



1. Snellman-
Seminar



Beiträge zum Thema:

Finland und die europäische Integration



Finland und die europäische Integration

Beiträge der Teilnehmer
des
Finnisch-deutschen Seminars
- 1. Snellman-Seminar -
31. 8. 1993 - 3. 9. 1993
in Schloß Klingenthal/Elsaß

zum Thema:
Finnland und die europäische Integration

Veranstalter:

STIFTUNG F.V. S. ZU HAMBURG
EUROPA-KOLLEG HAMBURG
STIFTUNG ZUR FÖRDERUNG DEUTSCHER KULTUR HELSINKI

Saksalaisen kulttuurin edistämissäätiön julkaisuja; 4
Skriftor utgivna av Stiftelsen för främjande av tysk kultur; 4
Veröffentlichungen der Stiftung zur Förderung deutscher Kultur; 4

Hamburg – Helsinki
1994

© Herausgeber: STIFTUNG F.V.S. ZU HAMBURG
EUROPA-KOLLEG HAMBURG
STIFTUNG ZUR FÖRDERUNG DEUTSCHER KULTUR HELSINKI

Redaktion: Waltraud Bastman-Bühner (Gesamtkonzeption)
Hannes Saarinen

Satz und Druck: Todt-Druck GmbH, D-78048 Villingen-Schwenningen

Exemplare können angefordert werden bei:
Stiftung zur Förderung deutscher Kultur
c/o Waltraud Bastman-Bühner
Geschäftsführender Vorstand
Halmstadinkatu 9 A 14
FIN-10900 HANKO

Inhalt

Einleitung	6
Hannes Saarinen Johan Vilhelm Snellman – finnischer Nationalphilosoph und Staatsmann	7
Hans-Joachim Seeler Möglichkeiten zur Integration Nord- und Osteuropas aus der Sicht der Europäischen Gemeinschaft	9
Jaakko Numminen Europa und Finnlands Kulturpolitik	17
Harald Jürgensen Die wirtschaftlichen Chancen Osteuropas im Integrationsprozeß	22
Matti Aura Die Integrationsstrategie des finnischen Handels und der finnischen Industrie	31
Franz Froschmaier Wirtschaftspolitische Aspekte des EG-Beitritts von Finnland	36
Juha Väyrynen Der Harmonisierungsbedarf des finnischen Rechtssystems	40
Rudolf Walser Die europäische Integration aus Sicht der Schweiz: Nach dem Nein zum EWR	48
Max Engman Finnische Parallelen	54
Piotr Pysz Die Wechselwirkung des Europa-Abkommens und der Systemtransformation – eine Chance für den EG-Beitritt Polens?	61
Jukka Nykyri Euroregion Oulu 2000 – Motor der europäischen Integration im Norden	71
Thomas Straubhaar und Peter A. Fischer Personenfreizügigkeit und ökonomische Integration: Der Nordische Arbeitsmarkt als Vorbild für Europa?	78
Risto E. J. Penttilä Snellman und die Tradition des sicherheitspolitischen Denkens in Finnland	92
Karl von Wogau Die Europäische Gemeinschaft nach dem Jahr 2000	103
Autorenverzeichnis	115

Einleitung

Vom 30. August bis 3. September 1993 fand in Schloß Klingenthal (Elsaß), Frankreich, einem Tagungsort der Baseler Johann-Wolfgang-von-Goethe-Stiftung, ein finnisch-deutsches Seminar – das I. Snellman-Seminar – statt. Es wurde von der deutschen STIFTUNG F.V.S. zu Hamburg und der finnischen STIFTUNG ZUR FÖRDERUNG DEUTSCHER KULTUR/Helsinki getragen und vom Institut für Integrationsforschung der Stiftung EUROPA-KOLLEG/Hamburg vorbereitet.

Die Zusammenarbeit der Stiftungen in Fragen des europäischen Zusammenschlusses ist kein Zufall: Die 1931 errichteten Stiftungen F.V.S. zu Hamburg und Johann Wolfgang von Goethe in Basel sind beides Gründungen des Hamburger Kaufmanns und Mäzens Dr. h. c. mult. Alfred Toepfer, der sein ganzes Lebenswerk der Verständigung unter den europäischen Völkern gewidmet hatte. Dieselben Beweggründe hatten den Kaufmann Theodor Aue und seine Frau Ulla 1986 veranlaßt, in Helsinki die Stiftung zur Förderung deutscher Kultur ins Leben zu rufen. So lag es nahe, zwischen diesen Stiftungen eine Zusammenarbeit zu beginnen, wie sie im ersten Snellman-Seminar zum Ausdruck kam und 1994 in Finnland mit einem weiteren Seminar fortgesetzt werden soll.

Der engen persönlichen Verbindung des Vorstandes der Stiftung F.V.S. mit der Stiftung Europa-Kolleg Hamburg ist es zu verdanken, daß dieses für die Betreuung des ersten Seminars gewonnen werden konnte. Ihrem Präsidenten, Herrn Senator a. D. Dr. Joachim Seeler, und dem Direktor des Instituts für Integrationsforschung, Herrn Professor Dr. Harald Jürgen sen, sind die Träger des Seminars dafür dankbar, daß sie es auf deutscher Seite geplant und vorbereitet haben. Ein gleicher Dank gilt der Stiftung zur Förderung deutscher Kultur, die sich um die finnischen Referenten bemüht hat und die Herausgabe der Referate betreut. Die Stiftungen haben dankbar vermerkt, daß alle Referenten ihre Beiträge dem Seminar und dieser Veröffentlichung unentgeltlich überlassen haben.

Besonderer Dank gilt auch der Johann-Wolfgang-von-Goethe-Stiftung für die gute Arbeitsatmosphäre in Schloß Klingenthal und seine angenehme Gastlichkeit, die wesentlich zu den menschlichen Begegnungen und den intensiven fachlichen Diskussionen beigetragen haben. Die Herausgeber haben darauf verzichtet, diese Aussprachen hier wiederzugeben, da sie in einer Zusammenfassung für Außenstehende oft nur bedingt nachvollziehbar sind; dagegen wurde der Charakter des gesprochenen Wortes hier bewußt erhalten. Die Referate sind für die weitere Diskussion eines möglichen Beitritts Finnlands zur Europäischen Union bedeutsam und aktuell und werden im Nachfolgenden ungekürzt abgedruckt.

Hamburg/Helsinki, im Herbst 1993

STIFTUNG
F.V.S.

STIFTUNG
EUROPA-KOLLEG

STIFTUNG ZUR FÖRDERUNG
DEUTSCHER KULTUR

Johan Vilhelm Snellman – finnischer Nationalphilosoph und Staatsmann

Als die Stiftung F. V. S. und das Europa-Kolleg in Hamburg sowie die Stiftung zur Förderung deutscher Kultur in Helsinki das erste gemeinsame Seminar über das Thema „Finnland und die europäische Integration“ planten, kamen die Veranstalter auf den Gedanken, die Zusammenarbeit, die ja nicht auf ein einmaliges Treffen beschränkt bleiben sollte, nach einer historischen Gestalt aus der finnischen Geistesgeschichte zu benennen. Eine solche Persönlichkeit, die in ihrem aktiven Wirken einerseits national-emanzipatorisch aufgetreten, andererseits in ihrem Denken europäischen Geistesströmungen verpflichtet war, fand sich in der Gestalt Johan Vilhelm Snellmans.

Snellman hat von 1806 bis 1881 gelebt. Er entstammte einer österbottnischen Kaufmanns- und Pfarrersfamilie; seine Muttersprache war Schwedisch, aber seiner geistigen Einstellung und politischer Überzeugung nach war er Finne. Geboren wurde er als Untertan des damals noch auf beiden Seiten des Bottnischen Meerbusens herrschenden schwedischen Königs. Als er starb, regierte bereits der vierte russische Kaiser über das Großfürstentum Finnland. Die Rolle, die Snellman bei der Formierung dieses autonomen Großfürstentums zu einer Nation gespielt hat, ist von seinem ersten Biographen Thiodolf Rein treffend als Denker, Staatsmann und Vaterlandsfreund charakterisiert worden.

Die Grundlagen seines Denkens hat Snellman, außer in seinen Zeitschriften- und Zeitungsaufsätzen und während seiner späteren Lehrtätigkeit an der Universität Helsinki, vor allem in seinem an die Philosophie Hegels anknüpfenden frühen Werk „Die Lehre vom Staat“ ausgearbeitet. Der Zusammenhalt eines Staates beruhte nach ihm in entscheidendem Maße auf dem „Volksgeist“, d. h. einem gemeinschaftlichen nationalen Bewußtsein. Dieses Bewußtsein zu stärken, ja eigentlich erst bei der Masse des Volkes zu erwecken, betrachtete Snellman als seine Hauptaufgabe. Nach Auflösung der staatlichen Bindung an Schweden war die Chance zur Herausbildung einer finnischen Nation im Rahmen der vom russischen Kaiser 1809 gewährten Autonomie größer denn je. Zunächst als oppositioneller Publizist, später als Senator mit Regierungsaufgaben betraut, hat sich Snellman mit Erfolg für die Gleichberechtigung der finnischen Sprache neben der bisherigen Amtssprache Schwedisch eingesetzt. Daneben hat er zahlreiche wirtschaftliche Verbesserungen durchgesetzt, die der Industrialisierung des Landes zugute kamen. Er ist auch einer der Väter der noch heute gültigen finnischen Währung.

Sein Hauptaugenmerk richtete Snellman sowohl auf die Förderung einer finnischsprachigen Volksbildung als auf die Emanzipation des Finnischen zu einer Wissenschafts- und Kultursprache. Bildung in der eigenen Sprache war für ihn die Grundlage nationalen Bewußtseins. Die Bildungsinhalte waren jedoch weiterhin europäisch. Davon zeugen auch die zahllosen Reisen der jungen finnischen Bildungsschicht im 19. Jahrhundert nach Paris, London, Rom, Wien und vor allem in den deutschsprachigen Raum. Snellman selbst hatte von 1840 bis 1841 eine solche ausgedehnte Bildungsreise, mit Aufenthalten u. a. in Berlin, München, Tübingen und Wien, unternommen und seine Eindrücke in einem Bericht niedergeschrieben, den er unter dem Namen „Tyskland“ (Deutschland) veröffentlichte.

Snellman lebte in einer Zeit, die nicht ohne weiteres mit der heutigen Situation vergleichbar ist. Durch sein Wirken hat er die Basis geschaffen, auf der Finnland seine spätere staatliche Unabhängigkeit hat aufbauen können. Seine Verbundenheit mit dem Volk, sein unerschütterliches Rechtsempfinden können noch heute als beispielhaft gelten. Es ist kaum übertrieben zu sagen, daß sein Name für die Achtung und Bewahrung nationaler Eigenart im Gesamtrahmen eines in Jahrhunderten gewachsenen europäischen kulturellen Bewußtseins steht.

Hannes Saarinen

Möglichkeiten zur Integration Nord- und Osteuropas aus der Sicht der Europäischen Gemeinschaft

Hans-Joachim Seeler
Dr. jur., geb. 9. 8. 1930.
Studium der Rechtswissenschaft in Hamburg und Kiel. Kirchenjurist, zuletzt Oberkirchenrat der ev.-luth. Kirche; 1967-78 Senator der Freien u. Hansestadt Hamburg, 1966-79 Mitglied der Bürgerschaft; 1979-89 Mitglied des Europa-Parlaments; Präsident des Europa-Kollegs Hamburg, Vorsitzender der Universitätsgesellschaft Hamburg.



Die Europäische Gemeinschaft als Vorreiter der europäischen Einigung

Eine ganze Reihe von europäischen Staaten haben den Antrag gestellt, Mitglied der EG zu werden. Im Süden Europas sind dies Malta, die Türkei und Zypern; in der Alpenregion Österreich, die Schweiz und Liechtenstein und im Norden, Finnland, Norwegen und Schweden.

Eine weitere Anzahl europäischer Staaten in Ost- und Südosteuropa möchte lieber heute als morgen der Gemeinschaft beitreten. Diese Staaten wissen aber, daß sie die Voraussetzungen für einen Beitritt bisher in keiner Weise erfüllen.

Diese Staaten kann man wiederum in drei Gruppen einteilen, einmal: Polen, die Tschechische Republik, die Slowakei, Slowenien und Ungarn, zum anderen die baltischen Republiken, Bulgarien, Rumänien und Albanien und zum dritten Moldavien, Weißrußland, die Ukraine und mit Vorbehalten Rußland. Jugoslawien – ausgenommen Slowenien – habe ich bewußt nicht erwähnt, weil man heute noch nicht weiß, was einmal aus Jugoslawien und seinen Nachbarstaaten wird.

Die Europäische Gemeinschaft ist mit fast allen diesen Staaten inzwischen vertragliche Bindungen eingegangen, welche die politische, die wirtschaftliche und auch die verfassungsrechtliche Situation dieser Staaten berücksichtigt und ihr Rechnung trägt. Mit den sogenannten EFTA-Staaten – ohne die Schweiz – hat die EG den Vertrag über den europäischen Wirtschaftsraum geschlossen und darin vertraglich vereinbart, daß diese Staaten praktisch am Binnenmarkt teilnehmen, ohne Mitglied der Europäischen Gemeinschaft zu sein. Als Nichtmitglieder können sie jedoch nicht an der rechtlichen Gestaltung dieses Binnenmarktes teilnehmen. Insofern ist der EWR-Vertrag nur eine Übergangslösung. Mit den meisten anderen europäischen Staaten hat die Gemeinschaft sogenannte Assoziierungsverträge, auch Europa-verträge genannt, geschlossen, mit oder ohne die Zielsetzung eines späteren Beitritts.

Die erste Frage, die man stellen muß, ist die: „Reichen eigentlich die Verträge von Maastricht aus, um eine erweiterte Europäische Gemeinschaft handlungsfähig zu machen?“ Ich gehe von einer Erweiterung zunächst einmal nur um die Staaten Österreich, Schweden, Norwegen und Finnland aus und meine Antwort lautet: „nein“. Schon 12 Regierungsvertreter im Ministerrat sind oft nicht in der Lage, die notwendigen Entscheidungen herbeizuführen. Schon gar nicht, wenn Einstimmigkeit für diese Entscheidungen vorgesehen ist. 14 oder gar 16 Ratsmitglieder werden beim Fortbestand der gegenwärtigen Verfassungssituation in der

Europäischen Gemeinschaft noch weniger in der Lage sein, die notwendigen Aufgaben dieses leitenden Gremiums der Europäischen Gemeinschaft zu erfüllen.

In der Kommission sieht es so ähnlich aus. 21 statt 17 Kommissare werden die Europäische Gemeinschaft, ohne daß Reformen stattgefunden haben, nicht handlungsfähiger machen. Ebenso problematisch wird es sein, wenn nicht mehr 9, sondern 12 Amtssprachen in der Europäischen Gemeinschaft in allen Gremien praktisch gefordert und benutzt werden.

Ohne eine Reform der Gemeinschaft, ohne den Ausbau ihrer demokratischen Strukturen, ist sie kaum in der Lage, zusätzliche Mitglieder und, was ebenso wichtig ist, zusätzliche Kompetenzen zu übernehmen und zu verkräften.

Die EG will aber weitere europäische Staaten aufnehmen. Das entspricht auch ihrer vertraglichen Zielsetzung, wie sie ausdrücklich im EWG-Vertrag niedergelegt worden ist. Es ist durchaus notwendig, die skandinavischen Staaten und die Alpen-Staaten, um nur diese zu nennen, aufzunehmen, um die Europäische Gemeinschaft wirtschaftlich zu stärken und für ihre großen Aufgaben, Ost- und Südost-Europa zu integrieren, überhaupt in die Lage zu versetzen. Dies alles erfordert aber eine handlungsfähige Gemeinschaft.

Mit meinen Bemerkungen will ich deutlich machen, daß die Europäische Gemeinschaft nicht einfach durch Aufnahme neuer Mitglieder erweitert werden kann. Sie würde, wenn nichts weiteres geschieht, sehr schnell handlungsunfähig und damit nicht nur für viele weitere europäische Staaten uninteressant, sondern sie würde zu der klassischen Form der internationalen Staatenkooperation degenerieren und damit eine der Grundlagen ihres bisherigen Erfolges einbüßen. Die Europäische Gemeinschaft ist, wie Sie wissen, eine supranationale Gemeinschaft von Staaten.

Einer der Väter des europäischen Gedankens, der österreichische Graf Coudenhove-Kalergi, ebenso wie der damalige französische Ministerpräsident Briand im Völkerbund und auch noch Winston Churchill 1946 in seiner berühmten Rede in Zürich, sie alle und viele andere, haben immer nur, wenn sie von Europa sprachen, so etwas wie einen Völkerbund der europäischen Staaten gemeint und gefordert.

