Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur

Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte

Band: 49 (1969-1970)

Heft: 1: Neutralität : aktiver? : Aktionsmöglichkeiten des neutralen Kleinstaates

Artikel: Finnland

Autor: Jansson, Jan-Magnus / Huopaniemi, Jukka

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-162246

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Finnland

JAN-MAGNUS JANSSON UND JUKKA HUOPANIEMI

Der Aktionsbereich der Neutralen

Die Politikwissenschafter neigen dazu, das Verhalten der Staaten vor allem mit dem Denkschema «Mittel und Zweck» zu betrachten, das heisst sie heben in ihren Analysen ganz besonders die Ziele hervor, die die betreffenden Staaten ihrer Meinung nach im Auge haben, und die Methoden, womit sie diese Ziele zu erreichen versuchen. Gewöhnlich wird dieses Denkschema innerhalb des umfassenderen Bezugsrahmens des «nationalen Interesses» verwendet. Dieses wird zur Leitidee erhoben, nach welcher sich die für die Gestaltung der Politik Verantwortlichen bei der Wahl von Zweck und Mitteln ausrichten. Wird nun das Neutralitätsproblem unter diesem Gesichtspunkt betrachtet, so ergibt sich daraus, dass die Neutralität eigentlich eine Methode zur Verwirklichung anderer Anliegen darstellt; denn bei genauer Prüfung der Dinge können wir in der Neutralität wohl kaum einen Wert sehen, der um seiner selbst willen erstrebt wird.

Es dürfte nichts schaden, diese Tatsache – eigentlich eine Binsenwahrheit – nochmals in Erinnerung zu rufen. Dann nämlich kann das Problem so formuliert werden: Welche Mittel ausser der Neutralität selbst stehen dem neutralen Staat für die Verwirklichung seiner nationalen Anliegen zur Verfügung? Um welche Ziele es sich dabei handelt, brauchen wir in diesem Zusammenhang nicht im Detail zu erörtern. Der Hinweis mag genügen, dass sich die Anliegen der meisten neutralen Staaten infolge ihrer Kleinheit und ihres geringen machtpolitischen Gewichtes oft in nicht viel mehr als dem minimalen nationalen Interesse erschöpfen, nämlich im Wunsch nach Bewahrung der nationalen Unabhängigkeit und des Selbstbestimmungsrechtes.

Neutralität heisst nicht Isolierung

Die hier vorgeschlagene Denkweise mag unorthodox erscheinen; denn entsprechend der geläufigen Definition bedeutet Neutralität kaum etwas anderes, als sich jeder Aktion zu enthalten, also sich keinem militärischen oder politischen Block anzuschliessen, keine Stützpunkte einer fremden Macht auf dem eigenen Territorium zu dulden und keine internationalen Übereinkommen abzuschliessen, welche die Möglichkeit, in Kriegszeiten

den Status eines nicht am Krieg beteiligten Landes zu wahren, beeinträchtigen könnten. Ganz allgemein kann man festhalten, dass dem neutralen Staat besonders *eine* Verhaltensweise mehr als alle andern verboten ist: nämlich das machtpolitische Gleichgewicht zwischen den grossen Staaten auf irgendeine Art zu beeinflussen. Diese Ansicht findet ihren Niederschlag in der Definition der Neutralität, wonach sich der Staat A im Konflikt zwischen den Staaten B und C neutral verhält, wenn – und wirklich nur wenn – er den Ausgang dieses Konfliktes X nicht zu beeinflussen versucht[1]. Wenn wir uns nun vor Augen halten, dass unendlich viele Möglichkeiten bestehen, um auf die Entwicklung und den Ausgang eines Konfliktes einzuwirken, so führt diese Definition zu einer reichlich übertriebenen Schlussfolgerung: Genau genommen müsste dann nämlich der Staat A auf alle überhaupt denkbaren Beziehungen zu den Staaten B und C verzichten, ganz zu schweigen von irgendwelchen öffentlich geäusserten Meinungen über den Konflikt X. Dies mag als Idealfall für einen Staat erscheinen, der infolge seines Wunsches nach politischer Isolierung die Neutralität gewählt hat. Ist aber dieser Weg beim heutigen internationalen System, das durch die wachsende Interdependenz der Staaten charakterisiert ist, selbst für einen solchen Staat überhaupt gangbar?

Dies scheint gerade heute angesichts des Bestehens der Organisation der Vereinten Nationen äusserst fragwürdig, gewinnt doch sozusagen jeder Konflikt, der vor diesem Forum zur Sprache kommt, für alle Mitgliedstaaten eine gewisse Bedeutung. Heute ist die Schweiz das einzige neutrale Land, das sich selber gegen die Möglichkeit, seine Neutralität durch die Teilnahme an UNO-Aktionen zu kompromittieren, abgesichert hat. Entsprechend der UNO-Charta müssen nämlich die Mitgliedstaaten gemeinsame Aktionen der Organisation auf jede ihnen mögliche Art unterstützen. Gewiss haben nun die andern neutralen Staaten nach ihrer eigenen Überzeugung die Neutralität nicht preisgegeben, als sie der Weltorganisation beitraten. Gerade die Erwägungen, welche der andere immerwährend neutrale europäische Staat, nämlich Österreich, anstellte, um seine UNO-Mitgliedschaft zu rechtfertigen, sind in diesem Zusammenhang recht aufschlussreich. Sie gründen nämlich zu einem wesentlichen Teil auf der realistischen Einschätzung des günstigen Einflusses, den ein neutraler Staat im heutigen Gleichgewichtssystem der Mächte ausüben kann. Dieses System hat das trügerische ältere System der kollektiven Sicherheit ersetzt, an dessen Existenz man zur Zeit der Gründung der UNO noch glaubte[2].

