

Finnland

TUOMAS FORSBERG / HANNA OJANEN

Mit dem Beginn der Amtszeit Tarja Halonens als elfte Präsidentin der Republik Finnland im März 2000 stellten sich zwei Fragen zur finnischen Europapolitik: eine konstitutionelle und eine substanzielle. Die konstitutionelle Frage lautete, ob Tarja Halonen überhaupt die Europapolitik beeinflussen kann, denn die neue Verfassung Finnlands, die zur selben Zeit in Kraft getreten war, übertrug dem Präsidenten die Verantwortung für die bilateralen Beziehungen, nicht aber für die EU-Politik. Die substanzielle Frage lautete, ob die Präsidentin und der neue Außenminister, Erkki Tuomioja, die am „Kern der Union“ orientierte Politik von Premierminister Paavo Lipponen und dem früheren Präsidenten Martti Ahtisaari verändern würden. Diese Annahme wurde von Umfragen bekräftigt, die andeuteten, dass die Bürger der EU kritischer gegenüber standen. Nach einer Umfrage, die im September 2000 erhoben wurde, hatten nun 39 Prozent der Finnen eine positive Einstellung zu Finnlands Mitgliedschaft in der EU, während 35 Prozent negativ eingestellt waren, wohingegen es ein Jahr vorher noch 45 Prozent zu 25 Prozent gewesen waren. Die Zahl derjenigen, die sich für Finnlands Austritt aus der Union aussprachen, lag mit 30 Prozent höher als jemals zuvor.¹

Obwohl die Sozialdemokratin Halonen auch Außenministerin in Lipponens Regierung gewesen war, war doch allen klar, dass die Weltanschauung und die politischen Präferenzen der neuen Präsidentin und des Premierministers weit auseinander lagen. Halonen, ebenso wie Außenminister Tuomioja, vertritt eine eher linke, nordische Sozialdemokratie, während Premierminister Lipponen eine Affinität zu einer rechten, deutschen Sozialdemokratie hegt.² Am deutlichsten unterscheiden sie sich in der Haltung zur Teilnahme Finnlands an der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und am Post-Nizza-Prozess der Union. Ungeachtet dieser Unterschiede teilen die Gestalter der finnischen Außenpolitik eine Reihe von Prioritäten, darunter besonders den Fokus auf Russland und die Nördliche Dimension sowie die Betonung der Rechte der kleinen und bündnisfreien Staaten.

Die EU und die neue finnische Verfassung

Die neue Verfassung zielt auf eine Parlamentarisierung des außenpolitischen Entscheidungsprozesses und die Reduzierung der autonomen Macht des Präsidenten ab. Nach der neuen Verfassung teilen sich die Themen finnischer Außenpolitik in zwei Bereiche: traditionelle Außenpolitik und EU-Politik, der erste Bereich als Domäne des Präsidenten, der zweite als Domäne der Regierung.³ Doch selbst im

ersten Bereich soll der Präsident in Zusammenarbeit mit der Regierung handeln und nicht eigenständig.

Bei der Frage, wie stark die neue Verfassung das Amt des Präsidenten praktisch verändern würde, wurde vor dem Beginn von Halonens Amtszeit angenommen, dass die Rolle des Präsidenten eher etwas mit Aufsicht und mäßigendem Einfluss, denn mit Führung zu tun haben würde. Gegen Ende des Jahres aber war zu beobachten, dass Halonen eine Rolle eingenommen hatte, die viel stärker war als erwartet.⁴ In der Tat befürwortete Halonen selbst eine starke Präsidenschaft und gab zu verstehen, dass sie nicht gewillt war von einer Teilnahme am Entscheidungsprozess zur finnischen Europapolitik Abstand zu nehmen.

Ein offensichtliches Problem der Verfassung war der Mangel einer klaren Abgrenzungsmöglichkeit zwischen traditioneller Außenpolitik und Europapolitik. Im Prinzip können potenziell fast alle Bereiche als Themen der EU-Politik behandelt werden. Bei den europäischen Gipfeltreffen wurden bisher regelmäßig Themen aus dem Bereich der traditionellen Außenpolitik behandelt. So blieb trotz der finnischen Zweiteilung alles beim Alten. Premierminister und Präsident nahmen beide an den Treffen des Europäischen Rats teil und Präsidentin Halonen übernahm wie ihr Vorgänger den stellvertretenden Vorsitz auf finnischer Seite.