Als aber 1948 auf der berühmten Konferenz der europäischen Bewegung in Den Haag über den Fortgang, überhaupt über Start und Entwicklung einer europäischen Gemeinschaft, einer europäischen Union beraten wurde, wollte man mehr; man wollte eben nicht einen europäischen Völkerbund, weil man ja erlebt hatte, wie wenig ein solcher Völkerbund in der Lage war, Konflikte zu verhindern. Man wollte eine Union mit Staatsqualität. Das Projekt scheiterte damals am Widerstand Großbritanniens und auch Skandinaviens und so entstand 1949 zunächst einmal der Europarat, der wiederum der klassischen Form internationaler Staatenkooperationen folgte.

Erst die Notwendigkeit in jenen Jahren, das damalige Westdeutschland wirtschaftlich wieder aufzubauen, weil man begriffen hatte, daß der wirtschaftliche Wiederaufbau Europas ohne Westdeutschland nicht möglich sein würde, erst diese Notwendigkeit zwang zu neuen Überlegungen. Man wußte, daß man Westdeutschland nicht wirtschaftlich aufbauen konnte beim Fortbestand diskriminierender Besatzungsbestimmungen, und man wußte auch, daß so etwas wie etwa das Ruhrstatut, unvereinbar war mit einer freien wirtschaftlichen Entwicklung in der damaligen Bundesrepublik. Auf der anderen Seite wollte aber Frankreich die Entwicklung in Deutschland nicht ohne jeden französischen Einfluß stattfinden lassen.

So wurde die geniale Idee entwickelt, zunächst einmal den Bereich Kohle und Stahl, also den Montanbereich, in Form einer supranationalen Gemeinschaft zu gestalten. Das Besondere an dieser erstmalig zwischen den Völkern vereinbarten Form ist, daß die Staaten Teile ihrer hoheitlichen Rechte, wohlgemerkt nicht ihre Souveränität, auf eine Gemeinschaft übertragen, die diese hoheitlichen Rechte dann selbständig wahrzunehmen hat.

Aber es waren nur 6 Mitgliedstaaten des Europarates, die Benelux-Staaten, Italien, Frankreich und Westdeutschland, also die damalige Bundesrepublik, bereit, diesen Schritt zu tun. Großbritannien wehrte sich damals intensiv dagegen, Teile seiner hoheitlichen Rechte auf die Gemeinschaft für Kohle und Stahl zu übertragen. Wenige Jahre später gab es einen weiteren Versuch, das supranationale Europa auszubauen. Damals ging es darum, deutsche Soldaten zu gewinnen, weil man nach dem Angriff der Nordkoreaner in Korea Angst hatte, daß so etwas auch in Europa passieren könnte. Man wollte also deutsche Soldaten, aber man wollte keine deutsche Armee.

So wurde die Idee der supranationalen Gemeinschaft weiterentwickelt und man schuf damals vertraglich die europäische Verteidigungsgemeinschaft. Auch damals sollte ein ganz erheblicher Teil staatlicher Hoheit auf diese Gemeinschaft zur gemeinsamen selbständigen Wahrnehmung übertragen werden. Die EVG scheiterte aber 1954 am Votum der französischen Nationalversammlung.

Der nächste Schritt war dann der Ausbau der Montan-Union zur europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unter Einschluß einer dritten Gemeinschaft, nämlich der europäischen Atomgemeinschaft. Es ist interessant, sich daran zu erinnern, daß damals für Frankreich die Schaffung einer europäischen Atomgemeinschaft die Bedingung dafür war, daß Frankreich seinen Markt für die Industrieprodukte, vor allem der Bundesrepublik, öffnete. Damals, daran werden sich einige vielleicht erinnern, galt es, die Atombombe zur friedlichen Nutzung „zu zähmen“ und da Frankreich von Natur aus ein energiearmes Land ist, war das für die Franzosen der Weg, um unabhängiger von Energie-Importen zu werden. Diese drei Gemeinschaften Montan-Union, EWG und Euratom zusammen bildeten seit 1958 die Europäische Gemeinschaft, die EG.

Es waren aber immer noch nur 6 Mitglieder des Europarates, die damals die EG bildeten. Die Antwort Großbritanniens und Skandinaviens auf diese Entwicklung war die Schaffung der Europäischen Freihandelszone, die – wie wir inzwischen wissen – nicht die Erwartungen ihrer damaligen Gründungsmütter und Gründungsväter erfüllte. 1973, 1981 und 1986 wurde dann die EG erweitert von 6 auf nunmehr 12 Mitgliedsstaaten. Aber jede Erweiterungsrunde – vor allem der Beitritt Dänemarks und Großbritanniens – hat den Integrationsprozeß der Europäischen Gemeinschaft behindert, wenn nicht sogar für längere Zeit gestoppt.

Man hatte damals nicht gesehen und auch inzwischen nur langsam gemerkt, daß die Europäische Gemeinschaft nicht durch die Addition neuer Staaten ohne weiteres erweitert werden konnte, ohne die politische Substanz dieser Gemeinschaft zu gefährden. Der erste Anstoß, um die notwendigen Veränderungen durchzuführen, kamen vom europäischen Parlament. Das Parlament hatte 1984 den Entwurf eines Vertrages zur Gründung der politischen Union, eine Art Verfassung der Europäischen Gemeinschaft mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet und war damit abgewichen von der bis dahin üblichen Praxis, in großen Deklarationen und feierlichen Erklärungen, möglichst vor großem internationalem Publikum die Forderung zu erheben, Europa müsse doch weiter entwickelt und müsse doch reformiert werden.

Zum ersten Mal wurde ganz konkret ausformuliert, wie denn diese Erweiterung und auch die Reform der Gemeinschaft aussehen sollte. Es kam also zum ersten Mal zu einer Diskussion mit den nationalen Parlamenten und Regierungen. Man zwang auch die Gegner der europäischen Entwicklung aus ihren Deckungen heraus; Ergebnis dieses Prozesses war das, was man heute die Einheitliche Akte nennt. Diese Einheitliche Akte umfaßte ein Bündel von Reformen, auch Verbesserungen der demokratischen Struktur der Europäischen Gemeinschaft und zusätzliche Rechte für das europäische Parlament u. a. das Recht, Assoziierungs- und Beitrittsverträge ratifizieren zu müssen. Man hatte damals gedacht, geben wir doch den „Schreihälsen“ in Straßburg ein paar Kompetenzen, was kann es schon schaden, wenn die Abgeordneten über den Beitritt eines neuen Mitgliedstaates zu entscheiden haben. Wie entscheidend dieses Recht für das Parlament ist, ist inzwischen allen Beteiligten deutlich geworden.

Erstmalig wurde in der einheitlichen Akte auch das politische Ziel, nämlich die politische Union und die Wirtschafts- und Währungsunion vertraglich fixiert, vertraglich also bindend festgelegt. Das Resultat der damit ausgelösten weiteren Arbeit sind die Maastrichter Verträge, in denen die politische Union und die Wirtschafts- und Währungsunion gestaltet werden. Das Europäische Parlament hat mehrfach, nachdem es das Recht der Ratifikation von Beitrittsverträgen bekommen hat, deutlich gemacht, daß es nicht bereit ist, Beitrittsverträge zu ratifizieren, ohne daß gleichzeitig notwendige Reformen der Gemeinschaft – vor allem mehr Demokratie in der Gemeinschaft – beschlossen werden.

Erweiterung und Vertiefung – Alternativen?

Dies führt mich zu der Frage, ist die Reform eine Alternative zur Erweiterung? Man muß ganz deutlich das Interesse vieler Staaten sehen, die einen Antrag auf volle Mitgliedschaft gestellt haben, insbesondere aber auch das Interesse der mittel- und osteuropäischen Staaten, der ehemaligen kommunistischen RGW-Staaten, an einer engeren Bindung an die Europäische Gemeinschaft, vor allem im wirtschaftlichen Bereich. Diese Länder versprechen sich von einer Mitgliedschaft oder einer wie auch immer gestalteten Zusammenarbeit mit der Europäischen Gemeinschaft wirtschaftlichen Nutzen.

Daß mit einer Mitgliedschaft in der EG der Verzicht auf Teile der staatlichen Hoheitsrechte verbunden ist, und daß die Europäische Gemeinschaft über die Wirtschaftsgemeinschaft hinaus eine politische Union anstrebt, ist vielen dieser an einer Mitgliedschaft interessierten Staaten wohl bewußt, wird aber in der Argumentation oft verdrängt. Die Unbestimmtheit dieser Forderung, dieser Zielsetzung innerhalb der EG-Mitgliedstaaten, erleichtert es außenstehenden Staaten eine solche Haltung einzunehmen, oder sogar zu glauben, man könne diese Fragen bei den notwendigen Verhandlungen über eine Mitgliedschaft ausklammern und dann als Mitglied später Einfluß auf diese politische Zielsetzung – unter Wahrung der eigenen politischen Wünsche – nehmen. Für die mittel- und osteuropäischen Staaten, die sich nach Jahrzehnten kommunistischer Diktatur befreien konnten und jetzt als pluralistische Demokratien Reformen ihrer Wirtschaftssysteme eingeleitet haben, dürfte im übrigen ein Verzicht auf hoheitliche Rechte im wirtschaftlichen, mehr noch im politischen Bereich, im Augenblick jedenfalls nur schwer vorstellbar sein.

Die Erfahrung, die die EG mit den bisherigen Erweiterungen gemacht hat, zeigen, daß die Vergrößerung der Gemeinschaft fast immer mit einer Verlangsamung, ja sogar mit einem Stillstand des Integrationsprozesses verbunden war. Auch wurden die eigentlich immer notwendiger gewordenen institutionellen Reformen durch die Erweiterungsrunden mehr behindert als gefördert. Jedes neue Mitglied bedeutet jedoch praktisch ein zusätzliches Veto und da Reformen der Gemeinschaft durch Änderung der Verträge (gemäß Artikel 236 EWG-Vertrag) und damit jede Weiterentwicklung des Integrationsprozesses die Zustimmung aller Mitgliedstaaten erfordert, ist dieses Veto durchaus eine reale Bremse geworden.

Am Ende, wenn das so weiter gehen würde, wären dann zwar alle europäischen Staaten, wie es im EWG-Vertrag gefordert wird oder ermöglicht wird, Mitglieder der Gemeinschaft, aber von der ursprünglichen Idee einer supranationalen Gemeinschaft der sechs Gründungsmitglieder bliebe nichts mehr übrig. Die EG würde auf der Basis des Status quo stagnieren und auch dieser würde allmählich wegen der fehlenden Weiterentwicklung erstarren und zu einer Wirtschafts-, Handels- und vielleicht nur noch Zoll-Union degenerieren.

Darum muß die Europäische Gemeinschaft, bevor sie vergrößert wird, nicht nur die notwendigen institutionellen Reformen verwirklichen und ihren Demokratisierungsprozeß voranbringen, sondern sie muß auch die wirtschaftliche und politische Zielsetzung des Integrationsprozesses präziser als bisher definieren, damit alle an einer Mitgliedschaft interessierten Staaten wissen, was eine Mitgliedschaft für sie bedeutet und was sie akzeptieren müssen.

Diese Position ist vom europäischen Parlament in mehreren Entschlüssen ganz deutlich formuliert worden. Ich darf eine Entschluß vom Februar 1989 zitieren, dort heißt es wörtlich: „daß es das Parlament ohne die institutionellen Reformen, die notwendig sind, um die Gemeinschaft effizienter und demokratischer zu gestalten und ohne einen entscheidenden Fortschritt auf dem Weg zur europäischen Union, keinen Beitrittsvertrag mit einem neuen Staat billigen könnte“.

Nach der einheitlichen Akte bedürfen solche Verträge aber der Ratifikation durch das Parlament. Daraus kann man schlußfolgern, es geht also im Grunde nicht um eine Alternative: Vertiefung oder Erweiterung. Eine Vertiefung, eine institutionelle Reform der Europäischen Gemeinschaft ist in meinen Augen vielmehr die unverzichtbare Voraussetzung für eine Erweiterung – auch im Interesse der neuen Mitglieder, denn sie wollen in eine funktionsfähige Gemeinschaft aufgenommen werden.

Was bedeutet ganz konkret diese Forderung des Parlaments nach Vertiefung als Bedingung für eine Erweiterung. Ganz allgemein gesprochen bedeutet es, daß die Grundsätze des demo-

kratischen Rechtsstaates, die die EG selbst für alle Staaten, die Mitglied werden wollen, fordert, auch bei ihr selbst gewahrt werden. Dazu gehört z. B. das Prinzip des demokratischen Rechtsstaates, daß alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. In der Europäischen Gemeinschaft hat das von den Völkern gewählte Parlament bisher nur sehr geringe legislative Rechte. Gesetzgeber ist bis heute der Ministerrat, also die jeweilige Konferenz der Fachminister und damit praktisch die Ministerialbürokratie. Soweit aber Mitgliedstaaten hoheitliche Rechte auf die Europäische Gemeinschaft übertragen haben, muß das von den Völkern gewählte Europäische Parlament auch die entsprechende legislative Gewalt erhalten.

Die Europäische Gemeinschaft ist ein sektoraler, ein Teilstaat; sie ist kein europäischer Staat, sondern eben nur auf Teilgebieten, auf denen die Mitgliedstaaten ihr hoheitliche Rechte übertragen haben, übt sie staatliche Funktionen aus und insoweit müssen auch die Grundsätze des demokratischen Rechtsstaates in der Europäischen Gemeinschaft gewahrt werden. Das Parlament ist der Meinung, daß das gewählte Parlament in diesem Prozeß die Völker Europas vertritt und der Ministerrat die Mitgliedsstaaten, und daß beide gemeinsam das Gesetzgebungsorgan der Gemeinschaft zu sein haben.

Das heißt natürlich auch, daß der Gesetzgeber, sprich der Ministerrat, nicht, wie bisher, in geschlossener geheimer Sitzung beraten kann. Daß ein Gesetzgeber seine Gesetze nicht öffentlich berät, ist ein demokratisches Unding. Auch muß das Prinzip der qualifizierten Mehrheit für den Ministerrat generell gelten.

Ein zweites demokratisches Grundprinzip ist das der Gewaltenteilung. Gewiß, seit Montesquieu ist dieses Prinzip in vielfacher Form modifiziert und angepaßt worden, aber immer noch bedeutet Gewaltenteilung, daß nicht derjenige, der die Gesetze macht, sie auch exekutiert. So aber ist es heute nach wie vor in der Europäischen Gemeinschaft. Der Ministerrat, also das Kollegium der Fachminister, macht in Brüssel Gesetze, die jedes einzelne Mitglied zu Hause exekutiert. Dies widerspricht dem Prinzip der Gewaltenteilung.

Ein dritter Grundsatz, der aber in den Maastrichter Verträgen in stärkerem Maße berücksichtigt worden ist, ist die politische Kontrolle der Exekutive durch das Parlament. Ein weiteres Problem ist die Gleichheit der Wahl der Abgeordneten. Heute ist es so, daß auf der einen Seite 50.000 Luxemburger im Europäischen Parlament durch einen Abgeordneten vertreten sind, auf der anderen Seite aber 900.000 Deutsche auch nur durch einen Abgeordneten. Das widerspricht dem Grundsatz, daß demokratische Wahlen „gleich“ zu sein haben, d. h. daß jeder Abgeordnete in etwa die gleiche Zahl von Bürgern repräsentiert.

Die politische Finalität der Europäischen Gemeinschaft

Die EG ist bisher primär eine Wirtschaftsgemeinschaft, aber ihr Ziel ist, eine politische Gemeinschaft zu werden. Das heißt, neue Mitglieder müssen diese politische Finalität der Europäischen Gemeinschaft akzeptieren. Die gemeinsamen Politikbereiche müssen schrittweise integriert und nicht, wie es noch in dem Maastrichter Vertrag für viele Bereiche vorgesehen ist, nur durch Kooperation der Regierungen einbezogen werden. Die EG muß als solche in diesen ihr übertragenen politischen Aufgaben handlungsfähig werden.

Die Entwicklung in Jugoslawien zeigt, daß ein wirtschaftlicher Riese, wie es die EG ist, politisch solange ein Zwerg bleibt, solange sie 12 verschiedene politische Zielsetzungen gleichzeitig vertreten soll und vertreten will. Das geht nicht. Wenn eine politische Gemeinschaft nicht in der Lage ist, mit einer Stimme zu sprechen, dann soll sie die Finger davon lassen. Und schließlich gehört zu diesen demokratischen Grundprinzipien auch, daß Urteile des Europäischen Gerichtshofes exekutierbar werden. Es geht nicht an, daß der Gerichtshof feststellt, daß der Staat oder diese Organisation oder dieses Organ gegen die europäischen Verträge verstoßen hat und dabei bleibt es. Es muß eine Möglichkeit geben, solche Urteile des Gerichtshofes notfalls mit Sanktionen durchzusetzen. Und schließlich, auch das hat der Maastrichter Vertrag in wünschenswerter Weise schon aufgenommen, kommt es darauf an, die Kompetenzen zwischen der Gemeinschaft einerseits und den Mitgliedsstaaten andererseits präziser zu verteilen, das Prinzip der Subsidiarität zu verwirklichen. Die Europäische Gemeinschaft muß nicht für jede Filmförderung oder jede Stipendienvergabe zuständig sein, nur weil sie Geld zur Verfügung stellen kann.

