitspolitischen Dimension der EU scheint keine praktischen Probleme für Finnland aufzuwerfen. Es ist für Finnland nicht problematisch, seinen nationalen Beitrag mit der Zielüberschrift in Einklang zu bringen, noch versperrt sich Finnland gegenüber einer Diskussion über eine verstärkte Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik.¹²

Die Vorstellung einer weiteren Harmonisierung der nationalen Verteidigungsstrukturen stößt in Finnland jedoch auf Skepsis. Halonen vertritt die Meinung, dass die Diskussion über Konvergenzkriterien im Zusammenhang mit der Entwicklung einer europäischen Verteidigung „kreatives französisches Denken“ darstellt. Konvergenzkriterien, so wurde erklärt, könnten jedoch nur für die Entwicklung gemeinsamer Standards bei der Truppenleistung im Krisenmanagement und bei Peace-keeping-Operationen angewandt werden, hingegen nicht bei der nationalen Verteidigung.¹³ Essentiell für Finnland ist, dass es weiterhin selbst entscheiden kann, ob es sein Verteidigungskonzept auf Wehrpflicht und Territorialverteidigung stützen möchte oder nicht.¹⁴ Jedoch wird Finnland einen weiteren Schritt in Richtung internationaler Kooperation gehen, wenn es, wahrscheinlich noch im Jahr 2000, der Westeuropäischen Rüstungsgruppe (WEAG) beitrifft.¹⁵

Die Kosovokrise war entscheidend, um den Finnen zu helfen, sich die Bedeutung der Entwicklung europäischer Strukturen des Krisenmanagements vor Augen zu führen. Jedoch beeinflusste sie die offizielle Haltung zur Frage einer NATO-Mitgliedschaft nicht. Finnland tat sich schwer, die Luftangriffe der NATO gegen Serbien zu unterstützen; teilte jedoch die Ansicht, dass Milosevic für Gräueltaten verantwortlich war und dass die Unterstützung aller EU-Mitglieder für die gemeinsame Politik notwendig sei. Finnlands außenpolitische Führungsschicht reagierte zunächst vorsichtig, als die NATO mit ihren Luftangriffen begann. Präsident Ahtisaari beschuldigte Jugoslawiens Präsident Milosevic, Menschenrechtsverletzungen begangen zu haben und betonte Finnlands Bereitschaft, zum Wiederaufbau beizutragen, aber er vermied es sorgsam, die Rolle der Vereinten Nationen und die der NATO zu erwähnen. Später sicherte er seine Unterstützung für die Luftangriffe deutlicher zu: „Die Kosovokrise lehrt uns alle, dass Frieden Strukturen braucht, die dauerhaft sind: Demokratie, Kooperation und Vertrauen. Wenn es diese Strukturen nicht gibt, muss im Extremfall Gewalt mit Gegengewalt beantwortet werden, um Sicherheit zu garantieren und Unschuldige zu beschützen.“ Außenministerin Halonen akzeptierte schließlich die EU-Position, nach der die Luftangriffe als

„notwendig und gerechtfertigt“ betrachtet wurden.¹⁶ Im Rückblick sagte sie jedoch, dass sie gegen die Bombardierung von Jugoslawien gewesen sei.

Trotz der Tatsache, dass Finnland kein Mitglied der NATO ist, möchte es dennoch nicht die transatlantischen Bindungen lockern. Die EU sollte die starke US-Präsenz und deren Nutzen anerkennen. Aus finnischer Sicht „würde ein Abdriften nicht nur die laufenden Operationen schwächen, sondern auch einen Schatten über die Entwicklung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik werfen und stünde darüber hinaus dem Zusammenhalt der NATO diametral entgegen.“¹⁷ „Ein Schwinden der transatlantischen Bindung wegen der grünschnäbligen Betonung der „Eigenständigkeit“ der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wäre nicht im Interesse der Mitglieder der Union.“¹⁸ Während des Verhandlungsprozesses, der zum Dokument über die GESVP führte, welches beim Gipfel in Helsinki im Dezember 1999 angenommen wurde, schien Finnland eher dazu bereit zu sein voranzugehen, als andere Mitglieder der Union, die auch nicht der NATO angehörten. Finnland versuchte jedoch die Ergebnisse im Sinne der USA zu modifizieren. Finnlands Position war offensichtlich von der vermittelnden Rolle der EU-Präsidentschaft beeinflusst.

