

Finnland

JOHANNA RAINIO

Sicherheitspolitische Themen prägten die finnische Europadebatte des vergangenen Jahres. Die Diskussion stand ganz im Zeichen der Vorbereitungen des Weißbuchs der Regierung zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Dabei polarisierten zwei Positionen die Überlegungen. Die eine Seite stellte sich die Frage nach der Vereinbarkeit der gegenwärtigen Politik der Bündnisfreiheit mit der sich entwickelnden Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die andere Seite wollte die Bündnisfreiheit ganz zur Disposition stellen und über eine mögliche NATO-Mitgliedschaft Finnlands diskutieren.

Die öffentliche Debatte um das Weißbuch und die Politik der Bündnisfreiheit wurde von dem immer wahrscheinlicher werdenden NATO-Beitritt der baltischen Staaten beherrscht. Diejenigen, die einem NATO-Beitritt favorisierten, meinten, dass das Weißbuch bereits veraltet sei, wenn es die nächste Erweiterungsrunde der NATO nicht berücksichtigen würde. Die NATO-Mitgliedschaft der baltischen Staaten verändere die Sicherheitslage Finnlands völlig. Die Gegner einer NATO-Mitgliedschaft wiederum fürchteten schon, dass die Politik der Bündnisfreiheit abrupt und ohne ausreichende Diskussion aufgegeben werden könnte. In einem Referendum, so der Vorschlag, sollte über den weitreichenden Schritt eines NATO-Beitritts entschieden werden. Auch Außenminister Tuomioja war für ein Referendum.¹

Das Weißbuch der Regierung sprach sich für eine Fortführung der Politik der Bündnisfreiheit aus. Der erste Grundpfeiler, auf dem die finnische Sicherheits- und Verteidigungspolitik ruhen sollte, würde die Aufrechterhaltung einer glaubwürdigen Verteidigung bleiben. Die Beibehaltung der militärischen Bündnisfreiheit „unter den gegebenen Bedingungen“ sollte den zweiten Pfeiler ausmachen. Finnland sei immer bereit gewesen, seine Politik der militärischen Bündnisfreiheit hinsichtlich der Veränderungen in der regionalen Sicherheitsstruktur und der Entwicklung der EU neu zu bewerten. Auf diese Weise wurde auch ein möglicher NATO-Beitritt in die Überlegungen einbezogen. Die Teilnahme an internationalen Kooperationen innerhalb der UNO, der OSZE, der EU und des NATO-Programms „Partnerschaft für den Frieden“ stellt den dritten Pfeiler dar. UNO- oder OSZE-Mandate bleiben die Vorbedingungen für jeden finnischen Einsatz.² Dieses Prinzip wurde in der Diskussion aber auch als bereits überholt kritisiert.³

Während seines Besuchs Anfang September sagte der russische Präsident Vladimir Putin, dass Russland keine internationale „Hysterie“ inszenieren werde, falls die baltischen Staaten der NATO beitreten würden.⁴ Seit Putins Besuch wird nun eine mögliche NATO-Mitgliedschaft der Balten wesentlich wohlwollender

kommentiert. So wird argumentiert, dass die NATO-Mitgliedschaft einen positiven Einfluss auf die Stabilität in der ganzen Region habe könnte.⁵ Obwohl ein finnischer NATO-Beitritt in diesem Zusammenhang nicht erwähnt wurde, verlor damit doch eines der traditionellen Argumente gegen eine NATO-Mitgliedschaft an Bedeutung. Die Terrorakte des 11. September und die folgenden Gegenmaßnahmen betonten einmal mehr die Notwendigkeit einer Neueinschätzung der Rahmenbedingungen der finnischen Sicherheitspolitik.

Die finnische Politik bevorzugte einen vorsichtigen Umgang mit diesem Thema. Präsidentin Tarja Halonen war sehr darum bemüht, jedes Misstrauen hinsichtlich eines plötzlichen Wandels der finnischen Politik der Bündnisfreiheit zu zerstreuen. „Ich bin nach wie vor davon überzeugt, dass Bündnisfreiheit das Beste für Finnland ist und für die Stabilität im Ostseeraum,“ sagte sie gegenüber dem Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“. Sie betonte die politische Priorität der EU-Erweiterung gegenüber einer Ausdehnung der NATO. Entschieden sprach sie sich gegen die Position des litauischen Präsidenten aus, der die EU und die NATO als die beiden Arme eines Körpers bezeichnet hatte. Europa, so Halonens, braucht sicher transatlantische Partner, aber nicht unbedingt transatlantische Bündnisse.⁶