Lassen Sie mich ein paar Bemerkungen machen zur politischen Finalität. Als in den 50er Jahren der Plan bestand, eine europäische Verteidigungsgemeinschaft zu schaffen, war man sich sehr schnell einig, daß die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht isoliert europäisiert werden konnte, während die Politikhoheit bei den Mitgliedsstaaten verblieb. Darum hat man damals einen Ad-hoc-Ausschuß der damaligen parlamentarischen Versammlung der Montanunion beauftragt, einen Vertrag zur Schaffung einer europäischen politischen Gemeinschaft vorzubereiten. Das hat dieser Ausschuß getan. Man hat also so etwas wie das politische Dach für diese damals geplante Verteidigungsgemeinschaft geschaffen. Dieses Projekt scheiterte zusammen mit dem EVG-Vertrag in der französischen Nationalversammlung.

Auch in bezug auf die europäische Wirtschaftsgemeinschaft ist so etwas wie ein politisches Dach unverzichtbar und dies erst recht, wenn es jetzt darum geht, immer stärker weitere Politikbereiche zu integrieren wie die Innenpolitik, die Außen- und Sicherheitspolitik, die Umweltschutzpolitik, die Entwicklungspolitik und vieles andere mehr. Dann gehört – dialektisch gesprochen – ein politischer Überbau zu diesem Projekt, sonst würde praktisch die Politik in den Hauptstädten, aber die sachliche Gestaltung dieser Politik in Brüssel geschehen und das kann auf Dauer nicht im Interesse der europäischen Mitgliedsstaaten sein.

Diese politische Finalität ist in der Vergangenheit immer wieder gefordert worden. Schon 1950 in der berühmten Erklärung von Robert Schuman war die politische Union der europäischen Staaten das Ziel, und man hat mit der wirtschaftlichen Gemeinschaft eigentlich nur angefangen, weil man damals sehr schnell erkannte, daß die politische Union sehr viel mehr Zeit – auch die Bewußtseinsbildung in den Völkern hierzu – sehr viel mehr Zeit erforderte.

Der erste konkrete Schritt zur politischen Union, oder jedenfalls zur Verbesserung der politischen Zusammenarbeit, ist sehr pragmatisch gestaltet worden. Als Anfang der 70er Jahre die Befugnis für den Außenhandel auf die Europäische Gemeinschaft überging, die Mitgliedsstaaten also ihr Recht verloren, Außenhandelsverträge zu schließen, merkte man sehr bald, daß man Außenhandelspolitik und Außenpolitik nicht scharf voneinander trennen konnte. Das merkte man besonders, als es um die Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen das damalige Südrhodesien, gegen die Sowjetunion, gegen den Iran und wo immer Wirtschaftssanktionen, an denen auch die EG beteiligt waren, ging. Man mußte sich fragen, wer entscheidet nun eigentlich? Die EG ist zuständig für Außenhandelspolitik, Wirtschaftssanktionen sind Teil der Außenhandelspolitik. Die Mitgliedsstaaten sind zuständig für die Außenpolitik. Wirtschaftssanktionen sind ein Instrument der Außenpolitik. Was tat man? Außerhalb der EWG-Verträge schuf man das, was man die europäische politische Zusammenarbeit – EPZ – nannte, und das war eine sehr erfolgreiche Kooperation auf dem Gebiet der Außenpolitik. Erst mit der einheitlichen Akte wurde dieser Politikbereich erstmalig vertraglich zwischen den Mitgliedsstaaten geregelt.

Verstehen wir Europa geographisch, dann endet es am Ural, und es gibt ja viele Politiker und Journalisten, die von einem Europa vom Atlantik zum Ural reden und dabei nicht berücksichtigen, daß ein solches Europa die wirtschaftliche Teilung Rußlands voraussetzen würde; denn der Ural liegt ja, wie wir wissen, in der Mitte Rußlands. Auch die Türkei gehört parziell zu Europa mit dem Gebiet von Thrakien, immerhin in der Größe des Staates Belgien. Der größere Teil der Türkei gehört jedoch nicht zu Europa. Wie das mit Zypern ist, ob nun Zypern Europa oder nicht Europa ist, lasse ich hier offen. Also das geographische Europa hilft uns nicht weiter. Und ich meine, es kommt auf das politische Europa an, das erstrebt wird. Und wenn man den Begriff „Europa“ politisch definiert, dann ist dieses Europa auf dem Wege ein eigenständiger, wirtschaftlicher und politischer Faktor neben den USA, neben Rußland und Japan zu werden. Eine solche Definition würde, wie ich meine, z. B. eine Mitgliedschaft Rußlands bis Wladiwostok im Osten ausschließen.

Voraussetzung für eine Mitgliedschaft in der EG

Eine andere Frage, die mit der Erweiterung der Gemeinschaft zusammenhängt, ist die Frage des Zeitpunktes und der wirtschaftlichen und politischen Voraussetzungen für einen Beitritt. Ich meine unabdingbar ist, daß Beitrittsstaaten rechtsstaatlich, demokratisch verfaßt

sind. Ich darf daran erinnern, daß Staaten wie Spanien, Portugal und auch Griechenland erst über eine Mitgliedschaft verhandeln konnten, nachdem dort die Diktaturen beseitigt worden waren. Für alle zukünftigen Beitrittsländer ist dies ebenso und eindeutig eine Voraussetzung für die Behandlung ihres Antrages. Ich sehe aber, wenn ich einmal von Jugoslawien im Augenblick absehe, eigentlich keinen europäischen Staat, bei dem nicht mindestens der Prozeß zur Demokratisierung voll angelaufen ist, so daß es eigentlich auch keinen europäischen Staat gibt, der diese Voraussetzungen nicht erfüllt.

Der zweite Grundsatz ist die wirtschaftliche Kondition für einen Beitritt. Mitglied einer Wirtschaftsgemeinschaft kann nur ein Staat werden, in dem die Grundsätze der freien Marktwirtschaft das wirtschaftliche Geschehen bestimmen. Und auch in dieser Beziehung gibt es in Europa keinen Staat, der nicht mindestens auf dem Wege ist, wirtschaftlich, marktwirtschaftlich seine Wirtschaft zu gestalten, so daß auch hierbei im Augenblick keine Probleme erkennbar sind.

Es ist natürlich wichtig, und das ist die nächste Voraussetzung, daß das wirtschaftliche Niveau der Beitrittsländer in etwa dem der bestehenden Gemeinschaft entspricht, sonst würde sich für eine gesunde wirtschaftliche Weiterentwicklung ein sehr schädliches Gefälle zwischen reichen und armen Regionen in der Europäischen Gemeinschaft entwickeln. In einem Staat, wie etwa der Bundesrepublik Deutschland, gleicht man eine unterschiedliche Wirtschaftskraft in den einzelnen Bundesländern durch das System eines horizontalen Finanzausgleiches aus. Dies geht in der Europäischen Gemeinschaft nicht, weil die Europäische Gemeinschaft kein vergleichbares Steuersystem in ihren Mitgliedsstaaten hat. Mit anderen Worten, hier wird eine Art Finanzausgleich über den Haushalt der Europäischen Gemeinschaft gesucht werden müssen und das geschieht auch bereits. Gerade jüngst ist beschlossen worden, diese Mittel erheblich aufzustocken, so daß für die regionale Wirtschaftsförderung jetzt faßt 30 Milliarden Deutsche Mark, das sind etwa 105 Milliarden Finnmark, in jedem Jahr zur Verfügung stehen.

Aber die Gemeinschaft muß auch wirtschaftlich in der Lage sein, dieses Förderprogramm zu erwirtschaften, und da die Bundesrepublik, als eines der starken Wirtschaftsgebiete in der Europäischen Gemeinschaft, sicherlich noch auf Jahre nur bedingt zu dieser wirtschaftlichen Leistung beitragen kann, weil die Wiedervereinigung die Wirtschaftskraft der alten Bundesrepublik in vollem Umfang fordert, wird es wichtig sein, beim Beitritt neuer Mitglieder auf dieses Element sehr stark zu achten. Mit anderen Worten, Beitrittskandidaten der ersten Generation können eigentlich nur Staaten sein, die wirtschaftlich in etwa das Niveau der bestehenden Gemeinschaft haben.

Die erste Runde des Beitritts neuer Mitgliedsstaaten wird daher wohl in erster Linie nur die skandinavischen Staaten sowie Österreich und die Schweiz betreffen. In diesen Staaten gibt es kein großes wirtschaftliches Gefälle zur bestehenden Europäischen Gemeinschaft.

Es ist allerdings schwierig zu sagen, wann welcher Staat in der Lage sein wird, in die Europäische Gemeinschaft integriert zu werden. Man kann wohl davon ausgehen, daß die erste Gruppe, die EFTA-Staaten, in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehntes, also nach 1996 in die Gemeinschaft hinein wachsen werden, immer vorausgesetzt, daß das Ziel der Europäischen Gemeinschaft bis dahin, nämlich die notwendigen Reformen, auch erreichbar ist. Die Gemeinschaft hat sich vorgenommen, 1996 eine neue Diskussionsrunde, eine neue Reformrunde, zu beginnen, daher glaube ich, daß wir am Ende dieses Jahrzehntes die fünf skandinavischen und die Alpenstaaten als Mitglied haben werden, wenn deren Völker dies so wollen.

Die Staaten der zweiten Gruppe, also Polen, Ungarn, die Tschechische Republik und vielleicht auch die Slowakei und Slowenien, dürften im ersten Jahrzehnt des nächsten Jahrhunderts in der Lage sein, über einen Beitritt nachzudenken.

Die Staaten der dritten Gruppe, die restlichen Balkanstaaten und auch wohl die baltischen Republiken, dürften wohl kaum vor 2020/2025 dieses Ziel erreicht haben. Seien Sie nicht erschrocken, wenn ich so lange Zeiträume nenne und bedenken Sie, daß die Europäische Gemeinschaft im Jahre 1948 angefangen hat. Sie ist bald ein halbes Jahrhundert alt und hat diese Zeit auch gebraucht, um aus den ersten Anfängen der 6 zur jetzigen Gemeinschaft der 12 zu werden. Dies waren alles Staaten, die nicht das tiefe Tal einer kommunistischen Planwirtschaft haben durchschreiten müssen, welche praktisch zur Zerstörung marktwirtschaftlicher

Strukturen in diesen Ländern geführt hat. Also ich glaube schon, wenn wir im Jahre 2025 Polen, die Tschechische Republik und Ungarn als Vollmitglieder bei uns haben, können wir uns freuen. Und wann die übrigen europäischen Staaten, also die Staaten der GUS, Rumänien, Bulgarien, Albanien so weit sein werden, dazu wage ich keine Prognose zu stellen.

Ein Wort zu Finnland

Zum Abschluß ein Wort zur Heimat unserer finnischen Gäste, zu Finnland. Finnland ist in der Geschichte mehr Objekt als Subjekt der Machtpolitik seiner Nachbarn, insbesondere Schweden und Rußland, gewesen. Finnland war bis 1809 schwedisch, wurde dann von Rußland erobert und blieb bis 1918 Teil des russischen Zarenreiches, konnte sich 1918 in Folge der Niederlage Rußlands die Unabhängigkeit erkämpfen, die es dann auch im Winterkrieg 1939/40 gegen die russischen Aggressoren hat behaupten können. Finnland mußte aus dieser politischen Situation heraus jahrzehntelang eine Politik strikter Neutralität im West/Ostkrieg – ähnlich wie Schweden aber dennoch etwas anders – bewahren, war stärker noch, auch wirtschaftlich, von der Sowjetunion abhängig, ohne jedoch – wie die anderen Staaten Osteuropas – ein kommunistischer Satellit geworden zu sein. Dies behinderte die Politik Finnlands auch gegenüber seinen skandinavischen Nachbarn. Denn nur mit Verzögerung ist Finnland dem Nordischen Rat und später der EFTA beigetreten. Und auch die ersten Schritte in Richtung des europäischen Einigungsprozesses sind nur zögerlich aufgenommen worden.

So ist Finnland erst am 1. Januar 1986 der EFTA als Vollmitglied beigetreten und 1989 am 5. Mai, dem Europatag, dem Europarat beigetreten, als die Veränderungen in der Sowjetunion schon erste Signale – sehr deutliche Signale – zeigten. Vorher schon – und das ist wichtig für den jetzt eingeleiteten Prozeß – hat Finnland intensive Wirtschaftsbeziehungen zur EG aufgebaut. Die EG war neben der Sowjetunion der Haupthandelspartner Finnlands. Heute, nach dem Ende der Sowjetunion, hat Finnland fraglos politischen Spielraum gewonnen und konnte Schweden in der Politik der Annäherung an die EG folgen, ohne damit seine eigene wirtschaftliche Stabilität zu gefährden.

Die Neutralitätspolitik Skandinaviens, insbesondere Schwedens und auch der Schweiz und Österreichs hat durch die Veränderungen in Europa in den letzten 5 Jahren wichtige politische Grundlagen verloren. Durch den Wegfall des Ost-West-Gegensatzes hat diese Politik ihre Voraussetzung, nämlich in einem Widerstreit neutral sein und bleiben zu können, eingebüßt. Ohne einen Gegensatz zwischen Staaten kann es begrifflich auch keine Neutralität gegenüber solchen Staaten geben.

Früher war es die einseitige starke politische und auch wirtschaftliche Bindung an die Sowjetunion, an Rußland, die die Außen- und Wirtschaftspolitik Finnlands geprägt hat und heute erhebliche Probleme für die finnische Wirtschaft mit sich gebracht hat. Finnland muß im eigenen wirtschaftlichen, aber auch politischen Interesse Anschluß an die Europäische Union suchen, auch im Hinblick auf die weitere Entwicklung in der ehemaligen Sowjetunion. Denn es gibt keine stabilere Sicherheit für Finnland als fest in diese europäische Gemeinschaft integriert zu sein.

Eine besondere Aufgabe wird innerhalb des europäischen Prozesses auf Finnland zukommen – ich meine die Beziehung zu den baltischen Republiken. Diese suchen auch Annäherung an die Europäische Gemeinschaft, werden aber noch einen langen Weg durchschreiten müssen, ehe sie in der Lage sein werden, sich wirtschaftlich zu integrieren. Aber sie brauchen Hilfe von außen, und kein europäischer Staat ist dazu besser in der Lage als Finnland, das im Grunde eine wichtige Mittlerrolle zwischen dem Einigungsbereich der Europäischen Gemeinschaft und den baltischen Republiken spielen kann und dies auch schon begonnen hat. Vor allem die Kontakte zu Estland sind ja sehr intensiv.

Lassen Sie mich schließen mit der banalen, aber richtigen Aussage, Finnland braucht Europa und Europa braucht Finnland. ■

Europa und Finnlands Kulturpolitik

Jaakko Numminen

Dr. h.c. mult.,
geb. 22. 10. 1928.
1962–66 Kulturpolitischer
Forscher im Staatl. Pla-
nungsbüro in Helsinki,
1966–70 Abteilungsleiter
des Referats für Hoch-
schulwesen im Finni-
schen Unterrichtsminis-
terium, 1970 Unterrichts-
minister, 1970–72 Leiter der
Abteilung für Hochschul-
wesen und Wissenschaft.
Seit 1973 Staatssekretär
des Finnischen Unter-
richtsministeriums.



Im Winter 1992 fiel mir in einem finnischen Antiquariat ein Buch in die Hand, das mit folgenden Worten begann: „Auf der von vielen Meeren zerklüfteten Halbinsel, die sich von Asien nach Westen erstreckt und die wir Europa heißen, lebt, wie wir wissen, ein unruhiges, energisches, stolzes und passioniertes Geschlecht. Seine führenden Stämme waren soeben in große, blutige Kriege verwickelt gewesen und betrachten sich daher, die Körper voller schmerzender Wunden, mit von Rachgier, Furcht und schlechtem Gewissen geblendeten Augen. Kopffäger findet man nicht unter ihnen, aber in ihrer Kampfweise legen sie eine grausame Erfindungsgabe zutage, die sich mittelbar auch belebend auf ihr friedliches Wirtschaftsleben auswirkt.“

So beschrieb der finnische Dichter, Literaturwissenschaftler und Goethe-Biograph Veikko Antero Koskenniemi, damals 48jährig, die Europäer in seinem Buch „Symphonia Europaea a. D. 1931“.

Koskenniemi war nicht der erste mit seinem Urteil. Schon der große Europäer seiner Zeit, Carl von Linné, beschrieb vor 200 Jahren den speziellen Menschenschlag *Homo europaeus* als „leicht beweglich, scharfsinnig und erfinderisch“. Dieser *Homo europaeus* dürfte mit allen seinen Eigenschaften im übrigen der vollkommene Gegensatz zu jenem *Homo sovjeticus*-Schlag sein, wie ihn die heute in Finnland ansässige russische Jüdin Inna Rogatsi in ihrem kürzlich erschienenen Buch „Die zerbrochene Generation“ so lebendig beschreibt.

