

Finnland

Kristi Raik

Während sich die EU mit der Erweiterung und dem Verfassungsvertrag auf größere Veränderungen vorbereitete, war auch die Position Finnlands in der Union im vergangenen Jahr wechselhaft. Die Gründe sind sowohl europäischer Natur wie aufgrund der veränderten Machtbalance durch die finnischen Parlamentswahlen im März 2003 hausgemacht. Nach den Wahlen musste der langjährige Ministerpräsident Paavo Lipponen, der Vorsitzende der sozialdemokratischen Partei, Anneli Jäätteenmäki von der Zentrumsparterie Platz machen. Jäätteenmäkis turbulente Zeit im Amt dauerte nicht mehr als ein paar Monate,¹ aber die Zentrumsparterie blieb in der Regierung – ab Juni 2003 mit Matti Vanhanen als Ministerpräsidenten. Paavo Lipponen kann als der „europäischste“ Politiker Finnlands charakterisiert werden. Er hatte als Ministerpräsident immer betont, dass es für Finnland notwendig sei, zum „Kern“ der Union zu gehören und deshalb auch in allen Bereichen der Integration an der Entwicklung neuer Initiativen beteiligt zu sein. Die Zentrumsparterie vertrat im Gegensatz dazu eine europaskeptische Position unter den großen finnischen Parteien. Die Sozialdemokraten beteiligten sich zwar weiter an der Regierung und Erkki Tuomioja, Außenminister in Lipponens Regierung, behielt seine Position in der neuen Koalition. Doch hatte Tuomioja immer einen reservierteren Kurs gegenüber der EU vertreten als sein Parteifreund Lipponen. Der Machtwechsel ließ deswegen Spekulationen über eine Verschiebung der finnischen EU-Politik zu einer vorsichtigeren und passiveren Haltung aufkommen. Eine eher skeptische Haltung gegenüber weiteren Vertiefungsschritten und einer Teilnahme an eventuellen Kerngruppen wäre auf der früheren Linie der Zentrumsparterie gelegen. Doch statt der Formulierung eines klar unterscheidbaren neuen Konzepts beanspruchte die neue Koalition einerseits, die Linien der Vorgängerregierungen fortzuschreiben, während sie andererseits gegenüber wichtigen Fragen ambivalent blieb. Im Nachhinein – wie im Folgenden zu zeigen sein wird – lässt sich sagen, dass die Diskussion über einen möglichen Wandel intensiver war, als dann der tatsächliche Kurswechsel in der finnischen EU-Politik ausfiel.

Eine flexible Haltung bei der Reform der Institutionen

Im Konvent formulierte Finnland seine Position vor allem aus der Perspektive eines kleinen Landes, indem es nach starken gemeinsamen Institutionen – besonders nach einer starken Kommission – nach der Ausweitung der Gemeinschaftsmethode und vor allem nach Gleichheit der Mitgliedstaaten rief. Die Einrichtung einer ständigen Ratspräsidentschaft wurde von den Finnen vehement abgelehnt, da geargwöhnt wurde, dies würde die Macht

Übersetzt aus dem Englischen von Mariano Barbato.

¹ Jäätteenmäki trat im Juni zurück, da sie beschuldigt wurde, geheime Dokumente über Verhandlungen zwischen Ministerpräsident Lipponen und Präsident George W. Bush vom Dezember 2002 in Washington herausgegeben zu haben. Der Fall wurde im März 2004 vor Gericht gebracht und Jäätteenmäki wurde freigesprochen.

der großen Mitgliedstaaten in der Union stärken. Der Regierungswechsel im April 2003 brachte keine nennenswerte Veränderung dieser Positionen.

Die Finnen reagierten auf den vom Konvent vorgelegte Entwurf des Verfassungsvertrags anfänglich nicht besonders positiv. Die Hauptkritik richtete sich gegen die Institution der Präsidentschaft, wie sie im Vertragsentwurf vorgeschlagen war. Die Arbeitsweise des Konvents und insbesondere die undemokratische Führung unter Präsident Giscard d'Estaing erzeugte einigen Ärger unter den finnischen Vertretern und Kommentatoren.