Trotz aller Vorsicht wurden doch klare Unterschiede in der Haltung führender finnischer Sozialdemokraten deutlich. Besonders sichtbar wurden sie im Zusammenhang mit den Terroranschlägen des 11. September und den Reaktionen darauf. Ministerpräsident Paavo Lipponen, der an der Vision eines Finnlands im Kern der europäischen Integration unbeirrt festhielt, betonte Finnlands Verpflichtung gegenüber der EU und der internationalen Gemeinschaft. Er mahnte, darauf zu achten, die Amerikaner nicht vor den Kopf zu stoßen.⁷ Halonen und Tuomioja blieben bei einer eher zurückhaltenden Linie. Halonen versicherte, dass Finnland sicher nicht neutral sei. Für sie war aber auch klar, dass Finnland sich in keiner Weise an den militärischen Reaktionen der NATO beteiligen würde. Die Schlussfolgerungen der EU auf dem Gipfel in Brüssel am 21. September hatten bekräftigt, dass die EU keine militärische Allianz sei, die wie die NATO reagieren könne. Außenminister Tuomioja behauptete sogar, dass die Entscheidung der EU, den USA Unterstützung anzubieten, nur auf Druck der größeren NATO-Länder zustande gekommen sei. Ministerpräsident Lipponen stritt diese Darstellung vehement ab und betonte, dass die Entscheidung einstimmig getroffen worden sei.⁸ Kritiker hielten der finnischen Führung vor, einen Schlingerkurs zu steuern. Die Reaktionen der finnischen Führung können zum Teil durch die traditionell zurückhaltende Position Finnlands in internationalen Krisen erklärt werden.⁹

Eine der Konsequenzen der Terroranschläge war das Einbrechen der öffentlichen Unterstützung für eine NATO-Mitgliedschaft. Obwohl sie schon im Lauf des Jahres eher niedrig war, sank die Zustimmung der Finnen zu einer finnische NATO-Mitgliedschaft bei Umfragen, die Ende 2001 erhoben wurden, auf nur noch 16%. Dennoch stimmten gleichzeitig 51% der Bevölkerung den Militärschlägen der USA zu. Dies lasse die klare Tendenz in Richtung eines neuen Isolationismus erkennen und zeige die zögerliche Haltung der Finnen gegenüber jeder weitergehenden Verpflichtung zu internationalen (militärischen) Einsätzen. Trotz dieses Mangels

jedweder NATO-Begeisterung glaubt doch eine Mehrheit der Finnen, dass in fünf Jahren Finnland nicht mehr bündnisfrei sein wird.¹⁰

Nachlassender EU-Optimismus

Finnland gab im Januar 2001 dem Vertrag von Nizza seine Zustimmung. Es kam jedoch zu Verzögerungen, weil es Unstimmigkeiten wegen der Stimmenanzahl für eine qualifizierte Mehrheit und wegen der Tagungsorte der zukünftigen EU-Gipfel gab. Die Enttäuschung über die Art und Weise des Zustandekommens der Vertrags war offensichtlich. Die Ergebnisse der Regierungskonferenz bei der Neugewichtung der Stimmenzahl im Rat und der Neuverteilung der Sitze im Europäischen Parlament seien weder logisch noch nachhaltig. Die Bemühungen um eine Verschlinkung der Entscheidungsstrukturen kamen angesichts nationaler Interessen zu einem schnellen Ende.¹¹

Die Ernennung von General Gustav Hägglund, dem finnischen Generalstabschef, zum Vorsitzenden des neuen Militärausschusses der EU im März wurde in Finnland ausführlich diskutiert. Hägglunds Nominierung wurde zuerst als Anerkennung der Gleichberechtigung bündnisfreier Länder beim Aufbau der Krisenreaktionskräfte der EU verstanden. Innerhalb der NATO und der EU sorgte die Wahl Hägglunds für Aufregung und Streit. Italien war verärgert, dass die Wahl auf einen General fiel, dessen Land nicht der NATO angehört. Italien wollte die Stimme Dänemarks als ungültig gewertet sehen. Dänemark, das außerhalb des Krisenreaktionsmechanismus geblieben war, sollte dort auch kein Stimmrecht zugestanden bekommen. In Finnland wurde Hägglunds Ernennung von einigen wissenschaftlichen Kommentatoren als großer Schritt in Richtung eines Kerns der ESVP gesehen. Darüber hinaus wurde bereits über Auswirkungen auf die finnische Politik der Bündnisfreiheit spekuliert. Präsidentin Halonen wie auch Außenminister Tuomioja hingegen betonten, dass mit Hägglunds Wahl keine Neupositionierung Finnlands einhergehen würde.