Koskenniemi schildert in seinem Buch die sommerliche Reise zu zwei europäischen Schriftstellerkongressen, auf welcher er einen Abstecher ins Elsaß und nach Straßburg macht, um die Goethe-Gedenkstätten dieser deutsch-französischen Grenzlandschaft kennenzulernen. Goethe, den Koskenniemi so sehr bewunderte, hatte ja in Straßburg studiert und hatte hier seine erste große Liebe erlebt. Koskenniemi wandert jetzt – nicht allzuweit von dem Ort unseres Seminars entfernt – mit einer gewissen Neugier auf den Fußspuren der Liebenden, er bewundert den sommerlichen Frieden des Elsaß und fragt in seiner auf uns so bombastisch wirkenden Art: „... ist ein Wunder geschehen, haben sich das deutsche und das französische Blut tatsächlich versöhnt, und sind sie sich vielleicht in irgendeinem höheren Zusammenhang begegnet? ... ist das Unmögliche möglich geworden, haben sich die Geister eines Descartes und eines Kant gefunden, haben sich die Schatten Voltaires und Goethes, Bismarcks und Gambettas im Orkus die Hände gereicht?“

Durch Koskenniemis ganzes Buch hindurch spürt man die Erwartung der großen Auseinandersetzung. Es ist, als habe die empfindsame Dichterseele fast aufs Jahr genau den ausbrechenden Weltbrand vorausgeahnt. Und dies, obwohl bis zur Machtergreifung Hitlers noch zwei Jahre verstreichen sollten.

Koskenniemis Reisebuch brachte mir lebhaft meine eigene erste Reise nach Mitteleuropa in Erinnerung, die ich zwei Jahrzehnte später, im Sommer 1951, unternahm. Wir waren – mein Reisegefährte, der südostbottnische Student Lauri Pentti, und ich – ganz durch Zufall, und wahrscheinlich als einzige Teilnehmer aus Finnland – Koskenniemi würde hier natürlich sagen „aus dem Lande der Hyperboreer“ – zusammen mit zehntausend anderen Jugendlichen auf dem ersten Nachkriegstreffen der europäischen Jugend. Es fand am Ufer des Rheins statt, nahe der schon von Heine hochgepriesenen Loreley. Die von Koskenniemi erahnte „endgültige Auseinandersetzung“ zwischen Deutschland und Frankreich war jetzt vorüber. Deutsche und Franzosen bildeten auch hier die Mehrzahl, aber es waren auch zahlreiche andere Europäer zur Stelle. Europa war auf aller Lippen. Schon über dem Lagertor stand geschrieben „Denkt an Europa“, und eine äußerst gut gemachte und eindrucksvolle Ausstellung trug den Namen „Europa ruft“. Der erst wenige Jahre zurückliegende Krieg rief sich wie von selbst in Erinnerung, denn viele Jugendliche waren in der grünen Uniform der Europa-Jugend erschienen. Wenn ich an die grenzenlose Europabegeisterung dieses Lagers denke, komme ich nicht umhin, mich zu wundern, daß die Idee der Europäischen Gemeinschaft trotz allem noch nicht weiter fortgeschritten ist.

Wir kletterten mit unseren schweren und unpraktischen Koffern die 384 Stufen vom Rheinufer den Berg hinauf. Laut meinem arg vergilbten Reisetagebuch seufzte ich, auf der obersten Stufe angelangt, einem entgegenkommenden Österreicher zu: „Die Vereinigten Staaten von Europa sind eine hohe Sache.“ – Ich vermute, viele Finnen haben während der Europa-Diskussionen der letzten Monate sich des Eindrucks nicht erwehren können, daß Europa in der Tat eine hohe Sache ist.

Europa ist eine hohe Sache in vielerlei Hinsicht. Zum ersten scheint die Schwelle nach Europa für die Finnen sehr hoch zu sein. Zum zweiten scheinen sehr viele Stufen dorthin zu führen. Und drittens ist die Kultur Europas eine hohe Sache. Europa ist nämlich nicht in erster Linie ein gemeinsamer Markt oder gemeinsame Direktiven, sondern vor allem ein Erdteil mit vielen Völkern und Sprachen, mit lebendigen Traditionen und starkem Nationalbewußtsein, stolzen Nationen und hervorragenden Individuen.

Europa als politischer Begriff tauchte zum erstenmal während der Perserkriege auf, und zwar explizit als Gegenbegriff zu Asien. Mit Europa meinte man die unter den Griechen herrschende Freiheit. Und unter Freiheit verstand man die beiden vielleicht wichtigsten Bedeutungsinhalte des Wortes, die sich als Freiheitsbegriffe bis auf den heutigen Tag erhalten haben: zum einen die Unabhängigkeit von fremder Herrschaft, zum anderen die Möglichkeit freier Einflußnahme des einzelnen Bürgers unter einer freien Form der Regierung, mit anderen Worten in einer Demokratie.

Diese Wurzel des Europäischen ist immer noch unversehrt. Eine durch Verfassungen und Recht geschützte, die Freiheit respektierende Vielfalt ist immer noch der vielleicht allerwichtigste Bestandteil unserer gemeinsamen europäischen Identität.

Man hat das wirkliche Vorhandensein dieser gemeinsamen europäischen Identität einst u. a. durch die Tatsache belegen wollen, daß so viele Europäer sich so gut wie überall in Europa zuhause fühlen. Der Engländer Edmund Burke schrieb 1796, ein Europäer könne sich in keinem Teil Europas wirklich im Exil befinden.

In Wirklichkeit hat das „Heimischsein“ in Europa bei vielen Europäern – je nach Zeitpunkt, und auch je nach sozialer Stellung und Sprachkenntnissen des Einzelnen – natürlich immer variiert. Es ist vermutlich wahr, daß sich ein gebildeter und sprachkundiger Europäer vor dem Ersten Weltkrieg relativ frei von einem europäischen Land ins andere, und von einem Ende Europas ans andere bewegen konnte. Und dies war auch noch in der Zeit zwischen den Kriegen möglich. Wesentlich schwieriger wurde es in den langen Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg, und die große Wende gegen Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre hat bis heute noch keine Änderung der Lage mit sich gebracht. Als ich Anfang Juni 1991, auf einer nächtlichen Bahnfahrt von Krakau durch die Tschechoslowakei nach Wien, sechsmal innerhalb derselben Nacht wegen Paß- und Zollkontrollen geweckt wurde, fiel es mir schwer zu glauben, daß ich mich innerhalb eines freien, sich auf dem Weg zur Vereinigung befindlichen Europas bewegte. Während ich dieses schreibe, lese ich die Klage eines Krakauers darüber, daß man doch zu Franz Josefs Zeiten soviel schneller aus Krakau nach Wien kam als heute.

Nach dem Jahr 1992 sollte der Ausspruch Edmund Burkes, wenigstens für die Bürger der Europäischen Gemeinschaft, keine geistige Maxime mehr sein, sondern selbstverständliche Rechtsnorm. Schreitet die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft in dem Tempo voran, wie es heute geplant ist, würde sie innerhalb der nächsten Jahre schon für fast alle europäischen Völker gelten. Das Recht auf Freizügigkeit ist wohl der größte Traum, der so vielen wahren Europäern gemein ist.

Vielleicht ist es eine Stärke Europas, daß es keinen absoluten staatlichen, wirtschaftlichen oder kulturellen Mittelpunkt hat, sondern eine Reihe von Zentren. Europa ist nicht zentralistisch, sondern föderalistisch. Man kann immer, je nach Betrachtungsweise, London vor Paris oder Rom, oder Berlin vor Wien, Moskau oder Petersburg stellen, aber keine dieser Städte überragt in jeder Hinsicht eine der anderen. Europa besitzt eine Menge wichtiger Punkte. Der Vergleich mit anderen Kontinenten mag hinken, aber trotzdem würde ich gern daran erinnern, daß z. B. die Vereinigten Staaten von Amerika längst nicht so viele Zentren von wirklicher Bedeutung haben dürften wie Europa.

Europa ist – seine ganze Geschichte hindurch genauso gut wie noch heute – geprägt von einer merkwürdigen Mischung, auf der einen Seite, aus dem Gefühl europäischer Zivilisation und Identität – vielleicht kann man Europäertum dazu sagen – und, auf der anderen Seite, seinem Zerfall in zahlreiche Nationalstaaten, Nationen und Minoritäten mit ihren ständigen Kriegen. In dieser Beziehung ist Europa ein Kontinent des fortlaufenden Dualismus.

Über alle diese Kämpfe und Kriege hinaus hat sich jedoch die Idee eines gemeinsamen Europa erhalten. Zur selben Zeit, als der Kontinent in Nationalstaaten zerfiel, als der Nationalismus die Massen ergriff und sich die Völker in die mörderischsten Kriege aller Zeiten stürzten, zur selben Zeit erhielt sich die Idee Europas am Leben.

Die Europa-Idee hat im Laufe der Jahrhunderte jedoch nicht zuletzt auch als Vorwand für verschiedene imperialistische Eroberungen hergehalten. Es ist daher verständlich, daß auch heute noch viele kleine europäische Staaten sich an alle jene im Namen Europas vorgebrachten Hegemonie-Ansprüche erinnern und auch gegenüber neuen Versuchen angstgemischte Gefühle empfinden. Vielleicht haben wir hier den historischen Hintergrund für die abwehrende Einstellung mancher kleiner Staaten dem „Europa von Brüssel“ gegenüber zu suchen.

Auch bei ideellen europäischen Einheitsbestrebungen wurde oft nur von einzelnen Teilen Europas ausgegangen. Der Versuch, Europa zu vereinen, ging in vielen Fällen auf den Anschluß einiger Teile und den Ausschluß anderer Teile hinaus. Beispielsweise rechnete der österreichische Graf Coudenhove-Kalergi, dessen Pan-Europa-Union in den 1920er Jahren ein bedeutender politischer Faktor war, weder England noch das bolschewistische Rußland zu Europa. Vielleicht läßt sich in dieser Art der Begrenzung die Antwort darauf finden, weshalb z. B. in England die antieuropäische und antikontinentale Stimmung so tief verwurzelt ist.

Der in der Nachkriegszeit geschaffene Europarat, mit anderen Worten das „Europa von Straßburg“, umfaßte nur Westeuropa, die Europäische Gemeinschaft, das „Europa von Brüssel“, einen noch engeren Kreis. Ein klares Bild darüber, was mit Europa oder einem Teil Europas jeweils gemeint ist, ist nicht leicht zu bekommen.

Mitteleuropa z. B. ist eine sehr unklare territoriale Einheit. Über die politischen, zivilisatorischen oder wirtschaftlichen Grenzen des Gebiets herrscht keinerlei Einigkeit. Vor kurzem sah ich auf dem Tisch einer Brüsseler Buchhandlung den gerade erschienenen „Atlas de peuples d'Europe Centrale“, in welchem Mitteleuropa in Finnland anfängt und in Griechenland aufhört; hier könnte man vielleicht eher von einem Meridional-Europa oder von einem Zwischen-Europa sprechen.

Ich glaube, daß wir in Finnland im allgemeinen von einem alten geographischen Europa-Begriff ausgehen, einem Europa, das vom Eismeer zum Mittelmeer und vom Atlantik zum Ural reicht. Wir haben auch gute Traditionen in dieser Hinsicht. An einem heißen Sommertag des Jahres 1975 versammelten sich in Helsinki die Staatsoberhäupter des ganzen großen Erdteils zur Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, zum ersten Mal übrigens seit Ende des Zweiten Weltkriegs. Und die Tradition – ob aus Zufall oder von Klio, der Muse der Geschichte, gelenkt – hat sich fortgesetzt. Als sich die Staatsoberhäupter Europas im Juli 1992 wieder zum europäischen Gipfel in Helsinki trafen, hatte sich ihre Zahl um fast ein Drittel vermehrt. Erstmals traten die Führer von mindestens fünfzehn neuen europäi-

schen Republiken auf einem europäischen Forum Seite an Seite mit den Führern des „Alten Europa“ auf. Finnland hatte den einmaligen Auftrag und die Gelegenheit, Gastgeber zu sein für ein Treffen des ganzen „großen Europa“.

Auch im Europarat betont man – nach den großen Veränderungen in Osteuropa – gern den Begriff eines größeren Europa. Als die Kultusminister des Europarates sich Ende April 1990 in Palermo zu ihrer zweijährlichen Konferenz trafen, kam dort mehrfach der neue Begriff des „Großen Europa“ zur Sprache. Der eine und der andere Redner erinnerte daran, daß Europa vom Atlantik zum Ural reicht. Die Nord-Süd-Achse Europas wurde seltener erwähnt, obwohl man sich fast genau an der geographischen Südspitze des Erdteils befand, – es sind nur vier Stunden mit der Fähre zur afrikanischen Küste.

Das Thema der Kultusministerkonferenz des Europarates Ende April 1990 war das „Europa der vielen Kulturen“. Viele Redner verglichen das multikulturelle Europa mit einem Mosaik. Dieser Vergleich war sicher zutreffend auf Sizilien, der Insel mit den vielen Mosaiken. Die Struktur des Mosaiks paßt als Metapher ausgezeichnet dazu, wie sich die verschiedenen Nationalitäten und Sprachen Europas nebeneinanderreihen, wie graue und rote und blaue Steinchen und viele andere Farben sich miteinander abwechseln. Und gleichzeitig symbolisiert die jahrtausendelange Dauerhaftigkeit des Mosaiks aufs beste die Beständigkeit der europäischen Nationalitäten.

Aber dennoch erhebt sich die Frage, ob wir dieses europäische Mosaik nicht besser wie ein Kaleidoskop betrachten sollten, in dem Farben und Formen und Schönheitsgrade sich je nach der Perspektive verändern, aus der wir sie gerade sehen. Die Kultusminister Europas sahen auf ihren alten Erdteil fast ausschließlich aus der Perspektive der Freiheit und der Menschenrechte. Aber das ist trotz allem nur eine Perspektive.

Man muß die Vielfalt Europas, die ganze geschichtliche Entwicklung dieses Erdteils berücksichtigen, wenn man darangeht, seine Zukunft zu umreißen. Eine europäische Verfassung kann nur von Dauer sein, wenn sie auf europäischen Nationen, ihrer langen Geschichte, ihren Sprachen und den von ihnen geschaffenen Staaten aufbaut. Auch Landschaften und Regionen sind durch lange Traditionen zu dem geworden, was sie sind: zu lebendigen Heimaten in den Herzen der Menschen.

Diese ganze Vielfalt kann nur zusammengeschlossen werden, wenn das Europa der Zukunft seinerseits auf rechtem Grund steht. Wenn seine Verwaltung dezentralisiert ist. Wenn es sich auf die Selbstbestimmung der Regionen und Länder gründet. Wenn auf höherer Ebene nur das erledigt wird, was auf niedriger Ebene nicht zu machen ist. Auf diesen Grund bauend wäre eine europäische Verfassung zu empfehlen.

Viele Europa-Idealisten sehen Europa in erster Linie als eine geistige Gesamtheit, als ein ideelles Europa, als eine gemeinsame Denkweise. Vor diesem Hintergrund gesehen, streicht das Europa, das in den 1990er Jahren unter der Führung der Europäischen Gemeinschaft im Entstehen begriffen ist, vielleicht allzu sehr nur den wirtschaftlichen Aspekt heraus. Europa kann nicht nur eine auf Umsatz bauende Warengesellschaft sein. Eher ist Europa vielleicht eine heilige Allianz, wie sie noch einem Leopold von Ranke vorschwebte.

Hinter den wirtschaftlichen Bestrebungen sind die Diskussionen um die geistige Rolle Europas allzu sehr ins Hintertreffen geraten. Vielleicht wäre es gut, wenn wir uns die passionierten Europa-Visionen eines Romain Rolland oder Hugo von Hofmannsthal oder eines Heinrich Mann oder Thomas Mann in Erinnerung rufen. Und hier könnte man gut an den bekannten Ausspruch von Karl Marx erinnern, nach dem eine Idee verbleicht, wenn man erst einmal darangeht, sie zu verwirklichen. Für Europa könnte dies spätestens in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zutreffen.

Es gibt viele, die einer übernationalen europäischen Zusammenarbeit gegenüber skeptisch sind, weil sie befürchten, die EG könnte nationale Kulturen und nationale Eigenheiten erdrücken. Es gibt jedoch, finde ich, nicht die geringsten Anzeichen dafür, daß man in Brüssel versuchen würde, die Bewegungsfreiheit nationaler Kulturen einzudämmen. Im Gegenteil versucht Brüssel z. B. Mittel für nationale Buchproduktionen und Übersetzungsaktivitäten oder für nationale Fernseh- und Filmproduktionen bereitzustellen. Die Frage ist wohl eher die, in welchem Maße die nationalen Kulturen selber bereit sind, ihre nationalen Eigenheiten aufzugeben und ihre Besonderheiten irgendeinem vagen Europäertum zuliebe zu opfern.