Eine Definition

Wir haben nun festgestellt, dass auch neutrale Staaten mitunter einen gewissen Einfluss auf die Konflikte der Grossmächte auszuüben vermögen – auch

wenn sie davon absehen, solche Massnahmen zu treffen, die ihnen ausdrücklich verwehrt sind, wie etwa die militärische Intervention. Somit sollten wir in der Lage sein, eine der Wirklichkeit besser entsprechende Definition der Neutralität zu finden. Wir können dabei die folgende Tatsache als Ausgangspunkt festhalten: Das nationale Interesse des neutralen Kleinstaates, der unabhängig bleiben will, lässt sich eher bei stabilen internationalen Verhältnissen verwirklichen; folglich liegt es im Interesse des neutralen Staates, das Gleichgewicht des internationalen Systems bewahren zu helfen. Dieses nationale Anliegen des neutralen Staates fällt meist mit den Interessen der Grossmächte zusammen (ausser sie wollten gerade einen Krieg entfesseln), und somit müssen auch sie die Neutralität des betreffenden Staates zu schätzen wissen.

Aber wir wollen nun noch einen Schritt weiter gehen und annehmen, das internationale Gleichgewicht habe sich verschoben; unter solchen Umständen liesse sich durch das Eingreifen eines neutralen Staates in einen Konflikt das Gleichgewichtssystem wieder ausbalancieren. Zweifellos würde dieses Vorgehen die Neutralität des betreffenden Staates gefährden: Sollte er sich nämlich eindeutig unannehmbarer Mittel bedienen, so würde die Gegenpartei im Konflikt seine Neutralität nicht mehr anerkennen, oder sie könnte gar die jetzt vorliegende Situation als einen neuen Konflikt betrachten, der zwischen ihr und dem bisher neutralen Staat ausgebrochen ist. Da wir nun aber sicher annehmen dürfen, dass nicht jede Intervention des Neutralen von so extremen Folgen begleitet ist, können wir die oben vorgelegte Definition neu formulieren und festhalten, dass sich der Staat A im Konflikt X zwischen den Staaten B und C neutral verhält, wenn – und wirklich nur wenn – er den Ausgang des Konfliktes X nicht in solcher Weise zu beeinflussen sucht, dass sich daraus ein neuer Konflikt zwischen A einerseits und B oder C anderseits ergibt[3]. Obwohl der unmittelbare Grund für den Beschluss der schwedischen Regierung, im Vietnamkrieg zu «intervenieren», das heisst Nordvietnam diplomatisch anzuerkennen, wohl im Druck der öffentlichen Meinung zu suchen ist, hat die Regierung ihre Massnahmen möglicherweise doch aufgrund solcher Gedankengänge getroffen.

Freilich vermag ein neutraler Staat mit seinem Eingreifen den Ausgang eines Konfliktes zwischen den Grossmächten in den meisten Fällen nur in ganz geringfügigem Ausmass zu beeinflussen. Überhaupt fassen die neutralen Staaten nicht in erster Linie die Möglichkeit oder Ratsamkeit ihres Einwirkens auf einen Konflikt ins Auge; vielmehr sind sie gewöhnlich darauf bedacht, ihre Neutralität in einem möglichst glaubwürdigen Licht erscheinen zu lassen. Für sie stellt die Neutralität schliesslich das Hauptmittel zur Lösung ihrer eigenen aussenpolitischen Probleme dar, und in zahlreichen heiklen internationalen Situationen werden die politischen Energien durch die Aufgabe der Bewahrung und Verteidigung der Neutralität vollauf bean-

sprucht. Dennoch müssen wir uns des Umstandes bewusst bleiben, dass gerade auch die neutralen Staaten ein ausgeprägtes Interesse an der Förderung der internationalen Stabilität haben. Würden wir diese Tatsache verkennen, so müssten wir ja zu einer derart engen und statischen Umschreibung des Neutralitätsbegriffs gelangen, wie ihn die neutralen Staaten selbst kaum je vertreten haben. Diese Schlussfolgerung glauben wir mit gutem Recht aufstellen zu dürfen, denn der Interventionsbegriff in seinem weiteren und flexibleren Sinn, wie wir ihn hier verwendet haben, umfasst wohl auch alle die Formen aufbauender Aktivität, in denen man üblicherweise die gegebenen Wirkungsmöglichkeiten der neutralen Staaten sah: nämlich Gute Dienste, Vermittlungstätigkeit und humanitäre Aktionen. Gewöhnlich wird auch eine bestimmte Art der Neutralitätsideologie entwickelt, um damit die Wünschbarkeit solcher Massnahmen zu begründen. Wir haben uns hier nun bemüht nachzuweisen, dass sich wichtige Gründe zugunsten der aussenpolitischen Aktivität der neutralen Staaten auch auf rationale Ursachen zurückführen lassen.

Finnland und Europa

Eine Analyse der Aussenpolitik Finnlands setzt am besten mit der Darstellung der Beziehungen des Landes zu seinen unmittelbaren Nachbarn ein. Der Schauplatz der finnischen Aussenpolitik im engern Sinne ist der baltische Raum. Seit jeher waren Russland, die skandinavischen Länder und Deutschland die am politischen Geschehen dieser Region unmittelbar beteiligten Staaten. Ein unmittelbarer Einfluss der Westmächte liess sich jeweils nur während kurzen Perioden nachweisen. Die Stellung eines neutralen Staates im baltischen Raum, die Finnland anstrebte, bildet die unabdingbare Voraussetzung für seine Aktivität in einem weiteren Rahmen, namentlich in dem der Vereinten Nationen.