Dennoch verfolgte die finnische Regierung einen konzilianten Kurs in der Formulierung ihrer Position für die Regierungskonferenz, die im Oktober begann. Sie drückte ihre Bereitschaft aus, die ständige Ratspräsidentschaft zu akzeptieren und erklärte, dass der Entwurf des Konvents „zum größten Teil“ für Finnland annehmbar war.² Als Gegenleistung für die Aufgabe des Widerstands gegen die ständige Ratspräsidentschaft forderte die Regierung ein, dass jeder Mitgliedstaat auch zukünftig in der Kommission vertreten sein müsse. An dieser Position wurde bis vor kurzem festgehalten, dann signalisierte der Ministerpräsident die Bereitschaft zu einem Kompromiss über die Zusammensetzung der Kommission, wenn dafür die Entscheidungsverfahren im Rat im Sinne Finnlands und der anderen kleineren Staaten gestaltet würden.³ Finnland zöge eine doppelte Mehrheit, zusammengesetzt aus 50 Prozent der Mitgliedstaaten und 50 Prozent der Bevölkerung, als Grundlage für Mehrheitsentscheidungen im Rat, vor.

Der Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004 gab der Diskussion neue Nahrung, ob die EU sich in Richtung einer Union der verschiedenen Geschwindigkeiten, der fragmentierten Integration und des Aufkommens einer Avantgarde oder von Kerngruppen bewege. In Reaktion auf diese Debatte betonte die finnische Regierung die Einheit der Integration und die notwendige Offenheit möglicher Kerne für alle Mitgliedstaaten. Hinter dieser Position steckt die Sorge, dass das Land an den Rand gedrängt und aus dem „Kern“ der EU ausgeschlossen werden könnte und so nicht mehr in der Lage wäre, die Entwicklung im Integrationsprozess zu beeinflussen.

Insgesamt blieb die Haltung Finnlands hinsichtlich der Institutionen und der Entscheidungsverfahren in der Union offen für Verhandlungen. Flexibilität signalisierend betonte Ministerpräsident Vanhanen, dass jeder Vorschlag als Teil der ganzen institutionellen Struktur bewertet werden müsse. Finnland hoffte dabei auf eine schnelle Einigung über den neuen Vertrag und hatte nicht die Absicht, als Bremsklotz in den Verhandlungen zu wirken.⁴

Das Festhalten an der Bündnisfreiheit

Eines der meist diskutierten Themen in der finnischen EU-Diskussion während der letzten Jahre war die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Das Land versucht den Spagat, auf der einen Seite an der Politik der Bündnisfreiheit festzuhalten und auf der anderen Seite den Wunsch zu hegen, sich an den verstärkten Aktivitäten in diesen Bereich zu beteiligen. Gemäß der Regierungsposition gilt das Land als bündnisfrei, solange es außerhalb der NATO bleibt. Die Mitgliedschaft in der NATO wird zwar als echte Option

2 Regierungsbericht an das Parlament über die Ergebnisse der Arbeit des Europäischen Konvents und die Vorbereitung zur Regierungskonferenz, 29.08.2003.

3 Helsingin Sanomat, 23.04.2004.

4 Vgl. ebenda. Matt Vanhanen, Rede vor dem Parlament, am 04.02.2004.

betrachtet, doch stellt dies eine Lösung dar, für die es gegenwärtig weder eine Notwendigkeit noch öffentliche Unterstützung gibt. Währenddessen wächst die Bedeutung der EU als Sicherheitsgemeinschaft und Sicherheitsakteur und Finnland betont seine Verpflichtung dieser Entwicklung gegenüber. Es wird erwartet, dass die Regierung im Lauf des Jahres ein Grundsatzpapier mit einer detaillierten Analyse der finnischen Außen- und Sicherheitspolitik vorlegt.

Die offizielle Position sieht keinen Gegensatz zwischen einer aktiven Beteiligung an der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU und der Bündnisfreiheit. So bleibt die Regierung dabei, einen Unterschied zwischen Finnlands Beitrag zur EU auf der einen Seite und der Frage der Bündnisfreiheit auf der anderen Seite zu machen. Um diese Unterscheidung zu ermöglichen, wurde das Konzept der Bündnisfreiheit auf die Frage der territorialen Verteidigung eingeschränkt: In diesem Bereich bleibt Finnland bei der Bündnisfreiheit, während in anderen Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sich das Land aktiv engagiert.