Ich bleibe also bei der Feststellung: Europa bedeutet keineswegs in erster Linie gemeinsame Märkte und gemeinsame Direktiven, sondern Europa ist, wie gesagt, vor allem anderen ein Erdteil mit vielen Völkern und Sprachen, mit lebendigen Traditionen und starkem Nationalbewußtsein, stolzen Nationen und hervorragenden Individuen. In diesem Europa kommt man nicht ohne ein entwickeltes Selbstbewußtsein, ohne Aktivität, ohne Fleiß zurecht. Die Finnen können nur als Finnen richtige Europäer sein, Finnland kann nur als Finnland ein Teil Europas sein.

Aus diesem Grund bedeutet Europäisierung für uns vor allem die Verteidigung des Finnischen. Zur gleichen Zeit, in der wir uns darüber klarzuwerden versuchen, was eigentlich Europa und Europäertum ist, müssen wir unsere Auffassung vom Finnentum vertiefen. Zur gleichen Zeit, da wir wirtschaftlich eine engere Gemeinschaft mit Europa suchen, müssen wir auf kulturellem Gebiet zusehen, mit welchen Mitteln wir das Finnische verteidigen, seine Präsenz in Europa und seine Existenz daheim. Leider hat sich die Europa-Diskussion in Finnland noch nicht genügend damit auseinandergesetzt, welche kulturpolitischen, wirtschaftspolitischen, oder überhaupt gesellschaftspolitischen Maßnahmen für uns zu ergreifen sind, wenn wir im Wandel der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse möglichst verteidigungsfähig sein wollen. Die ersten Anzeichen des Hineinwachsens in diese Wirklichkeit sind jetzt da; aber es ist auch eine fortlaufende Analyse vonnöten.

Die finnische Europa-Diskussion scheint nach wie vor von einer großen Gegensätzlichkeit geprägt zu sein. Die einen warten auf den wirtschaftlichen Vereinigungsprozeß Europas wie auf das jüngste Gericht, die anderen wie auf das Öffnen der Pforten zum Paradies. Charakteristisch für beide Denkweisen ist ein gewisser Fatalismus: man sieht die Entwicklung als unausweichlich an und glaubt, daß mit eigenem Willen nichts auszurichten sei.

Dies ist falsch. Natürlich muß man auch in Finnland davon ausgehen, daß unser Schicksal in unseren eigenen Händen liegt und wir mit unserer Zukunft in Europa ungefähr das machen können, was wir selber wollen. Für die Entwicklung Europas können wir nichts oder wenigstens nicht sehr viel tun, aber für unsere eigene Situation schon. Dann aber können wir nicht einfach tatenlos dastehen und warten, was auf uns zukommt. Wir können uns nicht vom Schicksal treiben lassen, sondern wir müssen das Ruder ergreifen und selber entscheiden, was wir tun.

Das bedeutet praktisch, daß wir in Finnland analytisch beobachten müssen, was in Europa, und besonders in unseren Nachbarländern, in naher Zukunft und auf lange Sicht hinaus geschieht. Wir müssen uns selbst unsere zu erwartende Zukunft konzipieren. Und da reicht es nicht, daß wir feststellen, die Entwicklung sei unberechenbar. Sie selber ist unberechenbar, aber verschiedene Alternativen können wir dennoch berechnen. Wir müssen uns nicht nur auf eine, sondern auf mehrere Alternativen einstellen. Und wenn wir die wahrscheinlichen Entwicklungsrichtungen festgestellt haben, müssen wir uns aktiv an die Arbeit machen, um unsere nationale Zivilisation, einen angemessenen Lebensstandard für uns und unsere relative wirtschaftliche Unabhängigkeit auch unter neuen, ja eigentlich unter allen Alternativen zu sichern.

Die Situation erfordert stärkere Maßnahmen als bisher zur Unterstützung des nationalen Bildungswesens und zur Entwicklung und Internationalisierung des finnischen Ausbildungssystems. Das bedeutet nicht nur, daß man mehr finnische Studenten ins Ausland schickt, sondern wir müssen auch vorbereitet sein, mehr ausländische Studenten, Forscher und Lehrer bei uns aufzunehmen. Wir müssen unsere nationalen Bildungsbestrebungen unterstützen, wir müssen unsere Literatur in fremde Sprachen übersetzen lassen u. v. a. m. Schon vor zwei, drei Jahren hat man z. B. bei uns Pläne für die Entwicklung der audiovisuellen Produktion im Hinblick auf ein europäisches Mediennetz ausgearbeitet. Dieses Programm steht nach wie vor zur Verfügung.

Es ist falsch zu glauben, daß die wirtschaftlichen Möglichkeiten der Verwirklichung bildungspolitischer Ziele im Wege stünden. In den meisten Fällen ist es eine Frage von Initiativen, in manchen Fällen erfordert es die Umdirigierung von Ressourcen. Und das wiederum erfordert Phantasie und Mut. ■



Harald Jürgensen,
Universitäts-Professor,
Dr., geboren 14. 10. 1924.
Studium der Volkswirtschaftslehre Universität Kiel; Dipl.-Volkswirt 1950; Dr. sc. pol. 1952; Habilitation 1956; o. Prof. 1959; Universität Saarbrücken 1958/60, Universität Hamburg 1961-91; seit 1985 Direktor des Instituts für Integrationsforschung, Europa-Kolleg Hamburg.

Die wirtschaftlichen Chancen Osteuropas im Integrationsprozeß

I.

Die Zeiten für einen eher reibungs- und daher auch geräuschlosen Fortschritt im europäischen Einigungsprozeß sind seit Anfang der 90er Jahre schwieriger geworden. Das betrifft die zu lösenden Probleme ebenso wie die Rahmenbedingungen. Die Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa sowie die Wiedervereinigung Deutschlands als neue Probleme gehören ebenso dazu wie die gespaltene öffentliche Meinung zu den Maastrichter Verträgen und die ständigen Währungsunruhen im EWS im Gefolge der deutschen Inflationsbekämpfung. In der EG der Zwölf und im EWR wird die volle Freizügigkeit des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs Mitte der 90er Jahre mit der ersten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion praktisch erreicht sein.

Der gemeinsame Europäische Binnenmarkt nimmt Gestalt an; seine technischen Probleme werden nach und nach überwunden werden. Die gemeinsame Währung dagegen wird auf der Zeitachse deutlich verschoben werden müssen, weil fast alle Mitgliedsländer in der zweiten Hälfte der 90er Jahre voraussichtlich die selbst gesetzten Konvergenzkriterien nicht hinreichend erfüllen werden. Allen voran auch die Bundesrepublik, die bei der Setzung der Normen in den Maastrichter Verträgen für die strengen Anforderungen gesorgt hatte.

Es ist daher eine entscheidende Frage für die Entwicklung „Europas nach Maastricht“, wann die Bundesrepublik die Belastungen aus der Wiedervereinigung soweit überwunden haben wird, daß sie ihre führende Rolle im europäischen Einigungsprozeß wieder übernehmen kann, insbesondere hinsichtlich der stabilitätspolitischen Voraussetzungen für eine gemeinsame Währung.

Diese Verzögerungen – ursächlich bedingt durch die deutsche Einheit oder deren speziellen Ablauf – haben aber auch erhebliche Vorteile: Sie machen es den mittel- und osteuropäischen Ländern leichter, die Vorbedingungen für ihre zunächst indirekte und erst sehr viel später direkte, von Anfang an aber für sie erfolgreiche Teilhabe am Europäischen Binnenmarkt zu schaffen. Immerhin müssen die osteuropäischen Reformländer einen viel größeren Teil des erforderlichen Strukturwandels mit viel geringerer Hilfe von außen und daher auch höherem Konsumverzicht bewältigen, als dies für die neuen Länder der Bundesrepublik Deutschland der Fall ist und sein wird.

Das große Experiment des Sozialismus, daß der Staat die Investitionstätigkeit und die Unternehmerfunktion selbst besorgt, ist kläglich gescheitert. Die Volkswirtschaften verarmten nicht nur relativ, sondern unter Berücksichtigung der Auszehrungeffekte auch absolut.

Bereits 1990, verstärkt aber 1991, setzte ein massiver Einbruch des Warenverkehrs innerhalb der ehemaligen Staatsgebiete des RGW ein. Die Ursachen dafür lagen zunächst in der außerordentlich niedrigen Wirtschaftsentwicklung dieser Länder, die bereits Mitte der 80er Jahre eingesetzt und sich Ende der 80er Jahre beschleunigt verschlechtert hatte. Bei kaum noch wachsendem Sozialprodukt ging die Importnachfrage zurück, und die Fähigkeit zu expandieren, reduzierte sich zum Teil beträchtlich – so etwa in der UdSSR hinsichtlich der Exporte (Abb. 1).

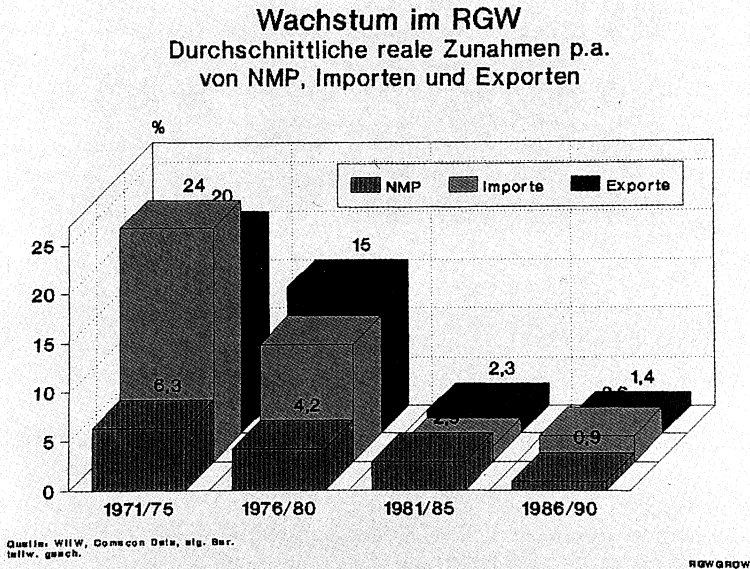


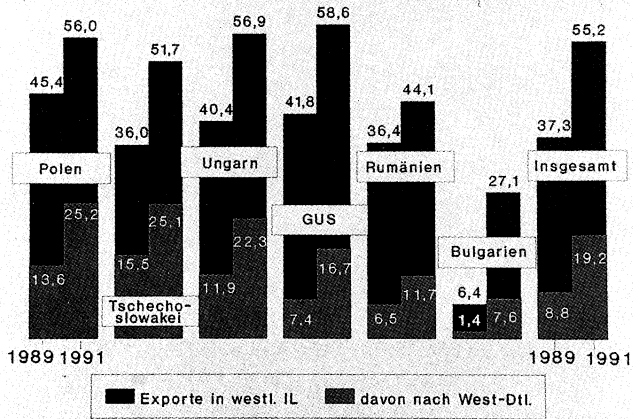
Abbildung 1: „Wachstum im RGW 1971–1990“, Zeitraum 1986/90.

Der an sich für die weitere Entwicklung richtige konsequente Übergang in Warenverrechnung ab 1. Januar 1991 zu Weltmarktpreisen hatte einen zu plötzlichen Wandel zur Folge, so daß sämtliche RGW-Länder mit ihren Produkten und Rohstoffen – wenige Fertigerzeugnisse ausgenommen – weder vom Preis noch von der Qualität her mit den am Weltmarkt gehandelten Gütern konkurrieren konnten. Als Folge kauften die ehemaligen RGW-Länder nach Wegfall der gegenseitigen Rubelverrechnung zunehmend auf westlichen Märkten ein und versuchten, auch hier Abnehmer für ihre bisherigen Lieferungen in das RGW-Gebiet zu finden. Dabei kam es von 1991 bis 1993 zu einem drastischen Rückgang der Exporte und infolge der chronischen Devisenknappheit zu einem kräftigen Rückgang der Importe, da die quasi Tauschgeschäfte auf der Basis der früheren Verrechnung über den Rubel weggefallen waren.

Gleichzeitig neigte jedes Land dazu, nach Wegfall der Verrechnungsmöglichkeiten im alten System, die eine rasche Kompensation der Rubelüberschüsse durch Importe nahegelegt hatten, die Importe eher restriktiv zu handhaben, um die erforderlichen Devisenüberschüsse anzusammeln, die für eine reibungslose Abwicklung einer Teilnahme am freien Warenverkehr der Welt in einer Größenordnung von mehreren Monatsraten der Importe nun einmal erforderlich sind.

Da sich während der schwachen Wirtschaftsentwicklung zwischen 1985 und 1990 bei dem Versuch, die Wirtschaftsmisere über Importe zu lindern, die Netto-Hartwährungsschulden der RGW-Länder bis 1990 auf rd. 122 Mrd. DM oder rd. 83 % erhöht hatten, absorbierten die erforderlichen Zinszahlungen allein über 20 % der Exporte mit der Folge, daß ein großer Teil der Hartwährungserlöse für den Schuldendienst eingesetzt werden mußte, so daß es für die

Osteuropa: Exporte in westliche Industrielländer und nach Westdeutschland
(Anteil an den Gesamtexporten in v.H.)



IMF: nationale Statistiken; iwd 48/92

D-EG/Osteur-1

Abbildung 2: „Osteuropa: Exporte in westliche Industrieländer und Westdeutschland“.

Reformländer zwingend wurde, sich mit ihren Exporten verstärkt an den westlichen Märkten zu orientieren, um dort die erforderlichen Devisen zu beschaffen. Dieses Bemühen wiederum verstärkt die Anstrengungen zum Übergang in eine marktwirtschaftliche Steuerung, beginnend mit einer rigorosen Preisreform und drastischen Abwertung der eigenen Währung. Dieser Weg ist zwar in den kurzfristigen Folgen für den Lebensstandard der Bevölkerung hart, aber bereits mittelfristig aussichtsreich, wenn die staatliche Wirtschaftspolitik rasch und konsequent handelt. Entsprechend ist es nicht verwunderlich, daß der Export der neuen Bundesländer in die Reformstaaten drastisch zurückfiel, während die alten Länder ihre Exporte noch steigern konnten (Abb. 2).

Polen und Ungarn, die dies bereits Anfang der 90er Jahre getan haben, verzeichnen seit 1991 schon deutliche Fortschritte. So haben sich in Polen die Währungsreserven des Landes über stark steigende Exporte und deutlich weniger zunehmende Importe kräftig erhöht und damit den Freiheitsgrad der Geld- und Wirtschaftspolitik deutlich gesteigert sowie den Lebensstandard auf dem 1992 erreichten niedrigen Niveau stabilisiert. Sollten sich die GUS-Staaten nach 1993 zu ähnlich drastischen Maßnahmen entschließen, könnte auch hier ein Neubeginn einsetzen, wenngleich dieser wohl wesentlich mehr Zeit in Anspruch nehmen wird als in den kleinen Ländern.

II.

Die zunehmende Verbesserung der Qualität und Lieferfähigkeit in den Reformländern „der ersten Reihe“, also Polen, der Tschechischen Republik, Ungarn und Slowenien, verringert die Unterschiede der eigenen Warenstruktur zu der des Weltmarktes und eröffnet damit auch einen wachsenden marktwirtschaftlich fundierten Austausch zwischen diesen Ländern eine sicher schon bis zur Mitte der 90er Jahre zunehmende Chance.

Eine an streng wirtschaftlichen Maximen ausgerichtete Wirtschaftshilfe von Weltbank und Weltwährungsfonds sowie Investitionsschutzabkommen könnten vor allen Dingen vermehrten Direktinvestitionen und damit der unmittelbaren und schnellstmöglichen Übertragung von marktwirtschaftlichem Know-how zugute kommen.

Verständlicherweise sind die westlichen Länder nicht bereit, große finanzielle Aufwendungen für die Kosten bei der Auflösung der alten Strukturen zu übernehmen, würde doch deren voraussehbare Ineffizienz nicht, wie sachlich geboten, den vergangenen Fehlleistungen der Planwirtschaft angerechnet, sondern eher als mangelnde Transformationsfähigkeit der Marktwirtschaft angelastet. Die Bereinigung der über Jahrzehnte hinweg entstandenen Fehlentwicklungen ist nur über eine drastische Anpassung in der Lebenshaltung an die wirkliche Ausgangslage möglich. Der Konsum muß zugunsten der Kapitalbildung eingeschränkt werden. Denn wie immer man es rechnet, ist in den vergangenen Jahrzehnten ein Großteil des Kapitaltransfers von West nach Ost entweder einem höheren Lebensstandard bei gegebenen Rüstungsausgaben oder aber zu hohen Rüstungsausgaben bei gegebenem Lebensstandard zugute gekommen und hat in jedem Fall damit die Effizienz der Planwirtschaft höher ausgewiesen, ihre Lebenshaltung und Rüstung auf einem höheren Niveau gehalten, als dies ohne westliche Unterstützung möglich gewesen wäre.