Die finnische Neutralität in der Zwischenkriegszeit

Die Neutralität ist für Finnland nichts Neues. Während der ganzen Epoche zwischen den beiden Weltkriegen trat Finnland nie in ein formelles Bündnis mit einem andern Staat. Im Jahr 1922 unternahm die finnische Regierung den Versuch, ein politisches Vertragswerk mit Polen und den Staaten des Baltikums zustandezubringen; der Plan erlitt aber anlässlich der Abstimmung im finnischen Parlament Schiffbruch, und das Kabinett sah sich zum Rücktritt gezwungen. Von diesem Zeitpunkt an konnte Finnland nicht als Mitglied oder Zugewandter irgendeines Blocks bezeichnet werden. Anderseits betätigte es sich mitunter sehr rege im Völkerbund, wo es seine Wirk-

samkeit entfalten konnte, ohne sich zugunsten der einen oder anderen Gruppe einsetzen zu müssen.

Als der Völkerbund immer mehr versagte, bemühte sich Finnland behutsam um eine Annäherung an die skandinavischen Staaten. Im Jahr 1935 billigte das finnische Parlament eine von der Regierung abgefasste Erklärung, aus welcher hervorging, dass sich Finnland als ein der nordischen Staatengruppe zugehöriges Land betrachte und zu einer engeren Zusammenarbeit zwischen diesen Staaten beitragen wolle. Gewiss erleichterten die zwischen den nordischen Ländern bestehenden ideologischen und kulturellen Bande diese politische Orientierung. Dabei kann aber kein Zweifel bestehen, dass sich die Regierung – zum Teil beeinflusst durch Marschall Mannerheim, dem Vorsitzenden des Nationalen Verteidigungsrates – bei ihren Überlegungen vor allem von den Gesichtspunkten der nationalen Sicherheit leiten liess. In einer Welt stets wachsender Spannungen schien das Zusammengehen mit den kleinen und traditionell neutralen skandinavischen Staaten am ehesten eine Möglichkeit zu eröffnen, um sich aus den bedrohlichen Konflikten herauszuhalten. Zugleich hoffte Finnland auch auf irgendeine Art der militärischen Zusammenarbeit wenigstens mit Schweden.

Die nordische Neutralität der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg zeichnete sich vor allem durch ihre aussergewöhnliche Behutsamkeit aus. Die Zeit war für den Abschluss grösserer internationaler Verbindungen nicht günstig. Die nordischen Staaten trachteten sogar danach, so weit als möglich den Verpflichtungen zu entgehen, welche der sterbende Völkerbund ihnen möglicherweise noch hätte auferlegen können. In militärischer Hinsicht erwies sich die Hoffnung auf eine nordische Zusammenarbeit als illusorisch. Ein allenfalls mögliches Zusammengehen entwickelte sich jedenfalls nie bis zu einem Verteidigungsbündnis, und im Zweiten Weltkrieg gelang es nur Schweden, seine Neutralität aufrechtzuerhalten.

Finnlands Verhältnis zur Sowjetunion

Die Aussenpolitik Finnlands in der Zwischenkriegszeit lässt nicht nur die Probleme erkennen, die sich in bezug auf die Vereinbarkeit einer Aktivität im zwischenstaatlichen Bereich mit der Stellung als neutraler Staat ergeben; sie führt uns auch vor Augen, wie schwer es fällt, diese Neutralität für den Aussenstehenden möglichst glaubwürdig erscheinen zu lassen. Den wichtigsten Faktor für die Lage Finnlands stellte sein Verhältnis zur Sowjetunion dar. Ungeachtet einiger von beiden Seiten mit wenig Nachdruck unternommener Versuche zur Verbesserung der Beziehungen trugen sowohl die ideologischen Unterschiede als auch die nationalen Gegensätze dazu bei, dass stets eine Atmosphäre des gegenseitigen Misstrauens bestand. Finnland fürchtete damals, die Sowjetunion werde die russischen Vorkriegsgrenzen

wieder herzustellen versuchen, und der Sowjetunion anderseits fehlte das Vertrauen in den Willen oder die Fähigkeit Finnlands, seine Neutralität gegenüber den Anmassungen seitens der voraussichtlichen Gegner Russlands zu behaupten. Im Jahr 1938 drängte die Sowjetunion vorerst geheim, 1939 dann ganz offen auf politische Garantien oder territoriale Berichtigungen zu ihren Gunsten. Die finnische Regierung weigerte sich, irgendwelche ins Gewicht fallende Zugeständnisse zu machen. Kurz darauf brach der Winterkrieg von 1939/40 aus, und wenig später wurde das arg bedrängte Land in Hitlers Krieg gegen die Sowjetunion mit einbezogen.

