

Finnland

TIMO KIVIMÄKI

In einem demokratischen Europa kann die öffentliche Meinung als die Basis der Integrationspolitik betrachtet werden. In diesem Sinne können Finnlands Integrationspolitik und seine Beziehungen zum übrigen Europa analysiert werden, indem zuerst die öffentliche Meinung und erst danach die Regierungspolitik – vor allem in den zur Zeit wichtigsten Prozessen der europäischen Integration, das heißt der Wirtschafts- und Währungsunion, der Regierungskonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrages sowie der sicherheitspolitischen Integration – untersucht werden.

Die Einstellung der finnischen Regierung zu einer fortschreitenden Integration Europas blieb im Jahr 1996 sowie zu Beginn des Jahres 1997 insgesamt positiv. Auch eine Mehrheit der finnischen Bevölkerung befürwortet weiterhin Finnlands Mitgliedschaft in der Europäischen Union – die Unterstützung ist seit dem Referendum von 1994 sogar noch gestiegen.¹ Gleichzeitig erfreut sich die Integration im Währungs- und Sicherheitsbereich nicht ganz so großer Beliebtheit. Nach der Auffassung von 45% der Finnen soll ihr Land nicht unter den ersten Mitgliedern der Wirtschafts- und Währungsunion sein, nur 23% betrachten dies als erstrebenswert. Jedoch glaubten nur 21%, daß es „keine Katastrophe“ sei, der WWU überhaupt nicht beizutreten, auch wenn verschiedene andere EU-Mitgliedstaaten beitreten würden, verglichen mit 43%, die das Nichtbeitreten für eine Katastrophe halten. In Verteidigungsfragen war die allgemeine Haltung traditionsgemäß für eine Zusammenarbeit mit der NATO, jedoch gegen eine volle Mitgliedschaft. Diese Position gegen eine NATO-Mitgliedschaft hat sich im Laufe des Jahres 1997 sogar noch verhärtet.

Im Parlament hat die Regierung in Integrationsangelegenheiten nur eine relativ schwache Opposition gegen sich, da sich die Hauptoppositionspartei, die Partei der Mitte, in vielen Punkten bereits während ihrer Zeit als führende Partei des vorherigen Kabinetts festgelegt hat. Doch beinhalten die Entscheidungsverfahren und der Zeitplan der WWU einige Streitpunkte, und auch die Frage der NATO-Mitgliedschaft und der sicherheitspolitischen Integration im allgemeinen werden von der Opposition sorgfältig beobachtet.

Das innenpolitisch größte Problem ist das der Einheit innerhalb der Regierung, die aus einem rechten Flügel (aus Schwedischer Volkspartei und Nationaler Koalitionspartei), den Grünen sowie früheren Kommunisten (Linke Koalition) besteht. Besonders die Probleme mit der Linken Koalition stellen sich extrem schwierig dar, da die Unterstützung für die Europäische Integration – und hier besonders für die Wirtschafts- und Währungsunion – sehr gering ist.

Die wirtschaftlichen Voraussetzungen für die Integrationspolitik der Regierung sind nicht besonders günstig, wenn sich auch nichts drastisches ereignete. Das größte Problem für Finnlands Wirtschaft bleibt die Arbeitslosigkeit, die um nur einen Prozentpunkt auf 16,3% im Jahr 1996 zurückging.² So war die Schaffung von Arbeitsplätzen die Hauptratio und Legitimationsquelle der offiziellen Integrationsrhetorik. Aus dieser Sicht war das Jahr 1996 nicht gerade das beste Jahr für die finnische Wirtschaft. Obwohl sich die Importe aus der EU auf 11% beliefen, stagnierten die Exporte in die EU.³ Anstatt der EU zeigen die nicht-EU-europäischen und asiatischen Märkte die eindrucksvollste Entwicklung als Zielorte für finnische Exporte. Industriezweige, besonders die Metallindustrie, die ihre ausländischen Märkte schon vor fast zehn Jahren verloren haben, erholten sich stetig, entwickelten rasch ihr Exportvolumen und schafften somit neue Beschäftigungsmöglichkeiten.