Eine konsequentere Verweigerung der Zufuhr von neuem Kapital aus dem Westen in den 80er Jahren hätte also einen preiswerteren Weg und möglicherweise einen noch früheren Offenbarungseid sozialistischer Planwirtschaft eröffnet, als dies durch die Herausforderung der Hochrüstung Amerikas bewirkt werden konnte.

Gleichwohl müssen die westlichen Industrieländer schon zur Bewahrung ihrer eigenen Leistungsfähigkeit und der Effizienz der Übertragung marktwirtschaftlicher Koordination darauf bedacht sein, vor allem konkrete Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten und Know-how zu übertragen sowie die erforderliche Kapitalbildung in die Länder selbst zu verlagern und Kapitalzufuhr von außen auf streng begrenzte und effiziente Projekte zu beschränken, wie dies die Richtlinien bei der Vergabe von Krediten der Weltbank im übrigen ohnehin vorsehen.

Ungebundene Kapitalhilfen, wie sie vor allem von der Bundesrepublik im Zuge der Wiedervereinigung zunächst an die UdSSR bereits gegeben worden sind und in den kommenden Jahren noch an die Nachfolgestaaten gegeben werden, dürften ganz überwiegend den Zwang zur konsequenten Änderung der Wirtschaftspolitik vermindern, also kontraproduktiv für die angestrebte rasche marktwirtschaftliche Anpassung wirken. Allenfalls könnte man diesen Hilfen zugute halten, daß ohne sie die Bruchgrenzen des jetzigen, auf positive Veränderungen gerichteten politischen Systems überschritten würden und diese somit Voraussetzung einer überhaupt durchsetzbaren Übernahme marktwirtschaftlicher Prinzipien sind.

III.

Der europäische Integrationsprozeß dauert bereits über 30 Jahre. Ungeachtet eines Verlaufs, der mehr einer Springprozeßion als einem dynamischen Prozeß gleicht, hat er für Europa selbst, aber auch und vor allem für die noch nicht teilnehmenden Länder Europas und für die zunehmende Arbeitsteilung der Weltwirtschaft viel bewirkt. Ungehemmt von dem verstärkten Austausch unter den Mitgliedsländern (Abb. 3), profitierten die übrigen europäischen Industriestaaten fast mit der gleichen Zuwachsrates durch das importsteigernde verstärkte Wirtschaftswachstum in der EG. Auch für die übrige Weltwirtschaft, insbesondere die USA und Japan, waren die für diese Länder exportsteigernden Integrationserfolge der EG weit bedeutsamer als die Abschließungseffekte des gemeinsamen Außenzolltarifs. Dieser wurde im übrigen sehr erfolgreich als Hebel in zahlreichen GATT-Runden eingesetzt, um insgesamt eine sehr wirksame Reduzierung der Handelsschranken herbeizuführen.

Die Mitgliedsländer der EG selbst waren durch die wachsende Arbeitsteilung, aber auch durch die erheblichen regionalen Beihilfen schon recht erfolgreich in dem Bemühen, die bei Beginn der Gemeinschaft noch sehr hohen Unterschiede in der Wirtschaftskraft der Mitgliedsländer abzubauen. So verringerte sich der Abstand im Bruttoinlandsprodukt je Einwohner zwischen den jeweiligen Teilnehmerländern von 1960 fast 1:4,2 über 1970 1:3 und 1980 1:2,3. Der Beitritt der südeuropäischen Länder konnte allerdings nicht so rasch aufgefangen werden. Immerhin lag das Verhältnis 1991 aber schon wieder auf 1:2,6.

Die EFTA-Länder hatten die Belastungen aus dem Beitritt der ärmeren Mitgliedsländer nicht zu tragen und stellten sich auch in der Ausgangslage als die leistungsstärkeren westeuropäischen Industrieländer dar (Abb. 4). Aufschlußreich ist nicht nur die Entwicklung der Län-

Schaubild 3:

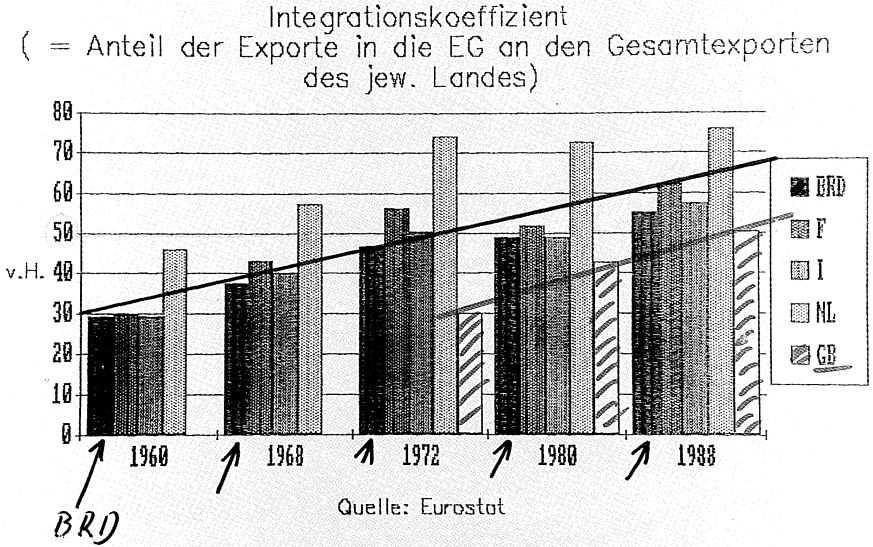
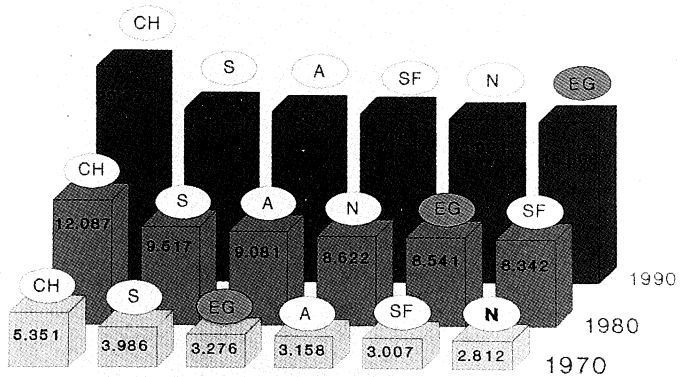


Abbildung 3: „Integrationskoeffizient – Anteil der EG-Exporte am Gesamtexport des jeweiligen Landes“.

Bruttoinlandsprodukt der EFTA-Länder
(Pro-Kopf in US-Dollar)



BIP in jeweiligen Preisen und Kaufkraftparitäten
Quelle: OECD, iwd 45/92

D-EG/EFTA-PKE

Abbildung 4: „Bruttoinlandsprodukt der EFTA-Länder“.

der zwischen 1970 und 1990 selbst, sondern auch ihre Rangfolge untereinander und im Verhältnis zum jeweiligen Durchschnitt der EG. So liegt die EG 1970 – vor dem Beitritt Großbritanniens – im oberen Drittel, 1980 knapp vor Finnland und bildet 1990 das Schlußlicht, während Finnland in das Mittelfeld aufgerückt ist und hinter Österreich liegt.

IV.

Ein Beitritt der bisherigen EFTA-Länder bedeutet also für die EG der Zwölf im Verlauf der 90er Jahre eine deutliche Stärkung ihrer Wirtschaftskraft. Schon die RGW-Vereinbarungen schaffen eine noch bessere Verzahnung der einzelnen beitragswilligen Länder mit der EG, als dies die bereits seit Jahrzehnten wirksame Freihandelszone erreicht hatte. Der rasche Beitritt weiterer Länder aus diesem hochqualifizierten Bereich stärkt die EG auch bei der Bewältigung der wirtschaftlichen Hilfen, die noch für längere Zeit für die südeuropäischen Beitrittsländer der 80er Jahre und für die neuen Bundesländer zu übernehmen sind. Dabei gilt generell, daß eine beschleunigte wirtschaftliche Erholung in einem sich im weiteren Verlauf der 90er Jahre vergrößernden Integrationsgebiet die besten Voraussetzungen für die Reformländer Osteuropas schafft, entschlossene marktwirtschaftliche Strukturwandlungen durch den erleichterten Zugang zum westeuropäischen Markt abzufedern.

Welche Export- und damit Wachstums- und Strukturwandelchancen sich aus einem erleichterten Marktzugang ergeben können, belegen die Ausfuhrerfolge der Volksrepublik China. Obwohl marktwirtschaftliche Veränderungen bisher nur regional und sektoral begrenzt zugelassen wurden, gehörte China zu den erfolgreichsten Exporteuren in dem Jahrfünft 1987/92. Das kommende Jahrfünft dürfte diese Position noch ausbauen, da die bisherigen Rahmenbedingungen dafür noch verbessert worden sind (Abb. 5).

Ähnlich wie China können die osteuropäischen Reformländer – allen voran die der ersten Entwicklungsreihe: Polen, die Tschechische Republik, Ungarn und Slowenien – wachsenden Nutzen aus „verlagerter Arbeit“ aus den westeuropäischen Ländern ziehen. Für diese liegen nun zunehmend Hongkong bzw. Südchina oder die übrigen „kleinen Tiger“ unmittelbar vor

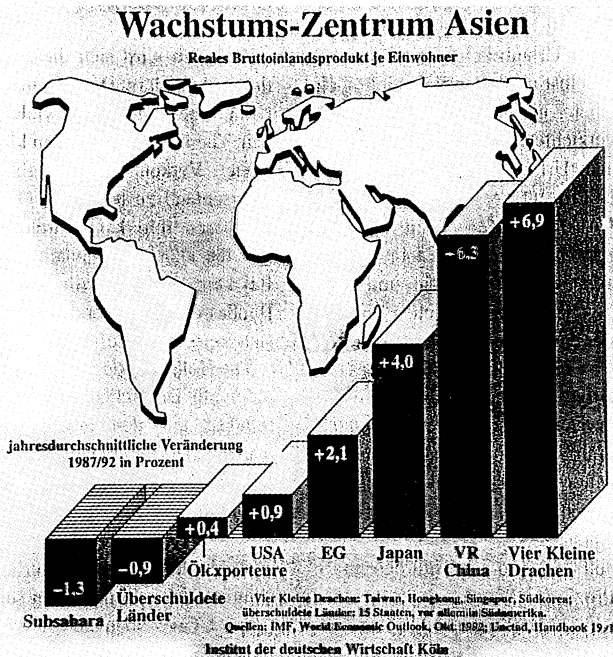


Abbildung 5: „Wachstumszentrum Asien“.

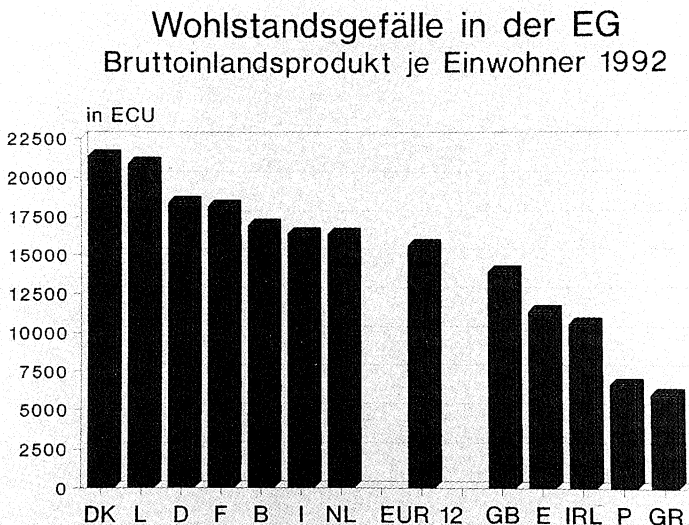
der Haustür. Die osteuropäischen Länder können so die notwendigen Investitionsgüterimporte bezahlen, die sie zunehmend in die Lage versetzen, ihre an sich durchweg gut qualifizierten Arbeitskräfte aus dem zunehmenden Produktivitätsanstieg höher zu entlohnen. Auf diese Weise kann schon lange vor einem ohnehin erst sehr viel späteren Beitritt im Rahmen der Teilhabe am europäischen Markt die Lebenshaltung in den Reformländern angehoben werden. Dabei öffnen sich auch für die westeuropäischen Länder wachsende Exportchancen. Allerdings zwingt der wachsende Wettbewerb der Reformländer die westeuropäischen Länder, ihre Verteilungsspielräume sehr viel vorsichtiger auszuloten, als das vor allem in den 80er Jahren der Fall war. Gleichwohl gilt in den weiteren 90er Jahren, daß jeder Fortschritt in der Integration der westeuropäischen Länder die Belastung aus der möglichst umfassenden Teilhabe der Reformstaaten an dem so gestärkten Binnenmarkt erträglicher und damit politisch besser durchsetzbar und vertretbar macht.

V.

Die wirtschaftlichen Chancen Osteuropas im Integrationsprozeß der weiteren 90er Jahre sind daher um so größer, je konsequenter Westeuropa seine Wirtschaftsintegration vorantreibt, je mehr und je früher die wirtschaftlich starken EFTA-Länder diesen Prozeß stimulieren und je früher und anhaltender die seit Mitte 1990 die westlichen Industrieländer lähmende Rezession überwunden werden kann (Abb. 6a und 6b). Alle diese Voraussetzungen, für deren Eintritt sich die Wahrscheinlichkeit deutlich erhöht hat, sind aber nur notwendige Voraussetzungen. Hinreichende Chancen erlangen die Reformstaaten erst dann, wenn sie ihre kaum zu überschätzenden Strukturprobleme soweit gemeistert haben, daß die marktwirtschaftlichen Veränderungen überhaupt ein Fundament finden, auf dem sie ansetzen können.

Polen, Ungarn, die Tschechische Republik und die Slowakei haben – zum Teil schon vor 1990 – mit ersten Reformen ihrer Wirtschaft begonnen und bei der Umstrukturierung ihrer Exporte bereits erste Erfolge zu verzeichnen. (Vgl. die schon aufgeführte Abbildung 2, Seite 24, „Osteuropa: Exporte in westliche Industrieländer und nach Westdeutschland“.)

Zu der Leistungskraft dieser Länder im Vergleich zu einzelnen EG-Ländern vgl. die Abbildungen 6a und 6b „Wohlstandsgefälle in der EG in Ecu“ und „... im Kaufkraftindex gemessen“.



Quelle: EG-Kommission, iwd 10/93

D-EG/PKE-1

Abbildung 6a

Wohlstandsgefälle in der EG Bruttoinlandsprodukt je Einwohner 1992

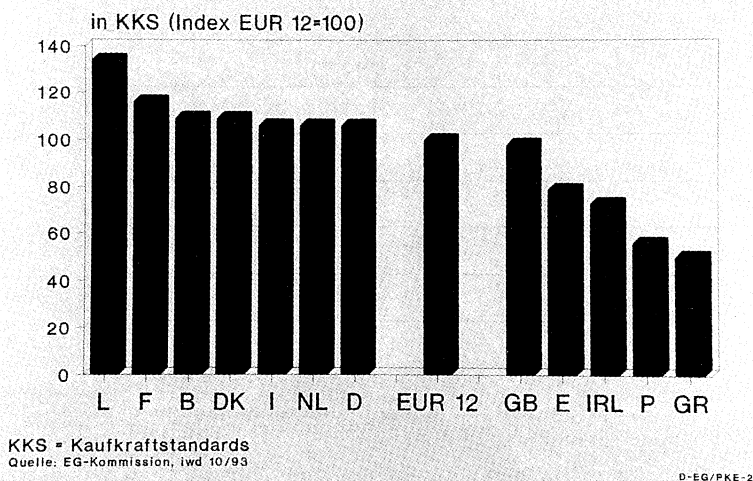


Abbildung 6b

In der zweiten Entwicklungsreihe werden die baltischen Länder, Bulgarien und Rumänien, die Slowakei und – mit Abstand – Weißrußland und die Ukraine nachvollziehen, was die erste Reihe an Strukturwandlungen vorexerziert hat.

Ganz unbestimmt auf der Zeitachse ist der Vollzug der Marktwirtschaft in Rußland. Hier hemmen die politischen Verhältnisse den der Problemstellung nach angemessenen Fortgang noch auf nicht absehbare Zeit. Auch Rückschläge erscheinen nicht ausgeschlossen. Gleichwohl verläuft der Prozeß – gemessen an den pessimistischen Prognosen von 1991/92 – sehr viel moderater. Nur wird Europa viel Zeit gebrauchen und in Zeiträumen weit über die 90er Jahre hinaus vorausdenken lernen müssen, wenn diese „dritte Stufe“ der marktwirtschaftlichen Umsetzung in Osteuropa gelingen soll. Immerhin kann Rußland reiche Bodenschätze in seine Entwicklung einbringen und ähnlich wie viele OPEC-Länder Ressourcen unmittelbar und mit technischer Hilfe des Auslandes in eine Verbesserung der Infra- und Suprastruktur umsetzen (Abb. 7).