Die Vereinbarkeit dieser Unterscheidung mit einer aktiven Rolle in der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik blieb nicht ganz unproblematisch. Eine der wichtigsten Forderungen Finnlands in der Regierungskonferenz waren im neuen Vertrag keine uneingeschränkten Verteidigungsgarantien zu verankern. In der letzten Phase der Verhandlungen Anfang Dezember letzten Jahres lehnte Finnland die Formulierung einer gegenseitigen Sicherheitsgarantie, wie von Italien eingebracht, ab und initiierte eine „weichere“ Formulierung. Der finnische Vorschlag wurde von den anderen bündnisfreien Mitgliedstaaten unterstützt⁵ und führte zu einer Überarbeitung des betreffenden Artikels. Gegenseitige Verteidigung mit dem Vorbehalt, dass dies „nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten beeinträchtigt“, wie es in der neuen Version des Entwurfs hieß, war für Finnland und die anderen bündnisfreien Länder annehmbar.

Eine andere Schlüsselposition Finnlands in den Verhandlungen über den Sicherheits- und Verteidigungsartikel war es, die Offenheit der gemeinsamen EU-Politik für alle Mitglieder zu betonen. Daher lehnte Finnland Regelungen ab, die das Entstehen eines engeren Kerns innerhalb der strukturierten Zusammenarbeit möglich gemacht hätten. Die Ausweitung der Aufgaben des Krisenmanagements und die Stärkung der militärischen Kapazitäten der EU wurden von Finnland unter der Bedingung unterstützt, dass neue Formen der Kooperation für alle Mitglieder offen bleiben müssten.

Die Obstruktionspolitik Finnlands hinsichtlich europäischer Sicherheitsgarantien während der Regierungskonferenz wurde in der heimischen Öffentlichkeit stark kritisiert, da dies die Einflussmöglichkeiten des Landes in der Union beschneiden würde. Finnlands Aktivitäten in diesem Bereich wurden als Zeichen für die neue, eher reservierte Haltung der Regierungen Vanhanen gegenüber dem europäischen Integrationsprozess eingeschätzt. Laut des früheren Ministerpräsidenten Lipponen – einer der harschesten Kritiker der EU-Politik der gegenwärtigen Regierung – droht die neue Politik, Finnland in eine marginale, periphere Position zu drängen.⁶

Die Regierung war bemüht, diese Kritik unter Hinweis auf die Verpflichtung Finnlands auf eine Stärkung der EU als internationaler Akteur zurückzuweisen. So steht Finnland zur

5 Brief der Außenminister Finnlands, Irlands, Österreichs und Schwedens an Franco Frattini, Ratspräsident der Europäischen Union, CIG 62/03, Brüssel, 04.12.2003.

6 Beispielsweise Helsingin Sanomat 11.12.2003.

im Verfassungsvertrag formulierten und in der Erklärung des Europäischen Rats im März bestätigten Solidaritätsklausel bei terroristischen Anschlägen und zu der Zusage, sich am Aufbau einer schnellen Eingreiftruppe zu beteiligen, die 2007 einsatzbereit sein soll. Die Bedeutung der EU für die nationale Sicherheitspolitik wurde besonders deutlich in einer Rede des Ministerpräsidenten Vanhanen hervorgehoben, die viel Aufmerksamkeit in den finnischen Medien erhielt.⁷ Die Regierung gab auch ihrer Unterstützung für die Implementation der Europäischen Sicherheitsstrategie Ausdruck, wie sie im Dezember 2003 angenommen worden ist.

Mehrere finnische Kommentatoren, darunter einige prominente Mitglieder der sozialdemokratischen Partei, riefen nach einer grundsätzlichen Neubewertung der finnischen Sicherheitspolitik im Licht der Entwicklung der EU zu einem internationalen Akteur.⁸ Es ist fraglich, ob die Mitgliedschaft in allen Bereichen der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik Raum für eine glaubwürdige Politik der Bündnisfreiheit lässt. Um die Worte Kimmo Kiljunens zu benutzen, der Vertreter des finnischen Parlaments im Konvent war, wird der neue Vertragsvertrag die Bündnisfreiheit der Mitgliedstaaten „auflösen“.⁹ Mehrere Kritiker sehen die gegenseitige Verteidigung auch als eine Konsequenz des Integrationsprozesses und als Beitrag zur Vertiefung der Zusammenarbeit in anderen Bereichen. Durch die Ablehnung der gegenseitigen Sicherheitsgarantien unterhöhle Finnland die allgemeine Stärkung der internationalen Rolle der EU.