Die EU, die in den letzten Jahren eine relativ breite Unterstützung bei den Finnen genossen hatte, verlor 2001 eindeutig an Popularität. Umfragen zeigten, dass die Bürger nicht dazu bereit waren, mehr nationale Kompetenzen auf die Institutionen der EU zu übertragen.¹² Diese Stimmung stand in scharfem Gegensatz zu Visionen finnischer EU-Experten und führender Politiker, die meinten, dass nur der Einbau föderaler Elemente den Einfluss kleinerer Staaten sichern könnte. Ministerpräsident Lipponen wiederholte seinen Ruf nach einer europäischen Verfassung. Darüber hinaus nannte er die finnische EU-Debatte oberflächlich und nach innen gewandt. Die Idee des Föderalismus würde in taktischen Winkelzügen zerrieben.¹³

Ein Thema, das das Vertrauen in die EU nachhaltig erschütterte, war die Diskussion über den Standort der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit. Finnland war sich sicher, dass dafür Helsinki bestimmt werden würde, da es dort keine anderen EU-Behörden gab. Über die enttäuschenden Ergebnisse aller EU-Gipfel des Jahres 2001 wurde in den finnischen Medien ausführlich berichtet. Laut Lipponen hatte Finnland ein Anrecht auf diese Behörde. Schon im Juni sah er die

DIE EUROPAPOLITIK IN DEN MITGLIEDSTAATEN DER EU

Beilegung dieses Streits als unabdingbar für den Erhalt der Glaubwürdigkeit der EU an.¹⁴ Für das zweite Halbjahr 2002 versprach die dänische EU-Präsidentschaft Finnlands Forderung zu unterstützen.

Das zentrale EU-Thema des Jahres war die Befürchtung, die großen Staaten würden beginnen, die Entscheidungsstrukturen der EU zu dominieren. Diese Befürchtungen wurden besonders aktuell, als Großbritannien ein Ad-hoc-Treffen der Regierungschefs vier großen Mitglieder und Javier Solanas organisierte. Dieses Treffen führte zu Protesten Lippónens und am 4. November zu einem gemeinsamen offiziellen Protest von Lippónen und dem österreichischen Kanzler Wolfgang Schüssel. In der finnischen Debatte wurde jede Aufregung in dieser Sache vermieden. Hier den Anschein einer großen Konfrontation zu erzeugen, wäre somit künstlich.¹⁵ Trotzdem zeigte sich die öffentliche Debatte seitdem sensibler gegenüber Anzeichen, die darauf hindeuten, dass die Interessen kleinerer Mitgliedstaaten ignoriert werden.

Die Entwicklung der regionalen Kooperation – ein nördlicher Block in der EU?

2001 begann die nördliche Kooperation die ersten Früchte zu tragen. Im Sommer beschlossen die Ministerpräsidenten der nördlichen Länder ihre Zusammenarbeit innerhalb der EU zu intensivieren. Konkrete Schritte wurden unternommen, als sich die Ministerpräsidenten vor dem Gipfel von Laeken trafen, um ihre Positionen abzustimmen. Seitdem wurden regelmäßig vor EU-Gipfeln gemeinsame Treffen abgehalten. Die nördliche Verteidigungskooperation konzentrierte sich auf das Gebiet des Krisenmanagements und der Materialbeschaffung. So beschlossen Finnland, Schweden und Norwegen in einem gemeinsamen Rüstungsprojekt den gleichen Hubschrauber-Typ zu beschaffen, womit die Grundlage für eine weitere logistische Kooperation erfolgreich gelegt worden war. Innerhalb des Nördlichen Kooperationsverbundes für Militärische Friedenseinsätze (NORDCAPS) ging der Aufbau einer gemeinsamen nördlichen Brigade für Kriseneinsätze voran. Dies stand in Übereinstimmung mit der finnischen Priorität, mögliche Friedenseinsätze innerhalb eines nördlichen Rahmens unternehmen zu können. Im Herbst 2001 unterzeichneten die nördlichen Länder ein Abkommen über die Kooperation der Rüstungsindustrie. Sogar Ministerpräsident Lippónen – der davor eher eine reservierte Haltung gegenüber der nördlichen Kooperation innerhalb der EU eingenommen hatte – drang auf einer Stärkung der nördlichen Komponente.