In jedem Fall ist die Position des Premierministers seit dem finnischen Beitritt zur EU deutlich weiter ins Entscheidungszentrum vorgerückt. Ein Beispiel für diese Entwicklung war die Entscheidung im Frühling 2000 an den Maßnahmen gegen Österreich teilzunehmen. Premierminister Lipponen traf diese Entscheidung ohne die Konsultation von Präsident Ahtisaari, der die Entscheidung erst nachträglich erfuhr und akzeptierte.⁵

Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)

Trotz der militärischen Bündnisfreiheit setzte Finnland seine aktive Unterstützung der Entwicklung der EU-Verteidigungsdimension fort. Soweit es Finnland betraf, war die Erfüllung der in Helsinki gesteckten Ziele kein größeres Problem. Auf der Beitragskonferenz im November 2000 sagte Finnland 1.500 Mann und ein Minenräumboot für die Krisenreaktionskräfte der EU zu. Im Hintergrund gab es auch gemeinsame nördliche Pläne: Die finnischen, norwegischen und schwedischen Kräfte ergänzen sich; zusammen können die Länder bis 2003 eine Brigade als gemeinsamen Beitrag zu den Krisenreaktionskräften der EU aufstellen. Zusätzlich besteht die Möglichkeit einer britischen Beteiligung an der Brigade.

Eine schwierigere Frage wurde für Finnland beim Gipfel in Biarritz aufgeworfen, als die Möglichkeit der verstärkten Zusammenarbeit bei sicherheits- und verteidigungspolitischen Angelegenheiten diskutiert wurde. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte Finnland die Einführung flexibler Kooperationsformen in diesem Bereich nicht befürwortet. Die neue Situation brachte jedoch ein Überdenken der eigenen Position in Gang. Auf dem Gipfel in Nizza war Finnland bereit, einer Ausdehnung der verstärkten Zusammenarbeit auf den zweiten Pfeiler zuzustimmen, besonders bei der Zusammenarbeit in der Rüstungsindustrie.⁶

Finnlands Engagement in der ESVP schien Früchte zu tragen, als der neue Militärausschuss der EU im März 2001 beschloss, den finnischen General Hägglund für den Vorsitz vorzuschlagen. Die politische Führung verstand dies als Anerkennung der gleichrangigen Position Finnlands mit den NATO-Ländern. Schon begann in den Medien eine Debatte, ob dies die finnische Außen- und Sicherheitspolitik weiter von der Position der Bündnisfreiheit entfernen würde und eine finnische Teilnahme an militärischen Peace-keeping-Operationen erzwingen könnte. Die politische Führung versuchte diese Befürchtungen zu zerstreuen: General Hägglund würde auf seinem neuen Posten ein Vertreter der EU sein und nicht Finnlands; Finnlands Politik würde immer noch in Helsinki entschieden.⁷

Obwohl Finnlands Teilnahme bei der ESVP nicht in Frage gestellt wurde, gab es offensichtlich Unterschiede in der Haltung zum Ausbau der ESVP. Während Premierminister Paavo Lipponen betont hatte, dass Finnland in allen Bereichen der europäischen Integration zur Avantgarde gehören sollte, um die zukünftige Entwicklung der EU beeinflussen zu können,⁸ konnte sich Präsidentin Tarja Halonen dem Standpunkt, Finnland müsse notwendigerweise auch zu einem „militärischen Kern“ der EU gehören, nicht anschließen.

Eine leichte Unstimmigkeit wurde auch zwischen Lipponens und Halonens NATO-Politik deutlich. Für den Premierminister würde sich der politische Spielraum Finnlands verringern, wenn sich Finnland auf eine endgültige NATO-Abstrenzung festlegen würde. Präsidentin Halonen schloss jedoch in ihrer Antrittsrede vor dem Parlament Bestrebungen zur Vorbereitung einer NATO-Mitgliedschaft aus der gemeinsamen Position zur finnischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik aus.⁹

Nizza und der Post-Nizza-Prozess

Bei der Regierungskonferenz 2000, die in Nizza ihren Abschluss fand, war eine von Finnlands Prioritäten die Ausweitung der qualifizierten Mehrheit in der Handelspolitik. Das Ergebnis war hochgradig zufrieden stellend, obwohl die qualifizierte Mehrheit nicht auf Steuern, die Koordination der sozialen Sicherheit und die Bildung ausgedehnt wurde; Finnland wäre dazu bereit gewesen, die qualifizierte Mehrheit sogar auf Bereiche der Justiz- und Innenpolitik auszuweiten.¹⁰ Die Verhandlungsführer standen der willkürlichen Verteilung der Stimmen im Rat und der Sitze im Parlament kritisch gegenüber, wenn sie auch mit Finnlands eigenem Anteil zufrieden waren.