Den eben umrissenen geschichtlichen Hintergrund müssen wir im Auge behalten, wenn wir das enorme Ausmass der Veränderungen erfassen wollen, denen die gesamte finnische Aussenpolitik in den Nachkriegsjahren unterworfen wurde. Die gegenwärtige Aussenpolitik stellt gewissermassen die Fortsetzung der Vorkriegsneutralität dar. Sie wurde von zwei Persönlichkeiten geprägt, nämlich von den Präsidenten *Paasikivi* und *Kekkonen*, die beide selbst eine aktive Rolle im Rahmen der nordischen Zusammenarbeit in der Zwischenkriegszeit gespielt hatten. Vor dem Zweiten Weltkrieg bildete die Überzeugung von der unvermeidbaren Feindschaft der Sowjetunion gegenüber Finnland die «Hauptprämisse» der Neutralitätspolitik des Landes. Die heutige politische Konzeption geht dagegen von der Tatsache aus, dass Finnland das Vertrauen des sowjetischen Nachbarn zum Grundstein seiner Aktivität machen muss. Da die von Präsident Paasikivi in den ersten Nachkriegsjahren unter ausserordentlich schwierigen Verhältnisse befolgten Prinzipien heute noch die Grundlage von Finnlands Neutralität bilden, lohnt es sich, auf die wichtigsten Merkmale dieser Neutralität kurz einzugehen.

Paasikivi ging von der zentralen These aus, dass sich Russland in seiner Politik gegenüber Finnland vor allem durch die Erfordernisse seiner nationalen Sicherheit leiten lasse. Ferner setzte er voraus, dass man das berechtigte Interesse der Sowjetunion an der Sicherheit, insbesondere ihrer Nordwestflanke in Rechnung zu stellen habe. Paasikivi war überzeugt, dass sich eine Lösung finden lasse, welche die Existenz eines unabhängigen Finnland mit diesen sowjetischen Anliegen durchaus vereinbar mache.

Der sowjetisch-finnische Vertrag von 1948

Der im Jahr 1948 zwischen Finnland und der Sowjetunion abgeschlossene «Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitige Hilfe» wird praktisch allen diesen Bedürfnissen gerecht. Es darf als eine historisch sehr bedeutsame Tatsache gewertet werden, dass die Bedingungen dieser Übereinkunft auf der Grundlage von Gegenvorschlägen ausgearbeitet wurden, mit welchen die finnische Regierung auf Stalins Angebot eines Vertrags ant-

wortete, der nach dem Muster der zwischen der Sowjetunion und Ungarn und der Sowjetunion und Rumänien bestehenden Verträge hätte gestaltet werden sollen. Die Sicherheitsbestimmungen des finnisch-russischen Vertrages sind in doppelter Weise bemerkenswert: Die Verpflichtungen beider Partner beschränken sich ausschliesslich auf die Verteidigung des finnischen Hoheitsgebietes, und der Mechanismus der gegenseitigen Beistandsmassnahmen kann nur aufgrund von Verhandlungen zwischen den beiden Staaten in Gang gesetzt werden.

Den Kernpunkt des Vertrages bildet die von Finnland eingegangene Verpflichtung, sein Territorium «getreu seinen Verbindlichkeiten als unabhängiger Staat» zu verteidigen gegen jeden Angriff von seiten Deutschlands oder von seiten irgendeines Verbündeten Deutschlands, der sich gegen Finnland selbst oder durch finnisches Hoheitsgebiet hindurch gegen die Sowjetunion richtet. Wir müssen diese Bestimmung, die im Grunde genommen nur das festhält, was man von einem neutralen Staat ohnehin erwartet, vor dem Hintergrund des ausgeprägten Misstrauens der Sowjetunion gegenüber der Aussenpolitik Finnlands in der Vorkriegszeit betrachten. Die Verteidigungsmassnahmen können von Finnland allein getroffen werden. Der Vertrag sieht jedoch auch die Möglichkeit eines Zusammenwirkens Finnlands mit der Sowjetunion auf dem Gebiet der militärischen Verteidigung vor; in diesem Falle müssen die beiden Länder auf dem Verhandlungswege festlegen, auf welche Art und Weise die gegenseitige Hilfe zu leisten ist.

Schliesslich enthält der Vertrag auch noch Bestimmungen für eine militärische Zusammenarbeit zwischen Finnland und der Sowjetunion schon *vor* einem allfälligen Angriff. Die Vertragspartner verpflichten sich, einander über die Frage, ob eine militärische Bedrohung von der früher im Vertrag erwähnten Art vorliege, jeweils zu konsultieren. Entsprechend der Interpretation, die Paasikivi selbst dieser Vertragsbestimmung gab und welche die sowjetischen Behörden in der Praxis übernahmen, kann nur aufgrund von übereinstimmenden Ansichten beider Seiten festgestellt werden, ob eine solche Bedrohung besteht oder nicht.

Diese Artikel des Vertrages sind auch deshalb besonders wichtig, weil sie die heutige finnische Neutralität festlegen und definieren. Der Vertrag schafft ein «besonderes Verhältnis» zwischen Finnland und der Sowjetunion. Dabei handelt es sich aber keineswegs um ein förmliches Militärbündnis. Dies geht unter anderem auch deutlich aus der Präambel des Vertrages hervor, wo der Wunsch Finnlands, sich aus den Konflikten der Grossmächte herauszuhalten, ausdrückliche Anerkennung findet.

Zweifellos stellt die Konsultationsklausel den heikelsten Punkt des ganzen Vertragswerkes dar. Denn die Anwendung dieses Artikels könnte die Möglichkeit Finnlands, noch vor dem Ausbruch eines Krieges oder mindestens noch vor einem tatsächlichen Angriff auf sein Territorium seine Neutralität

zu bewahren, in Frage stellen. Wir können in dieser Bestimmung den rechtskräftig gewordenen Ausdruck der Tatsache sehen, dass die Sowjetunion ohnehin auf Konsultationen der einen oder andern Art bestehen würde, falls eine bedrohliche Situation eintreten sollte. Die finnische Diplomatie betrachtet es selbverständlich als eine ihrer wichtigsten Aufgaben, die Entstehung einer solchen Lage zu vermeiden.