Die ersten finnischen Europawahlen fanden 1996 statt. Die Parlamentarier, die Finnland von 1995 an vertreten haben, wurden vom Nationalen Parlament erneut aufgestellt. Diese ersten Wahlen fanden zusammen mit den Kommunalwahlen statt und die Wahlbeteiligung war verglichen mit dem Durchschnitt der EU-weiten Europawahlen sehr hoch (60%), verglichen mit anderen Wahlen in Finnland jedoch sehr niedrig (in der Parlamentswahl von 1995 lag die Wahlbeteiligung bei 71,9%). Der allgemeine Trend der Stimmengewinne für die Hauptoppositionspartei (Partei der Mitte) und der Stimmenverluste der Partei des Premierministers (Sozialdemokraten) setzte sich in diesen Wahlen fort. Von den 16 Vertretern Finnlands im Europäischen Parlament gehören je vier den größten Parteien an, der Partei der Mitte, der Nationalen Koalition und der Sozialdemokratischen Partei, weitere zwei der Linken Koalition und je einer der Schwedischen Volkspartei und der Grünen Partei an. Fünf der finnischen Parlamentarier fanden ihre Referenzgruppen im Europäischen Parlament in der Fraktion der Liberalen und Demokratischen Partei Europas (Vertreter der Partei der Mitte und der Schwedischen Volkspartei), je vier Abgeordnete schlossen sich der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas (Vertreter der Sozialdemokratischen Partei) und der Fraktion der Europäischen Volkspartei (Vertreter der Nationalen Koalition) an, zwei traten der Konföderalen Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Liste (Vertreter der Linken Koalition) und einer der Grünen Fraktion (Vertreter der Grünen) bei.

Zusätzlich zur Stärkung einiger politischer Gruppen beeinflusste Finnlands Europawahl auch das Gleichgewicht der Geschlechter im Europäischen Parlament. Finnische Politiker haben oft die finnische Rolle in Europa bei der Promotion der Geschlechtergleichheit und der Repräsentation der Frauen hervorgehoben. Obwohl die finnische Wählerschaft dieser Politik ihre Anerkennung verlieh, indem sie ebenso viele Frauen wie Männer in das EP wählte (acht Frauen, acht Männer), schwächte dies die Gleichheit der geschlechtlichen Vertretung, denn die neuen Mitglieder ersetzen natürlich die vom Nationalen Parlament nominierten Kandidaten, und da zehn von 16 Vertretern Frauen waren, ist die tatsächliche Frauenquote durch die Wahl gesunken.

Finnlands Schritte in Richtung der Wirtschafts- und Währungsunion

Die Frage der Wirtschafts- und Währungsunion scheint die Finnen in einen rechten und einen linken Flügel zu teilen. Die Anhänger der Linken Koalition sind eher skeptisch, die Konservativen eher optimistisch.⁴ Wie schon anfangs erwähnt ist die Einstellung der Finnen gegenüber einem Einhalten des hastigen Zeitplanes der WWU nicht sehr positiv. Die Regierung drängt darauf, daß Finnland eines der ersten Mitglieder der Wirtschafts- und Währungsunion ist, während die Opposition ein vorläufiges opting-out verlangt. Auch das „Wie“ eines Beitrittes zur WWU steht zur Debatte: Während die Regierung der Auffassung ist, darüber sei bereits von der vorherigen, von der Partei der Mitte geführten Regierung entschieden worden, fordert die jetzige Hauptoppositionspartei die Eröffnung einer neuen Diskussion und eine so herbeigeführte Entscheidung.