VI.

Der Beitritt der neuen Bundesländer hat die Bundesrepublik Deutschland auf zehn Jahre hinaus vor eine beispiellose Kraftprobe gestellt. Berücksichtigt man die dabei aus politischen Gründen wohl unverzichtbare Vorgabe der Aufwertung der ehemaligen DDR-Währung 1:1, so sind die bisherigen Ergebnisse der Restrukturierung durchaus akzeptabel. Es lag ja nur an diesem Wechselkurs, daß der Anpassungsprozeß rapide verkürzt und die Freisetzung von Arbeitskräften enorm erhöht wurden.

Gleichwohl hat ganz Europa von den Anstrengungen der alten Bundesländer profitiert, mit hohen und wachsenden Transfers eine rasche Anpassung bei erhöhter Lebenshaltung zu finanzieren. Alle Länder Westeuropas konnten durch die zusätzlichen Exporte in die neuen Bundesländer ihre Rezessionsfolgen mindern.

Gleichzeitig war dieser Vorgang für die alten Bundesländer insoweit vorteilhaft, weil real der überwiegende Teil der Transfers an die neuen Bundesländer zu Lasten des zwischen 1986 und 1990 sehr hohen Exportüberschusses ging. Dadurch konnten Konsum, Investition und

Beschäftigte pro Betrieb in Westdeutschland und Rußland

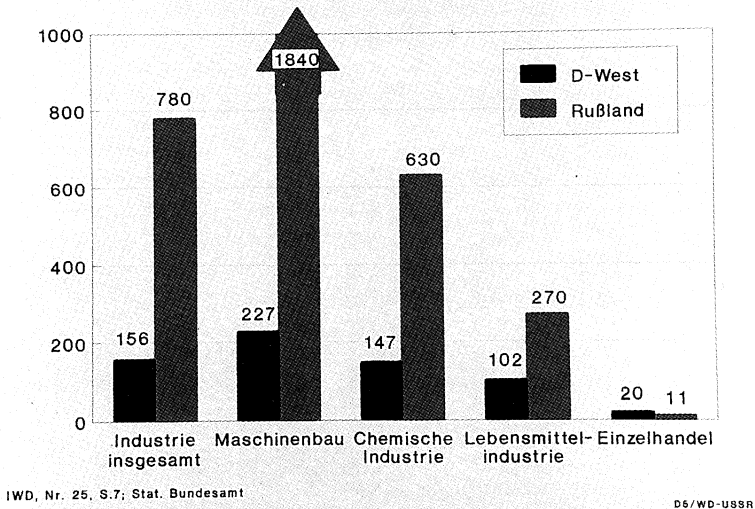


Abbildung 7: Hier wird deutlich, was allein im Bereich der Betriebsgrößenanpassung aufzuholen ist.

Staatsverbrauch auch in den alten Bundesländern wachsen, und das bis 1992 sogar recht kräftig.

Im Osteuropa-Handel mußten die neuen Bundesländer gewaltige Einbrüche hinnehmen. Dies lag aber nur zum Teil an dem Ausscheiden aus der Rubel-Verrechnung – denn das galt ja für alle ehemaligen RGW-Länder. Der entscheidende Grund waren qualitative Mängel bei den Exportprodukten. Die ehemaligen RGW-Länder wollten für harte Währung auch „harte Technologie“ einkaufen. So ist es nicht verwunderlich, wenn ein Teil der Exportrückgänge der neuen Bundesländer in die ehemaligen RGW-Länder von einer Zunahme der Exporte in diese Länder aus den alten Bundesländern begleitet wird.

Wir sehen daraus, daß der marktwirtschaftlich fundierte Handel bereits eine Basis gefunden hat, daß die ersten Reformländer damit ihre Produktionsstruktur rasch verbessern und ihre Weltmarktposition damit weiter verstärken können. Die Länder der „ersten Reihe“ bezahlen diese Importe bereits weitgehend aus verdienten Exporterlösen. Je stärker Westeuropa dabei seine Märkte über weitere Assoziierungsabkommen öffnet, um so mehr Absatzchancen eröffnet es für seine eigene Industrie. Dieser Prozeß darf nicht durch engstirniges, protektionistisches Denken aufgehalten werden. Insoweit erweist sich der Vorlauf in der Integration der westeuropäischen Länder im nachhinein als die beste Vorbereitung auf die mit dem Abbau der Planwirtschaft verbundenen Lasten. Zwar trägt Europa daran den größten Teil, es sollte aber auch langfristig daraus den größten Nutzen ziehen.

Das Europa der 90er Jahre verspricht daher die durchgängigen Erfahrungen dreier Jahrzehnte zu bestätigen: daß die Teilhabe an diesem Prozeß nicht die Chancen einiger Länder erhöht um den Preis, daß die wirtschaftlichen Risiken anderer Länder wachsen. Der Integrationsprozeß zeichnet sich vielmehr dadurch aus, daß sich für alle die Chancen erhöhen und für alle die Risiken mindern. Es ist an Europa, diese wirtschaftliche Vorgabe in politische Gestaltung umzusetzen. ■

Die Integrationsstrategie des finnischen Handels und der finnischen Industrie

Matti Ilmari Aura
Mag. jur., geb. 18. 6. 1943.
Studium der Rechtswissenschaften Universität Helsinki, Mag. jur. (1967),
1968–1970 Finnlands
Exportkredit AG; 1970–
1972 Zentralverband der
Finn. Industrie; 1972–1985
Direktor des Zentralaus-
schusses der Finn. Groß-
und Einzelhandelsorgani-
sationen; seit 1986 Haupt-
geschäftsführer der Zen-
tralhandelskammer in
Helsinki.



Industrie und Handel haben bei allen integrationspolitischen Fragen in Finnland eine zentrale Rolle gespielt. Die erste wichtige Integrationslösung war die Gründung der Europäischen Freihandelszone (EFTA) im Jahr 1960. Die EFTA hatte ganz klar einen defensiven Charakter. Die sieben Staaten, die damals außerhalb der EWG blieben, bildeten die EFTA, die am Anfang „die außenstehenden Sieben“ genannt wurde.

Die finnische Exportindustrie, die Forstindustrie an der Spitze, und der finnische Handel unter Leitung des Großhandels trieben stark die Mitgliedschaft Finnlands in der EFTA an. Die nichtexportierende Industrie ihrerseits war über den Beginn des Freihandels zu dem Zeitpunkt gar nicht so begeistert. Sie hatte Angst um ihre Wettbewerbsstellung und war nicht auf die europäische Konkurrenz vorbereitet.

Die Frage des Verhältnisses zur Sowjetunion, die ihren Schatten auf alle handelspolitischen Beschlüsse in Finnland geworfen hatte, spiegelte sich auch in der EFTA-Frage wieder. Finnland räumte der Sowjetunion die gleichen Zollvergünstigungen ein, die die EFTA-Länder bekamen.

Finnland wollte beim westeuropäischen Freihandel mitmachen, mußte aber gleichzeitig seine außenpolitischen Interessen in Moskau absichern. Die außenpolitische Leitung Finnlands, insbesondere Präsident Urho Kekkonen, zeigte sich bei der Verknüpfung von beidem außerordentlich erfinderisch.

Beim EFTA-Beitritt wurde 1961 als Lösungsmodell das assoziierte Mitglied Finnland erfunden. Es wurde die sogenannte Finn-EFTA gegründet, zu der die EFTA-Staaten und Finnland gehörten. Diese Regelung war außenpolitische Fingerfertigkeit. In Wirklichkeit war Finnland ein Vollmitglied der EFTA. Jedoch, formell wurde Finnland EFTA-Vollmitglied erst im Jahr 1986.

Die außenpolitischen Realitäten beeinflussten stark auch den nächsten bedeutenden handelspolitischen Beschluß, den man Anfang 1970 faßte. Damals schloß Finnland einen Freihandelsvertrag mit der EWG. Die Vertreter der Wirtschaft waren bei diesem Prozeß besonders aktiv. Eine der Hauptrollen dabei spielte der Zentralverband der Finnischen Industrie, der damals Finnischer Industrieverband hieß.

Die finnische Industrie, insbesondere die Exportindustrie, hatte klar erkannt, daß die finnischen Unternehmen denselben handelspolitischen Status erreichen mußten wie ihre wichtigsten Konkurrenten, insbesondere die schwedischen Unternehmen. Die Lösung war jedoch weder außen- noch innenpolitisch leicht. Man kann mit gutem Grund sagen, daß die Rolle der Wirtschaft bei der damaligen handelspolitischen Lösung sehr zentral war.

Um zum EWG-Freihandelsabkommen zu gelangen, waren die seltsamsten innenpolitischen Verrenkungen notwendig und diese wurden mit außenpolitischen Notwendigkeiten begründet. Die grundsätzliche Lösung war, daß man die Sowjetunion beruhigen wollte, indem man die Wahl Urho Kekkonens zum Staatspräsidenten für eine weitere Amtsperiode garantierte. Dies wurde durch eine sehr komplizierte Vorgehensweise erreicht. Eigentlich hatte Präsident Kekkonen schon angekündigt, daß er bei der nächsten Präsidentschaftswahl nicht mehr kandidieren wollte. So mußte ein Ausnahmegesetz durchgesetzt werden, das im Parlament eine 5/6-Mehrheit benötigte.

Es waren auch innenpolitische Sonderregelungen notwendig, um den EWG-Freihandelsvertrag zu ratifizieren. Um die Sozialdemokratische Partei zu beruhigen, wurden die sogenannten Schutzgesetze verabschiedet, die nach dem damals gültigen Grundgesetz eine 5/6-Mehrheit im Parlament benötigten. Da diese Gesetze wirtschaftsregulierende Auswirkungen hatten – sie beinhalteten u. a. Preisregulierungs-Vollmachten – war die konservative Sammlungspartei gegen diese Gesetze. Die Organisationen des Wirtschaftslebens setzten die Partei jedoch unter Druck, damit sie diese ihr an sich unangenehmen Gesetze billigte.

Ich arbeitete damals bei einer Organisation des Handels und erinnere mich genau, wie ich den damaligen Vorsitzenden der Parlamentsfraktion der Sammlungspartei, den jetzigen Präsidentschaftskandidaten Raimo Ilaskivi, zu überreden versuchte, der Verabschiedung dieser Gesetze zuzustimmen. Die Wirtschaft fand die Integrationslösung so wichtig, daß sie ihrerseits bereit war, geschlossen politischen Druck auszuüben, damit diese für die Wirtschaft eigentlich unangenehmen Gesetze im Parlament verabschiedet wurden.

Das EWG-Freihandelsabkommen setzte auch damals außenpolitische Kosmetik voraus. Dazu gehörten die Verträge über die gegenseitige Abschaffung von Handelsbeschränkungen mit den COMECON-Staaten, d. h. mit der Tschechoslowakei, Ungarn, Polen usw. Finnland löste seine handelspolitischen Probleme in einer eleganten Weise und erreichte damit einen einzigartigen Status.

Die finnische Industrie konnte sich fast uneingeschränkt an dem westeuropäischen Freihandel beteiligen und gleichzeitig eine Sonderposition auf dem sowjetischen Markt genießen. Die ausgezeichnete wirtschaftliche Entwicklung in Finnland in den 70er und 80er Jahren gründete sich weitgehend auf diese Sonderposition. Finnland erreichte ein wirtschaftliches Rekordwachstum im westlichen Europa.

Als ein kleines Paradoxon kann festgestellt werden, daß erst jetzt, nach dem Fall der Sowjetunion, die Freihandelsabkommen mit den anderen COMECON-Staaten irgendwelche Bedeutung bekommen haben, weil in Polen, in der Tschechischen Republik, in der Slowakei, in Ungarn und in anderen Ländern der Außenhandel überhaupt angefangen hat, normal zu funktionieren und die Zolltarife eine Bedeutung bekommen haben.

In den jüngsten Stadien der Integration ist die Wirtschaft besonders aktiv gewesen. Man kann sagen, daß sie die Rolle des Initiators innegehabt hat. Damals besuchte der ehemalige französische Präsident Valéry Giscard-d'Estaing Finnland auf Einladung der finnischen Zentralhandelskammer und sprach über die Integration Westeuropas.

Innerhalb der EG hatte das Single-Market-Programm begonnen. Die neue Kraft und Dynamik, die sich in der EG entfaltet hatte, war von den Finnen, abgesehen von den Vertretern der Wirtschaft, fast unbemerkt geblieben. Im Herbst 1986 hatte man in Finnland hauptsächlich über den Osthandel, d. h. den Handel mit der Sowjetunion diskutiert. U. a. kritisierte ein anderer jetziger Präsidentschaftskandidat, Paavo Väyrynen, die finnische Regierung wegen zu großer Passivität in der Handhabung der Ostpolitik. Seiner Meinung nach war die wichtigste handelspolitische Frage in Finnland die Wahrnehmung finnischer Interessen auf dem sowjetischen Markt.

Der Vortrag von d'Estaing hatte die gewünschte Wirkung. Er öffnete die Augen in der finnischen Integrationsdiskussion. Somit hatte die finnische Wirtschaft eine zweckdienliche Vorgehensweise eingeleitet. Als direkt Beteiligter an diesem Prozeß kann ich bezeugen, daß man sich damals eine EG-Vollmitgliedschaft Finnlands überhaupt nicht zum Ziel setzen konnte. Unter den damaligen Umständen war die Vollmitgliedschaft in der EG ein unrealistisches Ziel – die Sowjetunion war ja noch kräftig und der Kalte Krieg war ein außenpolitisches Faktum, das die Vertreter der Wirtschaft wohl verstanden.

Jedoch waren die Führer der Wirtschaft schon damals der Meinung, daß Finnland in der Integrationsentwicklung zumindest mit Schweden mitziehen muß. Auf seiten der finnischen Wirtschaft ist eine Art „Folge-den-Schweden“-Spiel der Leitgedanke der Strategie gewesen. Die Industriestruktur Schwedens ist der finnischen sehr ähnlich. In vielen Branchen, insbesondere in der Forstwirtschaft, sind finnische und schwedische Unternehmen schärfste Konkurrenten. Für die finnischen Unternehmen wäre es unerträglich, wenn die schwedischen Unternehmen eine bessere Position erreichen würden.

Aber zurück zur Geschichte. Die Organisationen des Wirtschaftslebens gaben sich nicht nur mit der Vortragsveranstaltung d'Estaings zufrieden. Im Herbst 1987 organisierten der Zentralverband der Finnischen Industrie und die Zentralhandelskammer einen aufwendigen Integrationstag, an dem die bedeutendsten Vertreter der Wirtschaft die finnische Integrationsstrategie vorzeichneten. Der schon damals als Integrationsminister tätige Pertti Salolainen stellte fest, daß die Zusammenarbeit zwischen den EFTA-Ländern und der EG die natürlichste und beste Alternative für die Förderung der handelspolitischen Interessen Finnlands bietet. Er setzte für den EWR richtungsweisende Zeichen, obwohl dieser Gedanke erst etwas später Gestalt annahm.

Der damalige Vorsitzende des Zentralverbandes der Finnischen Industrie, der schon verstorbene Bergbaurat Kari Kairamo, meinte, daß das Ziel der finnischen Industrie in der Entwicklung der Westintegration die Sicherung der Möglichkeiten sei, unter gleichen Bedingungen mit den Industrien von EG und EFTA konkurrieren zu können. Kairamo sagte, daß wir einen langen Anpassungsprozeß vor uns hätten, der praktisch alle sozialen Gruppierungen betreffe. Die erfolgreiche Durchführung dieses Prozesses setzte eine lückenlose Zusammenarbeit zwischen den politischen Entscheidungsträgern, der öffentlichen Hand und der Wirtschaft voraus.

Aus Kairamos Ausführungen kann man die Integrationsziele der finnischen Wirtschaft gut ablesen. Die finnische Wirtschaft ist seit jeher in ihrer Integrationspolitik defensiv orientiert. Darüber hinaus kann man dem auch ein anderes Charakteristikum der finnischen Wirtschaft entnehmen: In Finnland ist man schon immer bereit gewesen, die außenpolitischen Realitäten zu akzeptieren. Wenn man jedoch die Integrationsdiskussion seit 1987 verfolgt, muß man sagen, daß die finnische Wirtschaft bei der Anerkennung dieser Realitäten päpstlicher als der Papst war, oder häßlicher ausgedrückt, „breschnewistischer als Breschnew selbst“.

Obwohl die Wirtschaft eine treibende Rolle bei der Inangasetzung des Integrationsprozesses spielte, dauerte es immerhin bis zum Herbst 1990, bevor z. B. die Zentralhandelskammer es wagte, die EG-Vollmitgliedschaft als Ziel der Wirtschaft herauszustellen. Der Zentralverband der Industrie war noch vorsichtiger. Er rückte mit seiner Zustimmung zur EG erst kurz vor dem Bekanntwerden der offiziellen Erklärung durch die Regierung der Republik heraus. Dies spiegelt allerdings mehr die öffentliche Diskussion als den tatsächlichen Meinungsbildungsprozeß in der Wirtschaft wieder.