Dies führt uns zu einigen weiteren Voraussetzungen für Paasikivis Politik. Der Schlüssel zu seiner politischen Philosophie liegt im Wort «*Vertrauen*». Dies weist auf den entscheidenden Umstand hin, den wir bereits kurz erwähnt haben: Jeder neutrale Staat muss in erster Linie seinen Willen, neutral zu bleiben, den andern Staaten glaubhaft erscheinen lassen. Das Vertrauen ist eine psychologische Tatsache; es lässt sich nur durch unermüdliche und angestrengte Arbeit gewinnen und niemals mittels juristischer Vorkehrungen allein. Für das Verhältnis zwischen der kleinen nordischen Demokratie und der führenden kommunistischen Supermacht bringt diese Notwendigkeit natürlich ganz besondere Probleme des politischen Taktgefühls und der Selbstbeschränkung mit sich.

Die dritte Voraussetzung für die finnische Aussenpolitik können wir darin sehen, dass die Beziehungen zwischen Finnland und der Sowjetunion nicht in ideologischer Weise beurteilt werden dürfen und dass der Wert oder Unwert der verschiedenen politischen und wirtschaftlichen Systeme nicht in diesem Zusammenhang betrachtet werden darf. Diese Tatsache ist weiter nicht erstaunlich, denn der Gedanke der «friedlichen Koexistenz» als einer möglichen Formel für die Zusammenarbeit zwischen Ost und West trifft ja seit langem auf allgemeine Zustimmung. Dennoch lohnt es sich festzuhalten, dass diese Formel – auch wenn das Wort «friedliche Koexistenz» kaum jemals ausgesprochen wurde – für die Beziehungen zwischen Finnland und der Sowjetunion auch während der kritischsten Zeit des Kalten Krieges galt.

Fortsetzung der «Paasikivi-Linie» durch Präsident Kekkonen

Paasikivis Politik bildete den Ausgangspunkt für die von seinem Nachfolger, Präsident Kekkonen, seit 1956 befolgte Politik. Die in Europa und in der ganzen Welt eröffneten Perspektiven haben sich im Verlauf des letzten Jahrzehnts immerhin beträchtlich verändert. Aus finnischer Sicht haben die jüngsten Entwicklungen den politischen Aktionsbereich des Landes erheblich erweitert. Anderseits stellen sie das Land auch vor kompliziertere Aufgaben als je zuvor.

Präsident Kekkonen hob in seiner Politik stets deutlich sowohl die Konzeption der Neutralität als auch die der Aktivität hervor. Nach seiner Ansicht stehen beide Begriffe nicht im Widerspruch zueinander, sondern lassen sich sehr wohl miteinander vereinbaren. Als Finnland zur Zeit Paasikivis

innerhalb des durch den Vertrag mit der Sowjetunion abgesteckten Rahmens neutral blieb, bildete die Idee der Neutralität noch kaum Gegenstand der allgemeinen Diskussion. Aber im Zuge der Entspannung nach dem Kalten Krieg gelangte die Neutralität einmal mehr zu Ansehen. Es braucht nicht eigens unterstrichen zu werden, dass die Aussenpolitik Finnlands – in der viele Beobachter bis anhin so etwas wie eine Anomalie sahen – aus dieser Entwicklung grossen Nutzen gezogen hat. Offizielle sowjetische Quellen bezeichneten spätestens seit 1956 Finnland als «neutralen Staat», und aus einer ganzen Anzahl von Erklärungen seitens der massgebenden westlichen Staaten – in der Regel im Zusammenhang mit offiziellen Besuchen, die der Präsident diesen Ländern abstattete – geht das Vertrauen hervor, das diese Staaten der heutigen Aussenpolitik Finnlands entgegenbringen. Diesen Verlautbarungen kommt natürlich keinerlei rechtliche Bedeutung zu, verfügt doch Finnland nicht über eine international anerkannte Neutralität von der Art der schweizerischen oder österreichischen Neutralität. Dennoch besitzen diese Erklärungen eine grosse Bedeutung. Alle genannten Äusserungen zusammen haben nämlich das politische Klima geschaffen, welches es Finnland ermöglichte, seinen Platz in der Reihe der neutralen Staaten Europas einzunehmen, und zwar trotz der schwerwiegenden Benachteiligung, unter der das Land unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg litt.

Finnland als Brücke zwischen Ost und West

In welchem Ausmass lässt sich die neutrale Stellung eines Staates mit einer aktiven Beteiligung an internationalen Angelegenheiten vereinbaren? In seiner Rede am Neujahrstag 1961 betonte Präsident Kekkonen, Finnland – ein Land, das während Jahrhunderten als Kampfplatz zwischen Ost und West gedient habe – müsse nunmehr die Rolle des «Brückenbauers» zwischen den beiden Lagern übernehmen. Die internationale Aktivität Finnlands beruht also auf dem allgemeinen Interesse am Frieden und auf der besonderen Erfahrung Finnlands als eines typischen Grenzlandes zwischen den beiden Welten. Dieses «objektive» Interesse an einer internationalen Verständigung wird durch das nationale Interesse Finnlands noch bestärkt. Aufgrund dieser Einsicht muss das Land alles in seiner Macht Liegende tun, um einen Abbau der internationalen Spannungen herbeizuführen. Denn infolge seiner exponierten geographischen Lage und seiner besonderen Verpflichtungen müsste es ihm sehr schwer fallen, sich aus einem allfälligen Krieg herauszuhalten.