Obwohl die EU der bevorzugte Rahmen für die internationale Kooperation Finnlands ist, hat Finnland keine Unterstützung geäußert für eine dezidiert europäische Vision im Sinne einer Stärkung der internationalen Rolle der EU, die auf Unabhängigkeit von den USA abzielt. Die finnische Position hinsichtlich der Beziehungen zwischen der EU und den USA war vorsichtig und ein Stück weit ambivalent. Das Land hat es vermieden, Partei für eine Seite zu ergreifen, und versucht, hinsichtlich der Spaltung in Europa über den Irakkonflikt eine neutrale Position zu behalten. Dennoch kann die finnische Position soweit als atlantisch bezeichnet werden, als dass sie die Bedeutung der transatlantischen Partnerschaft betont. Finnland ist nicht bereit, die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU in einem Ausmaß voranzutreiben, das die Verpflichtung der USA gegenüber der europäischen Sicherheit infrage stellen würde oder einer Duplizierung der NATO gleich käme.

Dauerhafte Unterstützung der Erweiterung

Die Erweiterung bleibt ein Thema mit herausragender Bedeutung für Finnland, besonders wegen seiner Lage an der östlichen Grenze der EU. Der Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten und die Konsequenzen der Erweiterung, sowohl für Finnland wie für die EU, wurde in der öffentlichen Debatte des letzten Jahres mit wachsender Aufmerksamkeit verfolgt. Vor allem waren die Finnen besorgt über mögliche Auswirkungen auf die finnische Wirtschaft und das Sozialsystem.

Der finnische Finanzminister schätzt, dass die Erweiterung keine nennenswerten Auswirkungen auf die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten haben wird. Dies erklärt sich aus dem geringen Anteil der Beitrittsländer am Außenhandel, an migrationsbereiten

7 Matti Vanhanen: Rede vor dem Ylihärmä, 04.04.2004.

8 Paavo Lipponen: „Ydineurooppa on Suomelle realiteetti“, Turun Sanomat, 19.01.2004; Kimmo Kiljunen, EU:n perustuslaki – suomalaisena konventissa. Eurooppa-tietoa 181/2004, Ulkoasiainministeriö/Eurooppa-tiedotus; Liisa Jaakonsaari, Interview mit Kaleva, 28.03.2004.

9 Kiljunen: op.cit., S.138.

Arbeitskräften und an Direktinvestitionen der EU.¹⁰ Dennoch hat Finnland (wie die meisten der anderen alten Mitgliedstaaten) ein neues Gesetz verabschiedet, das die Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus den acht postkommunistischen Ländern für zwei Jahre nach dem Beitritt begrenzt. Die Beschränkungen sind von den Gewerkschaften aktiv vorangetrieben worden, die ein Einströmen billiger Arbeitskräfte aus dem „Osten“ befürchteten. Die SAK, die Zentralorganisation der finnischen Gewerkschaften, war besonders besorgt wegen des möglichen Zustroms von Arbeitskräften aus dem benachbarten Estland. Mehrere ihrer Studien zu diesem Thema gehen davon aus, dass bis zu 400.000 Esten bereit sind, zeitweise in Finnland zu arbeiten.¹¹ Die meisten Experten erwarten jedoch, dass die tatsächliche Zahl von Arbeitskräften aus den neuen EU-Mitgliedsländern um ein Vielfaches geringer ausfallen wird – der Zuwachs an Arbeitskräften dürfte sogar geringer ausfallen, als auf dem Arbeitsmarkt in den nächsten Jahren benötigt.

Die erwarteten wirtschaftlichen Auswirkungen der Erweiterung verursachen einen wachsenden Druck, die Steuern zu senken, das finnische Sozialsystem zu beschneiden und darüber hinaus Aktivitäten finnischer Unternehmen in die neuen EU-Länder zu verlagern. Wie in anderen Ländern wird dieser Druck auch in Finnland einerseits als Bedrohung für die soziale Sicherheit und den Wohlfahrtsstaat gesehen, auf der anderen Seite wird aber auch der positive Einfluss zur Reform der Wirtschaft und eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit erkannt.