Die schwedische Präsidentschaft brachte einigen Schwung in die „Nördliche Dimension“. Auf dem informellen Gipfel in Stockholm im März wurde die Entscheidung gefällt, die Tätigkeit der Europäischen Investitionsbank auf Umweltprojekte in Russland auszudehnen. In Finnland wurden zwei Zusammenkünfte des Forums der Nördlichen Dimension abgehalten. Auf dem zweiten Treffen kritisierte Russland die Politik der Nördlichen Dimension wegen des Fehlens eines konkreten Mechanismus zur praktischen Umsetzung der Pläne. Die finnische Seite räumte einige eindeutige Schwächen bei der Umsetzung ein, wies aber eine darüber hinaus

gehende Berechtigung der russischen Kritik zurück, da die Verwirklichung vieler Pläne bereits voranschreite.¹⁶

2001 hatte Finnland die Präsidentschaft des Nordischen Rats inne. Während dieses Zeitraums wurden die Treffen gemäß des Acht-Teilnehmer-Modells (die nördlichen Mitgliedstaaten plus die baltischen Staaten) statt des früheren 5+3-Modells organisiert. Dies war ein Beispiel, wie die „alten“ nördlichen Staaten die baltischen Staaten, die bald in die EU aufgenommen werden würden, in die gemeinsamen Kooperationsstrukturen integrieren wollten.

Die Erweiterung der EU – starke Rhetorik und praktische Ungewißheit

Die schwierigste Frage für die finnische Seite war die der Freizügigkeit für Arbeit und Dienstleistungen. Sie verursachte besonders bei den einflussreichen Gewerkschaften Bedenken. In der ersten Hälfte des Jahres 2001 waren Spekulationen über einen massiven Zustrom aus den baltischen Staaten beinahe dabei, ein zentrales Diskussionsthema zu werden. Diese Debatte wurde mit vereinten Kräften verhindert. Es wurde betont, dass eine größere Einwanderungswelle nicht zu erwarten sei und dass Finnland selbst für den schlimmsten Fall gerüstet wäre.¹⁷

Im April 2001 einigten sich die Gewerkschaften auf eine gemeinsame Erklärung zur Erweiterung der EU. In dieser Erklärung hielten die Unterzeichner fest, dass Übergangsfristen notwendig seien, diese aber flexibel gehalten werden müssen. Nach einem Drei-Parteien-Gespräch zwischen der Regierung und den beiden Gewerkschaften konnte sich Finnland zu einer kürzeren Übergangsperiode durchringen.¹⁸ Auch stimmte Finnland auf EU-Ebene für eine flexible Lösung. Das 2+3+2-Jahre-Modell wurde als eine Lösung betrachtet, die flexibel genug war, um sowohl die Interessen der gegenwärtigen Mitglieder wie die der Beitrittsländer zu berücksichtigen. Im Gegensatz zu Finnland sah Schweden keine Notwendigkeit für eine Übergangsperiode.

2001 war eine knappe Mehrheit der öffentlichen Meinung für die Erweiterung der EU. Die Unterstützung hing sehr stark von den geschätzten Kosten der Erweiterung ab. In Untersuchungen über die Kostenfrage wurde immer darauf hingewiesen, dass die langfristigen Vorteile die kurzfristigen Belastungen mehr als ausgleichen würden.¹⁹ Estland war der beliebteste Bewerber bei den Finnen. Trotz der Rhetorik des übergroßen Nutzens einer Erweiterung fühlten sich 54% der Finnen schlecht über den Prozess und seine praktischen Auswirkungen informiert.²⁰

Zusammenfassung

Finnland sah sich 2001 mit der Frage konfrontiert, wieviel an internationaler Solidarität und Verantwortlichkeit es bereit wäre zu tragen. Als die Wahrscheinlichkeit eines Beitritts der baltischen Staaten zur NATO wuchs, kam auch die Debatte um eine finnische NATO-Mitgliedschaft in Gang. Gegen Ende des Jahres wurde das Thema detaillierter und politisch weniger leidenschaftlich analysiert. Lipponen bemerkte, dass das Weißbuch 2001 nur ein Zwischenbericht sei und das ein darauf aufbauender Bericht für 2004 vorbereitet werden sollte. Auch die Frage einer

NATO-Mitgliedschaft könnte dann wieder geprüft werden. Obwohl die finnischen Parteien bisher sehr vorsichtig mit diesem Thema umgingen, könnte die dies eines der heißen Eisen im Wahlkampf zu den Parlamentswahlen 2003 werden.