Wenn wir nun untersuchen, wie Finnland diese politische Konzeption auf dem europäischen Schauplatz in die Praxis umgesetzt hat, so stellen wir fest, dass sich der komplexe Zusammenhang von Neutralität und Aktivität nach zwei Richtungen hin auswirkte: Einerseits hat Finnland bis heute davon

abgesehen, einer Organisation wie dem Europarat beizutreten, denn diesem gehören ausschliesslich westeuropäische Länder an. Der OECD schloss es sich erst kürzlich an. Die Frage eines Beitritts zum Gemeinsamen Markt mit seinen supranationalen Institutionen und seiner ausgesprochen politischen Zielsetzung wurde in Finnland bis jetzt noch nicht in allen ihren Aspekten und in ihrer vollen Tragweite diskutiert. Es scheint jedoch Klarheit darüber zu bestehen, dass sich Finnland der EWG nicht als Vollmitglied anschliessen kann. 1961 trat Finnland auf der Grundlage besonderer Vereinbarungen der EFTA bei; gleichzeitig räumte es der Sowjetunion die gleichen Handelsvorteile ein, wie sie den Mitgliedstaaten der EFTA zustehen. Wie wir aus diesen Beispielen ersehen, stellt es ein wichtiges Element der finnischen Aussenpolitik dar, ein angemessenes Gleichgewicht seiner Beziehungen zu Ost- und Westeuropa zu beachten, indem es sich entweder gewisser Aktionsmöglichkeiten enthält oder irgendeinen ausgleichenden Mechanismus zu finden sucht, durch welchen sich einseitig ausgerichtete Verbindlichkeiten vermeiden lassen. Das auffälligste Beispiel für diese abwägende Politik bildet wohl die von Finnland gegenüber der deutschen Frage eingenommene Haltung: Finnland anerkennt offiziell keinen der zwei deutschen Staaten, unterhält aber in beiden Teilen Deutschlands Handelsvertretungen, die in Wirklichkeit fast die Funktionen von Botschaften ausüben.

Der für einen wirksamen «Brückenschlag» in Europa verfügbare Spielraum erscheint natürlich beschränkt, denn die noch immer unverkennbare Spaltung des Kontinents schliesst irgendwelche weitreichenden Initiativen aus. Das Interesse, welches Finnland der Tätigkeit der UNO-Wirtschaftskommission für Europa (ECE) entgegenbrachte, mag hier als ein Beispiel positiver Teilnahme erwähnt sein. Ganz allgemein wird heute ungeachtet aller Rückschläge die Notwendigkeit, in Europa zwischen Ost und West neue Beziehungen herzustellen, von allen Seiten anerkannt, so dass sich zur Zeit die finnische Stellung bei weitem nicht mehr so einzigartig ausnimmt, wie dies gegen Ende des letzten und zu Beginn dieses Jahrzehnts der Fall war.

Das nordische Gleichgewicht

Unter diesem Gesichtspunkt halten wir als besonders wichtige Tatsache fest, dass es sich bei Nordeuropa – dem Teil Europas, dem Finnland angehört und dem es den grössten Teil seiner Aktivität zuwendet – um eine typische Region mit geringen Spannungen handelt. Infolgedessen sahen sich die nordischen Staaten in der Lage, ungeachtet ihrer von Land zu Land unterschiedlichen politischen Ausrichtung eine sehr weitreichende gemeinsame Tätigkeit auf den meisten Gebieten des Alltagslebens herbeizuführen.

Der Wunsch der nordischen Staaten, eine Verschärfung der Situation in Nordeuropa zu verhüten, kommt auch in ihren Sicherheitsvereinbarungen

zum Ausdruck. Dänemark und Norwegen sind zwar Mitglieder der NATO, haben aber die Stationierung von Kernwaffen auf ihrem Hoheitsgebiet nicht zugelassen. Finnland seinerseits geht in seinen Sicherheitsverpflichtungen gegenüber der Sowjetunion nicht über die durch den Vertrag von 1948 auferlegten Bestimmungen hinaus. Im Jahr 1963 schlug Präsident Kekkonen in einer Rede vor, der gegenwärtigen Lage im nordischen Raum solle durch den Abschluss eines Nordischen Vertrages, der die Lagerung von Atomwaffen in diesem Gebiet unter allen Umständen verbietet, eine vertragliche Form gegeben werden. Dieser «Kekkonen-Plan», den wir als eine aus dem nationalen Interesse Finnlands und aus dem allgemeinen Wunsch auf einen Abbau der Spannungen hervorgegangene Initiative bezeichnen können, blieb inoffiziell. Die Regierungen der übrigen nordischen Staaten stimmten ihm nicht zu, wollten sie sich doch ihre Entscheidungsfreiheit auf dem Gebiet der nuklearen Politik nicht nehmen lassen. Wie dem auch immer sei – die heutige militärstrategische Lage im nordischen Raum ist durch ein wohlausgewogenes Gleichgewicht gekennzeichnet, das sich nicht ohne gefährliche Rückwirkungen auf die ganze Region verändern liesse. Anlässlich seiner Besprechung mit Chruschtschew in Nowosibirsk im Jahr 1961 vermochte Präsident Kekkonen auch auf die Tatsache hinzuweisen, dass eine Anwendung der Konsultationsklausel des finnisch-russischen Vertrages von 1948 zu einer erhöhten Spannung in Skandinavien führen könnte; es würde nämlich dadurch das ganze politische Gleichgewichtssystem in Nordeuropa in Mitleidenschaft gezogen.