Für die Frage der Beitrittsberechtigung zur WWU war 1996 ein entscheidendes Jahr: Die finanzielle Balance war für Finnland das schwierigste Problem, da die jährliche Neuverschuldung 3% des Bruttoinlandsproduktes nicht überschreiten darf. Erst im Jahr 1996 erfüllte Finnland dieses Kriterium, da die Gesamtverschuldung von 53 Mrd. Finmark auf 40 Mrd. sank. Somit lag die jährliche Neuverschuldung Ende 1996 bei 2,6% des BIP, verglichen mit 5,1% im Jahr 1995. Dem Inflationkriterium (die Inflationsrate eines Mitgliedstaates darf nicht mehr als 1,5% über der durchschnittlichen Inflation der drei Länder mit der niedrigsten Teuerung liegen) näherte sich Finnland bereits 1991, eine Entwicklung, die sich 1996 fortsetzte und 1997 stabilisierte. Finnland gehörte für lange Zeit zu den Ländern mit der niedrigsten Inflationsrate in der EU. Das Kriterium der langfristigen Zinssätze (diese dürfen den Durchschnitt der drei Länder mit den tiefsten Inflationsraten um nicht mehr als zwei Prozentpunkte übersteigen) hatte Finnland bereits 1993 erreicht.⁵ Die Kontrolle der Gesamtverschuldung scheint ein prekäres aber gutbewältigtes Problem zu sein. Denn obwohl die öffentliche Verschuldung seit 1993 sehr nah an den Prozentsatz herankam, hat Finnland tatsächlich niemals die 60%-Marke des BIP erreicht. Die Verbesserung der Finanzbilanz im Jahre 1996 hat in jedem Fall dazu beigetragen, das Problem besser unter Kontrolle zu bekommen, doch der Spielraum bis zur 60%-Grenze ist immer noch sehr gering (Kommissionsbericht vom 23. April 1997: 59,2%). Im April 1997 war jedoch klar, daß sich Finnland qualifiziert hat, da die EU-Kommission 13 Mitgliedstaaten als WWU-beitrittsberechtigt eingestuft hat.⁶

Finnland und die Regierungskonferenz 1996/97

Die allgemeine Einstellung der finnischen Regierung zur Regierungskonferenz kann auf der Basis von Finnlands internationaler Position in der EU und seiner wirtschaftlichen Bedürfnisse erklärt werden. In bezug auf den internationalen Rahmen sind zwei Faktoren von Bedeutung: Finnlands Position als ein nordisches Land sowie seine Position als kleiner Staat in der Union.

Finnlands nordische Position kann seine Einstellung folgendermaßen erklären: Einerseits hat Finnland Probleme, die mit seiner geographisch-nördlichen Lage zusammenhängen; andererseits kann diese Nördlichkeit kultureller Art sein, vertritt man den Standpunkt von Johann Galtung (1994), nach dem die Europäische Union in den protestantischen Norden und den katholischen Süden unterteilt ist (hier bezieht sich protestantisch und katholisch eher auf Kulturen als auf Religionen). Während der Regierungskonferenz fokussierte Finnland mehr die Zusammenarbeit mit dem Osten und dem Nordosten als mit dem Süden. Auch die finnischen Kooperationsmechanismen reflektieren die spezifischen Bedingungen des Nordens. Dies wird ersichtlich aus dem gemeinsamen finnisch-schwedischen Positionspapier zur Regierungskonferenz, in dem die Bedeutung der Unterstützung des Demokratisierungsprozesses in den Transformationsstaaten als Konfliktpräventionsstrategie in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU hervorgehoben wird.⁷

Seine kulturelle Nördlichkeit reflektierend hat Finnland Werte wie Umweltschutz, Transparenz der Entscheidungsverfahren, Geschlechter- und Rassengleichheit, Menschenrechte und Entwicklungshilfe (hier besonders Probleme der Überbevölkerung) hervorgehoben, von denen manchmal behauptet wird, sie repräsentierten die modernen Prioritäten der nordischen protestantischen Kultur. So war Finnland beispielsweise dazu bereit, die Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit auch auf den Bereich des Umweltschutzes auszudehnen, um so Fortschritte in diesem Bereich sicherzustellen.⁸ Die Verantwortung der EU im Bereich Umweltschutz sollte laut der finnischen Position auch auf die Gebiete Landwirtschaft, Transport, Bildung, Forschung, Industrie und regionale Strukturpolitik ausgedehnt werden. In der Frage der Transparenz strebte Finnland einen Zusatz zum Unionsvertrag an. Zusätzlich zur Zugänglichkeit und Öffentlichkeit sollten die EU-Dokumente einfacher verfaßt werden, um so ein öffentliches Bewußtsein zuzulassen. Auch die Nichtdiskriminierung von Rassen sowie die Geschlechtergleichheit verdienen gemäß der finnischen Auffassung einen Zusatz im Unionsvertrag. Durch den Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarates soll die Achtung der Menschenrechte gewährleistet werden.