Eine funktionierende Beziehung zwischen der EU und der NATO liegt für Finnland im Interesse der allianzfreien Länder.¹⁹ Finnland unterstreicht ebenfalls die Bedeutung angemessener Konsultationsmechanismen gegenüber Drittstaaten. Die Bedeutung der Beziehungen von NATO und EU für die neutralen Staaten hängt jedoch vom garantierten Recht ab, „auf gleicher Augenhöhe“ mit den militärisch verbündeten Ländern teilnehmen zu können.²⁰

Die Europäische Union ist in der finnischen Bevölkerung eindeutig populärer als die NATO, sogar als militärischer Akteur. Die Mehrheit der Finnen unterstützt die Vorstellung, dass Finnland an Aktivitäten der EU zum Krisenmanagement teilnehmen sollte. Diejenigen, die für die Entwicklung einer gemeinsamen Verteidigung der EU und der aktiven Teilnahme Finnlands an dieser sind, übertreffen die Befürworter eines NATO-Beitritts um das Doppelte.²¹ In einer aktuellen Umfrage unterstützt die finnische Öffentlichkeit paradoxer Weise sowohl die Aufnahme einer militärischen Beistandsgarantie in die EU-Verträge wie die Beibehaltung der militärischen Neutralität.

Die Regierungskonferenz 2000 und die Frage der verstärkten Zusammenarbeit

Finnland befand sich unter den Ländern, die eine beschränkte Agenda für die Regierungskonferenz 2000, im Wesentlichen begrenzt auf die „left-overs“ von Amsterdam, befürworteten. Die finnische Präsidentschaft blieb bei ihrer Prioritätensetzung. Sie machte jedoch denjenigen, die eine breitere Agenda wünschten, in der Schlussnote ihrer Präsidentschaft das Zugeständnis, dass die nächste Präsidentschaft, Portugal, zusätzliche Themen anfügen könnte.²² Beim Europäischen Rat von Feira wurde dann das Flexibilitätsthema hinzugefügt. Recht schnell zeigte Finnland die Bereitschaft, das Thema der Flexibilität sogar im Bereich der Verteidigung zu diskutieren, nicht aber für die Außenpolitik.²³

Besonders die Aussicht auf die Schaffung eines 'directoire' der großen EU-Mitglieder, die über Fragen der Sicherheit und Verteidigung entscheiden, erregt lebhaften Widerspruch. Mit den Worten Lipponens wird es solche Regelungen schlicht nicht geben.²⁴ Ähnlich widersprach Außenminister Tuomioja dem Vorschlag der Kernbildung des deutschen Außenministers Joschka Fischers und befand ihn als widersprüchlich zum Prinzip der Gleichheit in der Union. Er meinte, es sei nicht richtig, Entscheidungen und Modelle durchzudrücken, die zukünftige Entscheidungsträger an das binden, „was wir als leninistische Elite für richtig befunden haben“.²⁵ Lipponen dagegen befand Fischers Rede als lobenswert unabhängig, ob man nun seinen Thesen zustimme oder nicht. Nach Lipponens Ansicht sind Fischers Ideen radikal, aber eine konstruktive Erwiderung kann nicht bei einem „nein, nein und nochmals nein“ stehen bleiben. Schließlich plädierte Lipponen für eine weitere Debatte über dieses Thema und schloss damit, dass Finnland, um die Entwicklung der EU weiter beeinflussen zu können, zur Avantgarde in jedem Bereich der europäischen Integration gehören müsse.²⁶ Für Präsidentin Halonen dagegen besteht für Finnland nicht notwendigerweise das Ziel, zum „militärischen Kern“ der EU zu gehören. Ihrer Ansicht nach „gibt es keinen Grund für Finnland, in jedem Kern mit dabei zu sein, sondern nur in denen, die für Finnland vorteilhaft sind“.²⁷

Anmerkungen

Übersetzt aus dem Englischen von Mariano Barbato, M.A., Ludwig-Maximilians-Universität München.