So erscheint uns denn Finnlands Rolle als neutraler europäischer Staat in recht mannigfaltigem Licht. Einerseits zeigt das Land eine ausgesprochene Abneigung gegen Aktionen, von denen die osteuropäischen Staaten ausgeschlossen sind und die deshalb als «einseitig» ausgelegt werden könnten. Anderseits fühlt es sich dazu gedrängt, seine Tätigkeit auf allen jenen Gebieten zu entfalten, wo sich eine Verminderung der Spannungen zwischen den beiden Hälften Europas herbeiführen lässt.

Im grossen ganzen können wir in Finnlands Aussenpolitik einen Ausdruck seines nationalen Interesses sehen; dieses Interesse lässt sich aber sehr wohl mit den umfassenderen und allgemeineren Anliegen in Übereinklang bringen. Selbstverständlich bedeuten die von einem neutralen Staat unternommenen Initiativen immer ein gewisses politisches Risiko. So tritt ab und zu der Fall ein, dass einer der beiden Machtblöcke einer Anregung zustimmt, die der andere aber als nachteilig empfindet und deshalb ablehnt. Daher können solche Initiativen nie sehr weitreichende Ziele anvisieren. Sonst müsste nämlich der gute Ruf eines neutralen Staates mit der Zeit Schaden nehmen. Wir haben eingangs auf die Interventionsmöglichkeiten eines neutralen Staates in einem bestehenden Konflikt hingewiesen und festgehalten, dass die Einflussnahme nur soweit geführt werden darf, als sie nicht zu einem

neuen Zwiespalt zwischen dem neutralen Staat und einer der am ursprünglichen Konflikt beteiligten Parteien führt. Diese Tatsache gilt auch für die besondere Situation Finnlands. Der allenfalls bestehende Aktionsbereich muss aber von Fall zu Fall neu abgegrenzt werden.

Die finnische Aussenpolitik im weiteren weltpolitischen Rahmen

Finnland und die Politik der Vereinten Nationen

Finnland sah seine Bemühungen, aus der politischen Vereinsamung der Nachkriegszeit auszubrechen, durch seine Aufnahme in die UNO im Jahr 1955 belohnt. Dennoch blickte Finnland nicht ganz ohne Bedenken der Aufgabe entgegen, an der Arbeit der Weltorganisation teilnehmen zu müssen. Eine solche Teilnahme hätte nämlich ungünstige Auswirkungen auf das andere wichtige Anliegen der Aussenpolitik des Landes – die Anerkennung der Neutralität – mit sich bringen können. Denn gewisse Kreise sahen in der UNO nichts anderes als einen Kampfplatz im Kalten Krieg. Nach ihrer Meinung konnte dort der Wunsch der Kleinstaaten, sich aus den Konflikten der Grossmächte herauszuhalten, kaum respektiert werden.

Das Ungarn-Problem, das im Jahre 1956 während der elften Session der Generalversammlung – der ersten Session, an welcher Finnland teilnahm – zur Sprache kam, konnte solche Befürchtungen nur bestätigen. Zwar verlieh der finnische UNO-Vertreter der Hoffnung Ausdruck, Ungarn und die Sowjetunion möchten zu einem Übereinkommen betreffend den Rückzug der sowjetischen Truppen aus dem besetzten Land gelangen; bei allen Abstimmungen über die Resolutionsentwürfe, welche die sowjetische Handlungsweise verurteilten, enthielt sich Finnland aber der Stimme. Gewiss hegte man in Finnland ausgeprägte Sympathien für das ungarische Volk. Es hätte sich aber mit dem nationalen Interesse Finnlands kaum vereinbaren lassen, durch eine antisowjetische Stimmabgabe in der UNO den Zorn des mächtigen Nachbarn auf sich zu ziehen. Zur gleichen Zeit brach auch die Suez-Krise aus. Die Massnahmen, welche die UNO für die Zeit unmittelbar nach der Krise vorsah, eröffneten für Finnland die Möglichkeit, sich eher im Sinn der schöpferischen Rolle, die es ja spielen wollte, zu betätigen: Ein finnischer General wurde zum militärischen Berater des UNO-Generalsekretärs Hammarskjöld ernannt, und eine finnische Truppeneinheit wirkte bei der Befriedung der Grenzen im Nahen Osten mit.

Seit dieser Zeit hat sich Finnland an den friedenserhaltenden Operationen der UNO im Libanon, in Kaschmir, auf Zypern und wiederum im Nahen Osten nach den Ereignissen von 1967 beteiligt. Zwar haben einzelne Politiker manchmal der Meinung Ausdruck gegeben, die Teilnahme an

UNO-Massnahmen dieser Art stehe im Widerspruch zur Neutralität Finnlands. Die überwiegende Mehrheit des finnischen Volkes teilt aber solche Ansichten nicht. Vielmehr besteht heute die weitverbreitete Meinung, gerade die Tatsache, dass die UNO jeweils Finnland in solchen Situationen um seine Mitwirkung ersuche, zeige, wie gross das Vertrauen in die Neutralität des Landes sei. Überdies muss darauf hingewiesen werden, dass die finnische Teilnahme an Massnahmen der UNO in Krisengebieten alles andere als eine unzulässige Einmischung in einen Konflikt bedeutet, da ja Finnland in den betreffenden Gebieten nicht seine eigenen Interessen wahrnimmt, sondern im Namen des kollektiven Interesses der Friedensorganisation auftritt. Sollte eine Grossmacht ihre Interessen in einem solchen Fall als verletzt betrachten, so kann sie die Vorwürfe nur gegen die UNO insgesamt richten und nicht gegen einen der an den friedenserhaltenden Operationen beteiligten Staaten.