Finnlands Situation als kleiner Mitgliedstaat erklärt auch seine Einstellung, daß die Machtbalance zwischen den Institutionen der EU nicht wesentlich verändert werden sollte.⁹ Aus demokratiepolitischen Erwägungen hat Finnland zwar die Stärkung der Stellung des Parlamentes im Entscheidungsprozeß unterstützt, doch ist die Präferenz der finnischen Regierung, daß dies auf dem Weg des Zuganges zu Informationen für das Parlament und nicht über eine Änderung der Verträge vonstatten gehen sollte.¹⁰ Finnland war auch gegen erweiterte haushaltspolitische Kompetenzen des Parlamentes, mit der Begründung, daß grundlegende Politikbereiche der Union weiterhin der intergouvernementalen Zusammenarbeit unterliegen sollten. Die finnische Regierung sieht auch keinen Bedarf, die Stellung und Zusammensetzung der Kommission zu ändern. Im Sinne der Gleichberechtigung der klei-

neren Mitgliedstaaten sollten alle EU-Mitgliedstaaten auch mit einem Kommissar in der Kommission vertreten sein.¹¹

Was den Rat der Union betrifft, soll er – gemäß der finnischen Position – weiterhin das Hauptgesetzgebungsorgan sein, in dem alle Mitgliedstaaten auf der gleichen Basis vertreten sind, in dem alle Sprachen als Amtssprachen vertreten sind und der das Prinzip der rotierenden Präsidentschaft beibehält.¹² Auch die Stimmengewichtung sollte beibehalten werden.¹³ In bezug auf die Außenpolitik der Union reflektiert sich das finnische Engagement für die Förderung der kleinen Mitgliedstaaten in einer konföderalen Position. Finnland hat die Straffung der Entscheidungsverfahren im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik unterstützt, doch diese Straffung sollte durch eine Harmonisierung der Instrumente für eine einheitliche gemeinsame Außenpolitik erreicht werden. Eine Straffung durch die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen war für Finnland ein problematischer Punkt. Ganz generell möchte Finnland die Außenpolitik im Kontext der intergouvernementalen Kooperation sehen. Gleichzeitig ist sich Finnland der Tatsache bewußt, daß die Union eine effektive GASP braucht, und daß diese Effektivität nicht mit einer konsensualen Entscheidungsfindung in jeder einzelnen Materie in Einklang zu bringen ist. Deshalb hat Finnland einer Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen – falls keine vitalen nationalen Interessen geltend gemacht werden – zugestimmt.¹⁴

Auch Finnlands wirtschaftliche Situation spielte für seine Position in der Regierungskonferenz eine Rolle: Dem Land machten zu Beginn der neunziger Jahre die niedrigsten Inlandsinvestitionsraten seit mehr als 20 Jahren und ein zusätzlich niedriger Level ausländischer Investitionen zu schaffen. Obwohl man keine präzisen Angaben über den Zusammenhang zwischen dem Investitionsfluß in Finnland und die Vertiefung der Integration machen kann, gibt es auf der Grundlage von – durch deutsche und japanische Investoren – erstellten Übersichten doch grobe Schätzungen, nach denen die EU-Mitgliedschaft für die Investitionsentscheidung doch eine zentrale Rolle spielt.¹⁵

Finnland und die sicherheitspolitische Integration

Weit nördlich der Machtzentren der EU teilt Finnland mehr als 1.000 Kilometer Grenzlinie mit Rußland. Diese Grenze ist eine Grenze der Ungleichheit: sie trennt Wohlstand auf der einen von Armut auf der anderen Seite, wie dies bei keiner anderen Grenze in Europa der Fall ist. Die Schwierigkeit der Verteidigung mit militärischer Gewalt sowie das Bestehen von Konfliktstrukturen erklären, warum Finnland im Rahmen der sicherheitspolitischen Integration Strategien der „soft security“ betont.¹⁶ Die Finnen versuchen, zwischen Finnland und Rußland die gleiche Formel anzuwenden, die in der Anfangsphase der Integration zwischen Deutschland und Frankreich – die auch traditionelle Feinde waren – Anwendung fand. Durch das Herunterspielen der Bedeutung der NATO-Mitgliedschaft und durch die Unterstützung der verschiedenen Sicherheitsinstitutionen mit ihren verschiedenen