Im Gegensatz zur einhelligen Beurteilung der Ergebnisse von Nizza gab es deutliche Meinungsverschiedenheiten über die Entwicklung nach Nizza. Premierminister Lipponen sah Nizza als den Anfangspunkt für weitere Reformen der EU. Die Einsicht in die Notwendigkeit einer breit angelegten, öffentlichen Vorbereitung und die Zielsetzung einer einfacheren Vertragsstruktur sowie einer klaren Kompetenzabgrenzung lagen ganz auf der Linie des Premierministers.¹¹ Präsidentin Halonen gab jedoch den Rat, an Stelle von ehrgeizigen neuen Plänen für weitere Reformen sich auf die Umsetzung der bereits getroffenen Entscheidungen zu konzentrieren und den Erfolg der Erweiterung und die Einführung des Euro sicherzustellen.¹²

Joschka Fischers Rede vom Mai 2000 gab den Anstoß für die gegensätzliche Beurteilung der zukünftigen Gestaltung der EU. Während Tuomioja die Rede in Bausch und Bogen verurteilte und in ihr besonders einen Verstoß gegen das Gleichheitsprinzip der EU erkannte,¹³ bezeichnete sie Lipponen zwar als radikal aber unabhängig von Kritik im Detail als lobenswerte Anregung.¹⁴

Lipponen selbst stellte seinen Ansatz zur europäischen Integration bei seiner Rede vor dem Europakolleg in Brügge im November 2000 vor. Die Rede war eine klassische Verteidigung der Gemeinschaftsmethode gegen intergouvernementale Trends.¹⁵ Lipponen wollte an der Debatte über die Finalität der Union mit einem konkreten Plan teilnehmen. Er schlug eine Verfassung mit einem Zwei-Kammer-System vor und favorisierte das Modell des Konvents für die Verfassungsdebatte. Nach Außenminister Tuomiojas Ansicht dagegen können Bestrebungen zur vertieften Integration als Bedrohung für das nördliche Modell des Wohlfahrtsstaats angesehen werden. In der Debatte über die Finalität der Union betonte Tuomioja, dass es kein etabliertes Programm für den weiteren Weg gäbe und dass in der Mehrheit der europäischen Länder die Bürger nicht für eine europäische Föderation bereit seien.

Die Erweiterung der EU

Aus geographischen, politischen und kulturellen Gründen steht Estland immer noch im Mittelpunkt der Debatte und der Bemühungen Finnlands. Die Erweiterung der EU um Estland und die anderen baltischen Staaten wird unter dem Gesichtspunkt der Erhöhung der Stabilität in der Nachbarschaft als sehr wichtig eingeschätzt.¹⁶

Trotz der positiven Haltung der Regierung ist die Stimmung in der Bevölkerung gegenüber der Erweiterung eher negativ. In einer kürzlich durchgeführten Umfrage sprachen sich 40 Prozent der Befragten gegen die Erweiterung aus, während 31 Prozent indifferent gegenüber der Erweiterung und nur 24 Prozent für die Erweiterung waren. Die Befragten zeigten sich besonders besorgt über eine mögliche Zunahme der Einwanderung aus Osteuropa, die mit der Freizügigkeit für Arbeitnehmer einhergehen könnte.¹⁷ In einem Bericht vom Januar 2001 wird jedoch prognostiziert, dass die Auswirkungen der Erweiterung auf Finnland hauptsächlich positiv sein werden.¹⁸