Stellungnahmen in der UNO-Generalversammlung

In der Generalversammlung hat Finnland häufiger als alle andern neutralen Staaten in Europa von der Möglichkeit der Stimmenthaltung Gebrauch gemacht. Dieses Verhalten lässt sich zum Teil auf den im Zusammenhang mit der Ungarn-Krise eingetretenen Präzedenzfall zurückführen: Von diesem Zeitpunkt an vermied es nämlich Finnland ganz bewusst, angesichts von Problemen, bei denen sich die Ansichten der Grossmächte diametral entgegenstanden, Partei zu ergreifen. Gewöhnlich übernahmen alle Neutralen diese Handlungsweise. Überdies brachte Finnland seit jeher durch konsequente Stimmenthaltung seine völlig desinteressierte Einstellung gegenüber gewissen Traktanden, die Kolonial- oder Rassenfragen betrafen und die nach seiner Ansicht nicht in den Zuständigkeitsbereich der Generalversammlung fielen, zum Ausdruck.

Obwohl Finnland ohne Zweifel der skandinavischen Staatengruppe in der Generalversammlung angehört, stimmt es doch über bestimmte Vorlagen häufig anders als die übrigen Mitglieder dieser Gruppe. Die statistische Auswertung der Abstimmungsergebnisse der Generalversammlung zeigt auch, dass Finnland einer absoluten Neutralität gegenüber den Ostwest-Problemen näher kommt als irgendein anderer europäischer Staat.

In seiner Rede vor der Generalversammlung vom Oktober 1961 erklärte Präsident Kekkonen, die finnische Haltung gegenüber den vor die UNO-Organe gebrachten Problemen entspreche nicht der eines Richters, sondern vielmehr der eines Arztes. Der scheinbare Mangel an Interesse kommt in Tat und Wahrheit eher der behutsam distanzierten Haltung eines Menschen gleich, der die Wunden lieber heilen als sie aufreissen möchte. Nun wurden aber in jüngster Zeit Stimmen laut, die eine aktivere UNO-Politik befür-

worteten. Dies lässt sich zwar kaum auf eine Unzufriedenheit mit der finnischen Haltung gegenüber den zwischen den Grossmächten bestehenden Meinungsverschiedenheiten zurückführen. Dennoch kann man heute schon feststellen, dass sich die Ansichten in dieser Sache zu wandeln beginnen; dies ging deutlich aus der Reaktion der öffentlichen Meinung hervor, als sich letztes Jahr die Frage stellte, ob Finnland eine Wahl in den Sicherheitsrat annehmen solle. Trotz der Warnungen der hartnäckigen Skeptiker sah die gesamte Presse des Landes einer solchen Möglichkeit mit Freude entgegen. Die Wahl Finnlands in dieses Gremium für die Amtsdauer 1969/70 bezeichnet den endgültigen Sieg der Überzeugung, dass der finnischen Neutralität aus einer möglichst umfassenden Teilnahme des Landes an der Tätigkeit der UNO mehr Vorteile als Nachteile erwachsen[4].

So können wir denn abschliessend festhalten, dass der allgemeine Trend in Finnlands Verhalten auf dem weltweiten Schauplatz der Politik in Richtung einer immer bereitwilligeren Übernahme von Verpflichtungen im Dienst der internationalen Stabilität verläuft oder – um den gleichen Gedanken mit den im einleitenden Abschnitt gebrauchten Ausdrücken wiederzugeben – in Richtung einer wachsenden Bereitschaft, alle annehmbaren Möglichkeiten der Einflussnahme wahrzunehmen. Allerdings bedeutet das Streben nach Anerkennung seiner Neutralität eine gewisse Beschränkung der Handlungsfreiheit Finnlands gegenüber den zwischen den Grossmächten bestehenden Divergenzen. Dies geht beispielsweise aus dem vorsichtigen Verhalten Finnlands bei Abstimmungen in der UNO-Generalversammlung hervor. Aber innerhalb des freibleibenden Aktionsbereiches dürften die bis heute gewonnenen Erfahrungen Finnland in seinem Willen bestärken, sich auch weiterhin an den von allen Staaten gemeinsam unternommenen Anstrengungen zur Sicherung des Weltfriedens zu beteiligen.

[1] Vgl. Francis Low-Beer, «The Concept of Neutralism», in: American Political Science Review, Band 58 (1964), S. 383–391. – [2] Siehe zum Beispiel Karl Zemanek, «Das Problem der Beteiligung des immerwährend neutralen Österreich an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesiens», in: Zeitschrift für ausländisches Recht und Völkerrecht, Band 28 (1968), S. 20–33. – [3] Diese Definition und der ihr zugrunde liegende Gedankengang wurde erstmals von Jaakko Kalela in einer an der Universität Helsinki eingereichten Lizentiatsarbeit mit dem Titel «Finland in the General Assembly» vorgelegt. – [4] Für eine kurze und prägnante Darstellung der finnischen Mitgliedschaft bei der UNO unter dem Gesichtspunkt der finnischen Neutralität siehe Max Jakobson: Finnish Neutrality, A Study of Finnish Foreign Policy since the Second World War, London 1968, S. 102–108; siehe auch Kalela a.a.O.