Die Finnen sind darüber hinaus besorgt über die politischen Konsequenzen der Erweiterung. Mehrere finnische Experten haben argumentiert, dass es schwieriger für das Land wird, seine Interessen in einer erweiterten Union zu vertreten. Deshalb riefen sie dazu auf, die nationale EU-Politik zu überprüfen.¹² Auf der anderen Seite könnte die Erweiterung auch einen positiven Einfluss auf die finnische Position in der EU haben. Finnland hat in vielen Bereichen gemeinsame Interessen mit den neuen Mitgliedstaaten, beispielsweise in institutionellen Fragen und in den Außenbeziehungen. So gesehen hat Finnland mehr potentielle Verbündete in der erweiterten Union. Die Erweiterung vergrößert das Gewicht der Nördlichen und vor allem der Östlichen Dimension, die beide von besonderer Bedeutung für Finnland sind. Obwohl die neue Östliche Dimension in gewisser Hinsicht im Wettbewerb mit der ursprünglich finnischen Initiative einer Nördlichen Dimension steht, gibt es dennoch ein beachtliches Potential für ein Vorantreiben der Nördlichen Dimension innerhalb der Strukturen des neuen östlichen Schwerpunkts.

Trotz der Sorgen über die Erweiterung zeigen mehrere Umfragen einen positiven Trend in der öffentlichen Meinung der Finnen. Laut der letzten Umfrage des Eurobarometers liegen die Finnen mit 53 Prozent pro Erweiterung im EU-Durchschnitt.¹³ Eine andere Umfrage, durchgeführt von einem finnischen Institut, zeigt jedoch, dass mehr als 60 Prozent der Finnen die Erweiterung nach dem Mai 2004 „für eine lange Zeit“ stoppen

10 <http://www.valtioneuvosto.fi/vn/liston/base.lsp?r=1692&k=fi&old=718> (28.04.2004).

11 „Viron työmarkkinailmasto – kevät 2004.“ Tutkimustieto 1/2004, SAK.

12 Beispielsweise Esko Antola: „Eriytyvä unioni vaatii Suomelta linjamuutosta“, Turun Sanomat 22.08.2003; Risto E.J. Penttilä: „Suomen on linjattava EU-politiikkansa uudelleen“, Helsingin Sanomat 27.02.2004; Tapio Raunio und Matti Wiberg: „Hallituksen täsmennettävä tavoitteitaan EU:ssa“, Helsingin Sanomat 19.05.2003.

13 Europäische Kommission: Standard Eurobarometer 60/ Herbst 2003.

14 Kai Torvi: „Turvassa EU:ssa – kaukana kavala maailma. EVA:n Suomi, EU ja maailma – asennetutkimus 2004.“ EVA (Zentrum für finnische Wirtschafts- und Politikstudien), Helsinki, 2004.

würden.¹⁴ So sind die Finnen nicht besonders erpicht auf die Erweiterung um Rumänien, Bulgarien und andere Beitrittskandidaten.

Anstehende Herausforderungen

Im Dezember 2003 verlor Finnland die Schlacht mit Italien um den Standort der Behörde für Lebensmittelsicherheit. Der Verlust wurde jedoch mit der Entscheidung des Europäischen Rats kompensiert, an Helsinki die europäische Chemiebehörde zu vergeben. Es steht noch nicht fest, wann die Behörde ihre Arbeit voll aufnehmen wird – dies hängt ab von der Annahme der betreffenden EU-Regularien, was noch einige Jahre dauern könnte. Dennoch bereitet die Regierung schon die Eröffnung der Behörde vor.¹⁵ Darüber hinaus wappnet sie sich für die Übernahme der EU-Präsidentschaft durch Finnland in der zweiten Jahreshälfte 2006. Beide Aufgaben sind von großer symbolischer Bedeutung für Finnland.

Mit der Erweiterung wird es zukünftig noch schwieriger werden, finnische Kandidaten in EU-Ämter zu hieven. Die mögliche Kandidatur des früheren Ministerpräsidenten Paavo Lipponen für den Posten des Kommissionspräsidenten war in dieser Hinsicht der wichtigste Fall, über den in der finnischen Öffentlichkeit viel spekuliert und geredet wurde. Finnland hegt außerdem Ambitionen, die Stelle des Direktors der europäischen Grenzbehörde zu besetzen, die ihre Arbeit Anfang 2005 aufnehmen wird.

Nach fast zehnjähriger Mitgliedschaft Finnlands in der EU haben sich die Finnen an die EU gewöhnt und können ihr mehr positive als negative Seiten abgewinnen.¹⁶

Weiterführende Literatur

Teija Tiilikainen: Finland: smooth adaptation to European values and institutions, in: Wessels, Wolfgang u.a. (Hrsg.): Fifteen into one. The European Union and its member states, Manchester 2003, S. 150-165.

¹⁵ Pressestelle der Regierung, Pressebulletin, 59/2004, 27.02.2004.

¹⁶ Torvi: op.cit.