Die nördliche Dimension der EU

Die ursprünglich finnische Initiative einer „nördlichen Dimension“ der EU von 1997 wurde konkreter, als im Juni 2000 auf dem Europäischen Rat von Santa Maria da Feira ein Aktionsplan angenommen wurde. Diese Initiative hatte die Aufmerksamkeit der EU auf einige der speziellen Probleme und Möglichkeiten ihrer nördlichsten Region gelenkt, besonders in den Bereichen Energie, Infrastruktur und Umwelt. Dies führte zu einem effizienterem Engagement der EU und es ermöglichte den Partnerländern der Region, die nicht der EU angehören, an der Politik der EU mitzuwirken. Die nördliche Dimension wurde auch mit dem Erweiterungsprozess verbunden, um den Vorbereitungsgrad der Beitrittsländer zu erhöhen. Ihre

wichtigste und grundlegende Zielrichtung liegt jedoch in der Bereitstellung eines Forums, das für eine „zweigleisige Strategie“ in den Beziehungen der EU mit Russland genutzt werden kann: Es soll eine pragmatische und funktionale politische Agenda der Kooperation aufgebaut werden, die die Zusammenarbeit auch dann noch fördern kann, wenn schwerwiegende politische Differenzen bestehen.¹⁹

Die nördliche Dimension wurde in Finnland im Jahr 2000 weniger stark diskutiert als zuvor. Premierminister Lipponen organisierte jedoch ein nationales Forum für die nördliche Dimension im Januar 2001, um verschiedene Meinungen des öffentlichen und privaten Sektors über die nördliche Dimension und verschiedene Interessen an der weiteren Entwicklung der Initiative zusammenzubringen. Als Elemente einer nationalen Strategie für die nördliche Dimension kamen unter anderem eine Weiterentwicklung der Förderprogramme sowie die Möglichkeit der Verbesserung von Internetverbindungen in Russland zur Sprache. Finnland zeigte sich zufrieden, dass Schweden die Aufgabe übernommen hatte, während seiner Präsidentschaft 2001 die Initiative weiterzuführen. Als direktes finnisches Interesse wurden konkreten Schritte, wie Investitionen in russische Umweltschutzprojekte, angesehen. Auch die Frage von Kaliningrad, die für Schweden von zentraler Bedeutung ist, erhielt in Finnland größere Aufmerksamkeit als zuvor.

Schlussfolgerungen

Seit Finnland der EU beigetreten ist, hat es systematisch versucht, „zum Kern der Union“ vorzustoßen. Premierminister Lipponen wurde oft als die Personifizierung dieser Politik gesehen. Wichtige Herausforderer innerhalb seiner Regierung schien er nicht zu haben, und die Opposition blieb schwach. Im Jahr 2000 wurde die Dauerhaftigkeit seiner außenpolitischen Doktrin jedoch in Frage gestellt. Die neue Präsidentin Halonen und der Außenminister Tuomioja scheinen einen Pendelschlag nach links zu repräsentieren und damit Lipponens Position in seiner eigenen Partei zu schwächen. Ironischerweise war Lipponen unter Konservativen populärer als unter den Mitgliedern seiner eigenen Partei.

Die Kritik an Lipponen machte sich auch an seiner Außenpolitik fest. Die Mehrheit schien seinen nach Föderalismus klingenden Ideen in der Rede von Brügge nicht zustimmen zu wollen: Es wurde ihm unterstellt, dass er eher die Interessen der EU als die Finnlands fördere.²⁰ Demgegenüber erhielt die Außenpolitik Halonens gute Noten von der Bevölkerung.²¹ Lipponens Europapolitik, so lässt sich damit zusammenfassend sagen, stützt sich auf das verfassungsmäßige Mandat, Halonens Linie hingegen erfährt eine größere politische Unterstützung.

Mehrere mögliche Gründe für die Zunahme der kritischen Haltung der Öffentlichkeit gegenüber der EU lassen sich anführen: Ein wichtiger Grund war, dass mit der finnischen Präsidentschaft nur eine temporäre Popularität der EU einherging, die mit dem Ende der Präsidentschaft aber auch wieder verschwand. Auch die Lebensmittelskandale und der Boykott Österreichs haben die öffentliche Meinung negativ beeinflusst.