Das wichtigste EU-Thema des Jahres war die Frage der Gleichberechtigung der kleineren Staaten. Besonders Ministerpräsident Lipponen betonte die Notwendigkeit stärkerer EU-Institutionen, um die Rechte der kleineren Länder zu sichern. Der bis dahin recht starke EU-Optimismus zeigte erste Abschwächungstendenzen. Es gab weder eine starke Unterstützung für die Erweiterung noch für eine weitere Übertragungen von nationalen Rechten auf die EU. Es schien, als ob das Vertrauen des „Musterschülers“ in die EU etwas gelitten hätte.

Anmerkungen

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

1. „Minister Tuomioja: Nato membership for Balts would be in Finland's interest“, Helsingin Sanomat International Edition 24.10.2001.
2. The Finnish Security and Defence Policy 2001. Bericht der Regierung an das Parlament 13.6. 2001.
3. Vgl. Jakobson, Max: „Uusi turvallisuusympäristö II“, in: Helsingin Sanomat 29.8.2001.
4. Vgl. u.a. „Tones of reconciliation during Putin visit“, in: Helsingin Sanomat International Edition 4.9.2001.
5. Vgl. u.a. Ojanen Hanna: „Naapurit menossa Natoon“, in: Ydin 1/2002 3.1. 2002; Honkanen Karoliina: „Naton laajentuminen on vaikea yhtiö“, in: Aamulehti 24.1.2002.
6. „Sensibel für die eigenen Ängste“, in: Der Spiegel 9.4. 2001.
7. Vgl. Seppälä Jussi: „Non-aligned in the Core? Review of the Perspectives in the Finnish Integration and Security Policy Debate“, Yearbook of Finnish Foreign Policy 2002, The Finnish Institute of International Affairs, 2002.
8. „Ministers deny Nato pressure at EU summit on terrorism issue“, in: Helsingin Sanomat International Edition 27.9.2001; „President Halonen in radio interview: Finland not taking part in Nato anti-terrorist action“, in: Helsingin Sanomat International Edition 28.9.2001.
9. Vgl. Lintonen Raimo: Crisis management in the Finnish way – A state of the art report on practice and research. UPI Working Papers 20 /1999, The Finnish Institute of International Affairs.
10. „Finns overwhelmingly oppose joining Nato, narrowly support Afghanistan air strikes“, in: Helsingin Sanomat International Edition 22.10.2001.
11. Antti Satuli/Stubb, Alexander: „The intergovernmental Treaty of Nice?“, Raunio Tapio/Tiilikainen, Teija, „EU Post-Nice“, beide in: Ulkopoliitika 1/2001.
12. „Suomalaiset eivät kannata EU:n liittovaltiomallia“, in: Helsingin Sanomat 17.3.2001.
13. Rede des Ministerpräsidenten Lipponen anlässlich der Matthie-Mahlzeit, Hamburg 23.2.2001; Lipponen Paavo, Kohti Eurooppaa. [Vorwärts nach Europa] Tammi, Helsinki 2001, u.a. S. 246.
14. „Lipponen hopes Laeken summit will give Food Authority to Finland“, in: Helsingin Sanomat International Edition 13.12. 2001.
15. Vgl. u.a. Esko, Antola: „Ydinryhmä ottaa paikkansa EU puolustuspolitiikassa“, in: Helsingin Sanomat 10.11.2001.
16. Vgl. „Russia sharply criticises EU Northern Dimension programme“, in: Helsingin Sanomat International Edition 23.10.2001; Vgl. auch Haukkala Hiski, „Pohjoinen ulottuvuus 'kaunis pakkaus'“, Aamulehti 7.11.2001.
17. Vgl. u.a. „Estonia's EU membership will not create labour influx in Finland“ Helsingin Sanomat International Edition 24.10.2001.
18. Kannanotto EU: in itälaajentumisesta. 17.4. 2001.
19. Vgl. u.a. „EU:n itälaajenemisen vaikutukset Suomen elinkeinoelämälle“, The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), Helsinki 2001.
20. Vgl. u.a. EVA-raportti suomalaisten asenteista 2001; EVA-raportti: Suomi, EU ja maailma 2002, Centre for Finnish Business and Policy Studies EVA: „Finns reluctant to pay for EU Enlargement“, in: Helsingin Sanomat International Edition 19.6. 2001.