Koalitionen wird beabsichtigt, die Wiederherstellung zweier antagonistischer Sicherheitsidentitäten sowie eine Unterteilung in NATO-Mitglieder beziehungsweise Nicht-NATO-Mitglieder zu vermeiden. Ein zweites Element der finnischen Strategie ist die Kooperation zum Zwecke der Integration der Identitäten durch den Transport der Wohlfahrt über die traditionell feindliche Grenze hinaus. Obwohl es einen allgemeinen Konsens bezüglich dieser liberalen Friedensstrategie gibt, scheint die Regierung nicht genau zu verstehen, welche Schritte tatsächlich zur Umsetzung dieser Bemühungen unternommen werden müssen. Da es nicht möglich ist, Rußland als Mitglied in die EU zu integrieren, scheint die einzige Alternative eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu sein.

Anmerkungen

Übersetzt aus dem Englischen von Nicole Schley, Forschungsgruppe Europa, Centrum für angewandte Politikforschung am Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München.

- 1 Gemäß einer Studie des Zentrums für Wirtschafts- und Politikstudien (EVA) von August und September 1996 waren 38% der Finnen bei der Frage nach der EU-Mitgliedschaft „dafür“ oder „sehr dafür“, 26% waren „dagegen“ oder „sehr dagegen“ und die übrigen 33% hatten keine Meinung oder wollten sie nicht preisgeben.
- 2 Vgl. Statistics Finland: Kansantalouden tilinpido (National Accounts), Helsinki 1996.
- 3 Dennoch ist die EU die Hauptquelle von Finnlands Handelsüberschuß geblieben, Quelle: National Board of Customs, Statistics Bureau, Helsinki 1997.
- 4 Vgl. EVA (Center for Business and Policy Studies): EU-opinions of Finns, Helsinki 1996.
- 5 Finnlands Fähigkeit, das Inflationskriterium zu erfüllen, wird durch das Arbeitslosenproblem positiv beeinflusst: der Wirtschaftsaufschwung verursacht keinen Druck auf die Inflation, so lange die Arbeitslosigkeit die Preise drückt (der BIP-Preisindex stieg um nur 0,6% im Jahr 1996).
- 6 Vgl. Helsingin Sanomat v. 24.4.1997.
- 7 Vgl. Halonen, Tarja, Lena Hjelm-Wallén: EUn ja WEUn Yhteistyötä tiivistettävä (Stärkung der Kooperation zwischen EU und WEU), in: Helsingin Sanomat v. 21.4.1996.
- 8 Grand Committee: Bericht an das Parlament zu den Vorbereitungen auf die Regierungskonferenz der EU 1996, Helsinki 1995.
- 9 Finish Government: Finland's Approach and Objectives in the Intergovernmental Conference 1996, Report to the Parliament, Helsinki 27.2.1996, S. 15.
- 10 Vgl. ebd.
- 11 Vgl. ebd; vgl. auch Grand Committee, a.a.O.
- 12 Vgl. Position der Finnischen Regierung, a.a.O., S. 17f.
- 13 Vgl. ebd., S. 17.
- 14 Die Position genoß in parlamentarischen Kreisen jedoch nicht besonders große Unterstützung; besonders die Opposition verlangte, daß man in der GASP kategorisch am Einstimmigkeitsprinzip festhalten müsse.
- 15 Alho, Arja: Answer to MP Sulo Aittoniemi's Written Question 29.2.1996, in: Parliamentary Reports KK20/1996vp.
- 16 Der letzte verteidigungspolitische Bericht der finnischen Regierung beinhaltet jedoch einige wichtige Argumente für eine NATO-Mitgliedschaft und zeigt großes Verständnis für die Grundkonzepte der strategischen Philosophie der NATO; vgl. Finnish Government: Report to the Parliament on the development of Security in Europe and on Finland's Defence, Helsinki 1997.