- 1 Paavo Lipponen, „Tiiviimpi unioni on Suomen etu“, *Turun Sanomat*, 29. Mai 2000
- 2 Erkki Tuomioja, „Globalisaation hallinta ja demokratian legitimitetti Euroopan haastena“, Rede vor der Friedrich Ebert Stiftung in Berlin, 10. Mai 2000.
- 3 „Suomi on nyt täysi-ikäinen unionin jäsen“, *Helsingin Sanomat*, 31. Dezember 1999.
- 4 Für eine allgemeine Bewertung vgl. Tiilikainen, 'Finland Guided the EU Into the New Millennium', in: *Northern Dimensions, Yearbook 2000*, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki. Sowie Martikainen, Tuomo and Tiilikainen, Teija (Hrsg.), *Suomi EU:n johdossa. Tutkimus Suomen puheenjohtajuudesta 1999* [Finland in the EU lead. A study on the Finnish Presidency in 1999.], Department of Political Science, University of Helsinki.
- 5 Rede von Pertti Torstila, Generaldirektor für politische Fragen im Außenministerium vor dem Ungarischen Atlantik-Rat in Budapest am 2. März 2000, <http://virtual.finland.fi>
- 6 Dem Büro des Ministerpräsidenten nach enthält das Übereinkommen keine „besondere Behandlung“ der deutschen Sprache. *Helsingin Sanomat*, 15. August 1999.
- 7 Anna Lindh – Tarja Halonen, „EU Develops its Crisis Management Capability“, *Dagens Nyheter and Helsingin Sanomat*, 5. Dezember 1999.
- 8 Vorlesung von Präsidentin Tarja Halonen an der Universität von Stockholm, 2. Mai 2000 („At the core of Europe as a non-participant in military alliances – Finnish thoughts and experiences“), <http://www.tpk.fi/netcomm/>
- 9 Rede von Pertti Torstila, Generaldirektor für politische Fragen im Außenministerium, in Helsinki am 31. März 2000, <http://virtual.finland.fi/news/>
- 10 Vorlesung von Präsidentin Tarja Halonen an der Universität von Stockholm, 2. Mai 2000 („At the core of Europe as a non-participant in military alliances – Finnish thoughts and experiences“), <http://www.tpk.fi/netcomm/>
- 11 Vor der Kosovokrise im Herbst 1998 waren nur 60% dieser Meinung. Siehe die Meinungsumfrage von Maanpuolustiedotuksen suunnittelukunta, <http://www.vn.fi/vn/plm/tika199.htm>. Im Juli 2000 waren es 71%.

- Interessanter Weise votierten im Falle einer militärischen Anbindung Finnlands 39% für die Mitgliedschaft in der NATO und 37% für eine militärische Bindung innerhalb der EU. Helsingin Sanomat, 14. Juli 2000.
- 12 Helsingin Sanomat, 28. Juni 2000.
- 13 Vgl. auch Hanna Ojanen, „Participation and influence: Finland, Sweden and the post-Amsterdam development of the CFSP“, Occasional Paper 11, WEU Institute for Security Studies, Paris, Januar 2000.
- 14 Paavo Lipponen, „Euroopan unionin keskeyttävä kriisinhallintaan“, Turun Sanomat 20. September 1999.
- 15 Im November 1999 entschied die WEAG, dass jetzt auch neutrale EU-Mitglieder und Polen, Ungarn und die Tschechische Republik der Organisation beitreten können. Finnland beschloss im Mai 2000, sich um die Mitgliedschaft zu bemühen, von Schweden wird dasselbe erwartet.
- 16 Tuomas Forsberg, „Finland and the Kosovo Crisis. At the Crossroads of Neutrality and Europeanism“, in: Northern Dimensions, Yearbook of Finnish Foreign Policy (Finnish Institute of International Affairs: Helsinki 2000), S. 41-49.
- 17 Pertti Torstila, „EU and NATO“, Comment at the Seminar of the Atlantic Council of Finland in Helsinki, 31 March 2000, in: Tomas Ries (Hrsg.) NATO Tomorrow, Research Reports Nr. 7 (Department of Strategic and Defence Studies National Defence College: Helsinki 2000).
- 18 Pertti Torstila, „Reflections on the European Union's Common Foreign and Security Policy (CFSP) during the Finnish EU Presidency in 1999“, Zweite Jahreskonferenz des Ungarischen Atlantik-Rats in Budapest, 3. bis 4. März 2000.
- 19 Jan-Erik Enestam, „EU:n kriisinhallintakyky etenee“, Turun Sanomat, 19. Mai 2000.
- 20 Rede des Verteidigungsminister, Jan-Erik Enestam, in Helsinki am 9. Mai 2000 (<http://www.vn.fi/plm/m200805.htm>).
- 21 „Itsenäinen puolustus yhä ykkönen“, Suomen Kuvalehti, 24. Juni 1999; Pauliina Pulkkinen, „Suomalaiset myötämielisiä EU:n kriisinhallinnalle“, Helsingin Sanomat, 30. November 1999.
- 22 Åkerblom, Katja, 'Neuvoston puheenjohtaja unionin poliittisen asialistan muotoilijana', in: Martikainen, Tuomo and Tiilikainen, Teija (Hrsg.), op. cit., S. 79-83.
- 23 Helsingin Sanomat 28. Juni 2000.
- 24 Interview mit Ministerpräsidentin Paavo Lipponen, Helsingin Sanomat, 1. Juli 1999.
- 25 „Tuomioja tyrmää liittovaltioajatuksen“, Helsingin Sanomat, 13. Mai 2000.
- 26 Paavo Lipponen, „Tiiviimpi unioni on Suomen etu“, Turun Sanomat, 29. Mai 2000.
- 27 „Halonen perää Natolta vastuuta laajenemisessa“, Interview mit Präsident Tarja Halonen, Turun Sanomat, 2. Juli 2000.