Anmerkungen

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

- 1 Erilaisuuksien Suomi. Raportti suomalaisten asenteista 2001, Helsinki 2001.
- 2 Forsberg, Tuomas: One Foreign Policy or Two? Finland's New Constitution and European Policies of Tarja Halonen and Paavo Lipponen, in: Northern Dimensions. Yearbook 2001. Finnish Institute of International Affairs, Helsinki.
- 3 Siehe „Die Verfassung Finnlands“ und Nousiainen, Jaakko: The Finnish System of Government: From a Mixed Constitution to Parliamentarism, in: <http://www.eduskunta.fi>; Jansson, Jan-Magnus: Från regeringsformen till grundlagen, Helsinki 2000, S. 188-192; Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme, Turku 2000, S. 199-209.
- 4 Jyränki, Antero: Perustuslakiuudistus ja ulkopoliittikan johtaminen, in: Ulkopoliittikka 1/2000, S. 32-39; „Halonen tar för sig av makten“, Interview mit Antero Jyränki, Hufvudstadsbladet, 22. Oktober 2000.
- 5 Der offensichtliche Widerspruch zur Verfassung führte zu einer öffentlichen Debatte über die Gesetzmäßigkeit von Lipponens Entscheidung und sogar zu Versuchen, ein Verfahren gegen ihn im Parlament anzustreben. Das Ergebnis der Untersuchung lautete, dass das Vorgehen Lipponens tadelnswert sei, da es nicht mit dem Präsidenten abgestimmt worden war, jedoch nicht illegal, da der Präsident die Politik nachträglich bestätigt hätte. Siehe Vogt, Henri: Finland and the Austria Boycott, in: Northern Dimensions. Yearbook of Finnish Foreign Policy 2001.
- 6 Eteläpää, Mari: Euroopan unionin sotilaallinen kriisinhallinta, in: Ulkopoliittikka Bd. 38 (1) 2001, S. 63-67.
- 7 Siehe z.B. Botschafter Antti Sierla (der finnische PSK-Vertreter) in: Nykypäivä, 3. April 2001.
- 8 Lipponen, Paavo: Tiiviimpi unioni on Suomen etu, in: Turun Sanomat, 29. Mai 2000.
- 9 Tarja Halonen, Rede vor dem Parlament, 1. März 2000, siehe: <http://www.tpk.fi>.
- 10 Vgl. die Rede von Premierminister Paavo Lipponen vor dem Atlantik-Rat Finnlands, 12. Dezember 2000.
- 11 siehe Anm. 10.
- 12 Interview der Präsidentin Tarja Halonen in Uutispäivä Demari, 1. Februar 2001.
- 13 Tuomioja tyrmää liittovaltioajatuksen, in: Helsingin Sanomat, 13. Mai 2000.
- 14 siehe Anm. 8.
- 15 Paavo Lipponen, Rede vor dem Europakolleg in Brügge, 10. November 2000.
- 16 Siehe Ojanen, Hanna: Enlargement: A Permanent Threat for the EU, and a Policy Problem for Finland?, in: Northern Dimensions. Yearbook 2001. The Finnish Institute of International Affairs, Helsinki.
- 17 Erilaisuuksien Suomi. Raportti Suomalaisten asenteista 2001, Zentrum für Finnische Wirtschafts- und Politikstudien (EVA).
- 18 Sogar potenziell gefährliche Aspekte wie eine unkontrollierte Einwanderung von Arbeitnehmern aus Osteuropa nach Finnland würden höchstens marginal sein: Gemäß dem Bericht würden 80 Prozent der Einwanderung nach Deutschland und Österreich gehen, wohingegen Finnland nur etwa 5.000 Einwanderer als Nettogewinn von 43.000 Migranten in 30 Jahren haben würde. EU:n laajeneminen ja Suomi, der Bericht ist (nur auf Finnisch) verfügbar: <http://www.vn.fi/vnk/suomi/vnk71f.htm>.
- 19 Siehe Haukkala, Hiski: Succeeding Without Success? The Northern Dimension of the European Union, in Northern Dimensions. Yearbook 2001, The Finnish Institute of International Affairs, Helsinki; Leshukov, Igor: Can the Northern Dimension Break the Vicious Circle of Russia-EU Relations?, in Ojanen, Hanna (Hrsg.): The Northern Dimension: Fuel for the EU? Finnish Institute of International Affairs and Institut für Europäische Politik, Helsinki 2001.
- 20 Lipposta pidetään EU:n edusmiehenä, in: Suomen Kuvalehti, 9. Februar 2001.
- 21 Haloselle yhtä hyvä todistus kuin Ahtisaarelle lopuksi, in: Keskisuomalainen, 28. Januar 2001; Tytyväisyys kasvaa kohisten, in: Kaleva, 5. Februar 2001.