Die Zentralhandelskammer z. B. führte im April 1990 eine Meinungsumfrage unter ihren Mitgliedern über die EG-Mitgliedschaft durch. Damals waren 70 Prozent der Mitgliedsunternehmen der finnischen Handelskammern für die Vollmitgliedschaft in der EG. Und trotzdem dauerte es ein halbes Jahr, bis die so klare Stellungnahme der Mitglieder als die offizielle Meinung bekanntgegeben wurde.

Die außenpolitische Führung Finnlands wollte beim östlichen Nachbarn keine unnötigen Verdachtsmomente durch eine falsche EG-Diskussion hervorrufen. Man kann sagen, daß die Zeit der offenen Diskussion über die EG-Mitgliedschaft Finnlands erst mit der Perestroika in der Sowjetunion anfang. Für die Finnen war es ziemlich mühsam, sich der Perestroika anzupassen. Die Offenheit kam uns am Anfang sehr „spanisch“ vor.

Jetzt ist sichtbar, daß der finnische Handel und die finnische Industrie fast einhellig hinter der EG-Mitgliedschaft stehen. Die einzigen Skeptiker sind in der protektionierten Lebensmittelindustrie zu finden. Die Freihandelsregelungen betreffen zur Zeit weder die finnische Molkerei- noch die fleischverarbeitende Industrie. In diesen Industriezweigen gibt es auch Unternehmensleiter, die gegen die EG-Mitgliedschaft sind, aber sie vertreten ihren Standpunkt mit keiner sehr großen Effizienz. Also wie man sieht, ist die Befürwortung der EG-Mitgliedschaft in den Wirtschaftskreisen von erheblicher Massivität.

Heute kann man feststellen, daß die Vertreter der Wirtschaft bei der EG-Frage zwei Themenkreise für besonders wichtig halten. Zum einen die Bedingungen für die Mitgliedschaft und zum anderen das geplante Referendum. Man kann sogar sagen, daß das Referendum fast stärkere Kopfschmerzen verursacht als die Beitrittsbedingungen. Es ist natürlich klar, daß es bei den Beitrittsverhandlungen viele heikle Fragen gibt. Besonders schwierig sind die Fragen der Landwirtschaft, weil die finnische Landwirtschaft sehr protektioniert ist. Die klimatischen Bedingungen Finnlands machen die Ausübung der Landwirtschaft sehr aufwendig und mühsam. Darum ist die Wettbewerbsfähigkeit der finnischen Landwirtschaft sehr schwach. Finnland braucht unbedingt Sonderregelungen für die Landwirtschaft. Der Handel und die Industrie in Finnland haben natürlich auch andere Wünsche und Vorstellungen für die Übergangszeit, aber darüber wird man sich bei den Verhandlungen sicher leicht einigen können.

Ein weitgehender Realismus herrscht auch unter den Vertretern des Wirtschaftslebens. Anhand der früheren EG-Erweiterungen kann man recht gut voraussagen, zu welchen Konditionen die EG neue Mitglieder aufnimmt, also auch Finnland. Die entscheidende Frage ist vielmehr, was mit Finnlands EG-Mitgliedschaft nach dem Referendum passiert.

Das Referendum ist ein fremdes Element in der finnischen Demokratie. Das einzige Mal, wo man ein Referendum durchgeführt hat, war in den 30er Jahren, als das Alkoholverbot aufgehoben wurde. Allerdings schon im Anfangsstadium der Diskussionen über die finnische EG-Mitgliedschaft beteuerten alle maßgebenden politischen Führer Hals über Kopf, daß die endgültige Entscheidungsgewalt beim Volk liegen und ein Referendum durchgeführt werden würde.

Auch wenn das Referendum nur einen richtungweisenden Charakter hat, ist es klar, daß das Resultat verbindlich sein wird. Aufgrund der dänischen Erfahrungen fingen viele an, darüber nachzudenken, ob das Versprechen eines Referendums vernünftig war. Dies wurde aber so vielstimmig versprochen und publik gemacht, daß es jetzt zwecklos ist, gegen das Referendum zu kämpfen.

Das Referendum wird stattfinden, und auch die finnische Wirtschaft muß sich damit zufriedengeben. Das Referendum wird den Integrationsprozeß für die Wirtschaft natürlich noch zusätzlich komplizieren. Die Wirtschaft wird sich über ihre Rolle sehr tiefgehende Gedanken machen müssen. Die Wirtschaft hat bei früheren handelspolitischen Angelegenheiten eine sehr zentrale Rolle gespielt. Ihre Funktion als treibende Kraft und Sachwalter ist gewichtig gewesen. Es hat sich dabei jedoch weitgehend um Kabinettspolitik gehandelt.

Die handelspolitischen Lösungen Finnlands, sowohl die EFTA-Lösung als auch der EWG-Freihandelsvertrag, waren Kabinettsbeschlüsse, in denen die Rolle des Präsidenten, dem laut Grundgesetz die Führung der Außenpolitik unterliegt, von ausschlaggebender Bedeutung war. Die Schwergewichtler der finnischen Wirtschaft haben dieses Kabinettspiel schon immer gut im Griff gehabt. Im kleinen Finnland sind die Verhältnisse zwischen den Wirtschaftsbossen und den obersten politischen Entscheidungsträgern schon immer intim, vertrauensvoll und natürlich gewesen. Jetzt stehen wir vor einer ganz neuen Situation, weil das Referendum nicht mit Kabinettspolitik entschieden werden kann und das Parlament nicht allein über die EG-Frage bestimmen kann. Dem Parlament dürfte die Entscheidung leichtfallen. Von den führenden Parteien haben die Sozialdemokraten, die Sammlungspartei und die schwedische Volkspartei ganz klar für die EG Flagge gezeigt und höchstwahrscheinlich wird die Zentrumspar-tei, jedenfalls solange sie in der Regierung sitzt, da mitmarschieren müssen.

Dagegen ist es in Finnland ganz klar, daß die Meinung der Wähler einer Partei in der EG-Frage nicht unbedingt mit der Meinung der Parteiführer, der Abgeordneten und Parteistrategen übereinstimmt. Die Leute wollen sich ihre Meinung selber bilden und ihre Entscheidung in dieser Frage selbst fällen.

Welche Strategie hat denn die Wirtschaft in bezug auf das Referendum gewählt? Wir, die beruflich mit Wirtschaftsorganisationen zu tun haben, haben ganz schön damit zu kämpfen gehabt, die Unternehmensführer zurückzuhalten. Viele Unternehmensleiter vertreten die Meinung, daß man mit viel Geld und aufwendigen Kampagnen ziemlich leicht die Meinung der Leute in der EG-Frage beeinflussen könne, etwa so wie man Zahnpasta mit Sonderangeboten und Fernsehwerbung an den Mann bringt. So ist es aber nicht. Aus den Erfahrungen in Dänemark, die wir sorgfältig analysiert haben, geht eines klar hervor:

Falls die EG-Frage zu einer bloßen Wirtschaftsfrage wird und der Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft nur als eine Angelegenheit des Geschäftslebens angesehen wird, wird man bei dem Referendum ohne Zweifel verlieren. Ich glaube uneingeschränkt an diese Wahrheit. Man muß sich der EG-Frage auf breiter Front stellen, so daß die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und der finnischen Unternehmen gewahrt bleibt. Dadurch erlangt man wirtschaftliches Wachstum und Vollbeschäftigung, die zwar ein wichtiger Bestandteil der EG-Frage sind, aber nicht der einzige. Die Einstellung zur europäischen Integration ist auch eine Frage der Kultur und der Sicherheit. Man wird in erster Linie darüber entscheiden, zu welchem Europa Finnland gehören will. Die Rolle der Wirtschaft ist in jedem Falle nicht passiv, obwohl ich nicht an aufwendige Kampagnen glaube. Den Unternehmen fällt eine gewisse Rolle bei den Integrationsbestrebungen zu. Die Unternehmen und deren Leiter müssen imstande sein, ihre Belegschaft darüber zu informieren, was die EG-Mitgliedschaft für das Unternehmen, für die Mitarbeiter und deren Familien bedeutet. Wir sind der Meinung, daß gerade dieses konkrete Wissen, das den Arbeitsplatz jedes einzelnen betrifft, den Bürger am besten erreicht.

Die Zentralhandelskammer ließ den Vertrauensleuten der verschiedenen Handelskammern im Winter 1993 EG-Material zukommen. Mit diesem Material sind sie imstande, bei der Erläuterung des Jahresberichtes ihren Arbeitern und Angestellten richtige Informationen über die EG-Mitgliedschaft und deren Auswirkungen auf die Stellung der Firma zu geben. Die Zentralhandelskammer hat die Absicht, die Firmen auch weiterhin mit aktuellem EG-Material zu versorgen. Ich bin aber sicher, daß die Wirtschaft keine Pressekampagnen initiiert, um die Bürger für die EG zu gewinnen. Man muß sich hier auf die Funktion des normalen politischen Entscheidungsapparates verlassen können. Wenn die Wirtschaft die EG-Mitgliedschaft dem finnischen Volk aufdrängt, läuft sie Gefahr, daß genau das Gegenteil von dem eintritt, was man beabsichtigt.

Die Frage der EG-Mitgliedschaft ist zweifellos die größte und wichtigste Frage für die finnische Wirtschaft. Es ist von entscheidender Bedeutung, daß die finnischen und schwedischen Lösungen sich in dieser Sache ähnlich sind. Dieser finnisch-schwedische Gleichschritt ist durch den eingeschlagenen Referendums-Weg sehr viel schwieriger geworden. Auch wenn die politischen Führer beider Länder sich über gemeinsame Strategien und Taktiken einigen würden, bleibt die Meinung des Volkes unabsehbar.

Über die Situation, daß die schwedische Mitgliedschaft beim Referendum abgelehnt, die finnische aber angenommen würde, hat bisher keiner gewagt, sich Gedanken zu machen. Meine Meinung ist, daß Finnland in einer solchen Situation mutig Mitglied werden sollte, aber ich befürchte, daß die Befürworter der Mitgliedschaft im finnischen Parlament dann den Kampf um den EG-Beitritt verlieren werden. Die Situation wiederum, daß die Schweden für die EG-Mitgliedschaft stimmen, aber das finnische Volk sie ablehnt, bringt die finnischen Unternehmen in eine äußerst schwierige Situation. Hoffentlich brauchen wir diese Situation nicht zu erleben. In jedem Fall müssen aber die finnische Wirtschaft und die Unternehmen bestrebt sein, ihre Interessen zu wahren und ihre Euro-Strategie zu wählen. ■



Franz Froschmaier

Dr. jur., geb. 29. 7. 1930. Abschluß des Jurastudiums (1952) und zweite jur. Staatsprüfung (1956) in München. Bis 1958 dort Rechtsanwalt. Promotion 1958, Universität Köln. 1958-87 Beamter der europäischen Kommission, Brüssel. Dort zuletzt ab 1973 Kabinettschef von W. Haferkamp, Vizepräsident der Kommission und 1981-87 Generaldirektor für Information, Kommunikation und Kultur. 1988-92 Minister für Wirtschaft, Technik und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein.

Wirtschafts- politische Aspekte des EG-Beitritts von Finnland

Die eigentlichen Motive der europäischen Einigung sind politischer Natur. Die Wirtschaft ist dabei als Grundlage des Wohlstands, als Rahmen staatlicher Bewegungsfreiheit, von besonderer Bedeutung. Beides zeigen die bisherigen Ergebnisse der europäischen Integration seit der Montanunion 1952. Wir brauchen uns damit nicht zu verstecken.

Wir haben den Nationalstaat, den Vater aller europäischen (Bürger-)Kriege, als ausschließlichen Bezugsrahmen weitgehend überwunden. Wir haben durch Institutionen und Verfahren sichergestellt, daß die unvermeidlichen Interessengegensätze von Gruppen und Regionen in brauchbarer Weise gelöst werden – mit langwierigen Reden, das wohl; aber: wir schießen nicht aufeinander! Wir haben in dem hegemoniefreien System der EG die Unbefangenheit gewonnen, uns nach außen zunehmend – wenn auch z. B. im Bereich der Sicherheitspolitik mit quälender Langsamkeit – gemeinsam darzustellen, „mit einer Stimme zu sprechen“, und damit das uns zustehende Gewicht, das stets auch Verantwortung bedeutet, auf die Waage zu bringen. Wir haben, last not least, ein Zusammenwirken ehemals verfeindeter Staaten etabliert, das nicht von Macht und Gewalt, sondern von gemeinsam festgelegten Regeln, also vom Recht bestimmt wird.

Dementsprechend ist auch der Beitritt zur EG in erster Linie keine Frage der Wirtschaft. Dafür alleine würde der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) angemessene Regelungen bieten. Und wir können dabei auf die langjährigen gemeinsamen Erfahrungen aus dem Freihandelsabkommen EG – EFTA von 1973 zurückgreifen.

Es geht vielmehr um die vollberechtigte Mitwirkung an den Entscheidungen über die künftige Gestalt und Rolle unseres Kontinents, über die künftige föderale Struktur Europas, um die Bedeutung des sozialen Elements, die Bürgerrechte in der künftigen Union, und um die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik bis hin zur Verteidigung. Das kann in Beitrittsverträgen im einzelnen nicht geregelt werden. Aber wer Arbeit und Sorge um diese gemeinsamen Ziele nicht auf sich nehmen will, möge vom Beitritt absehen.

Die Verhandlungen über den Beitritt zur EG mit Österreich, Schweden und Finnland haben am 1. Februar 1993 begonnen; eine zweite Ministerkonferenz mit Finnland fand am 8. Juni in Luxemburg statt. Zu Norwegens Antrag liegt seit 24. März die positive Stellungnahme der Kommission vor. Da die Probleme im wesentlichen aus gemeinsamen Erfahrungen seit 1973 und den EWR-Verhandlungen bekannt sind, ist mit einem zügigen Verhandlungsverlauf zu rechnen.

Die EG gewinnt bei positivem Ergebnis hochindustrialisierte, westlich geprägte Partner mit eindrucksvollen sozialen Systemen. Auch ein Ausgleich einer gewissen „Südlastigkeit“

der EG darf erwartet werden. Schließlich ist auch die Vertrautheit der neuen Partner mit den mittel- und osteuropäischen Nachbarräumen ein nicht zu unterschätzender Beitrag für die Gestaltung künftiger Entwicklungen. Dementsprechend hat diese Erweiterung auch deutlich Unterstützung in der öffentlichen Meinung der Zwölf. Eine kürzliche Umfrage (Eurobarometer Nr. 39) ergab zugunsten des Beitritts von Finnland 77 %, Schweden 82 %, Norwegen 79 % und Österreich 78 %.

Die beitrittsuchenden EFTA-Staaten gewinnen über die im wesentlichen im EWR-Abkommen gesicherten wirtschaftlichen Vorteile hinaus ein politisches Mitwirkungsrecht bei der künftigen Entwicklung. Darüber hinaus ist zu erwarten, daß die Übernahme der gemeinsamen Agrarpolitik, der Wettbewerbspolitik und die Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion wirtschaftlich positive Impulse setzt und künftige Investitionen fördert.

Wie die Referenden ausgehen, denen die Verhandlungsergebnisse in den nordischen Staaten unterworfen werden, bleibt abzuwarten. Persönlich rechne ich mit dem Beitritt von vier EFTA-Staaten in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre.

Die besondere Schwierigkeit, aber auch der besondere Reiz, der ins Auge gefaßten Erweiterung liegt darin, daß sie zusammenfällt mit der Umwandlung der EG in eine echte Wirtschafts- und Währungsunion, die über den Binnenmarkt 1992 hinausgeht. Der Impetus dazu ist abgeflaut. Maastricht ist noch nicht (August 1993) ratifiziert. Wir alle kämpfen mit tiefgreifenden konjunkturellen und strukturellen Krisen. Und wir sind auch in den politischen Zielsetzungen etwas unsicher geworden.

Dazu hat natürlich auch im Politischen wie im Wirtschaftlichen die nicht gemeisterte deutsche Einigung beigetragen.

Gleichwohl möchte ich raten, an den von der EG gesetzten Zielen einschließlich Maastricht festzuhalten, auch wenn zeitliche Verschiebungen oder gar Änderungen auftreten sollten. Für den Beitritt, für die Willensbildung in den EFTA-Staaten wäre es verderblich, ernsthaft ein Spiel mit Variablen zu betreiben – auch wenn dieser Versuchung, vor allem aus innenpolitischer Schwäche nicht immer widerstanden wird.

Betrachten wir aber nun einige für die EFTA-Kandidaten und insbesondere für Finnland wichtige wirtschaftliche Aspekte eines Beitritts etwas näher. Wir wissen dabei, daß für eine aufs Wirtschaftliche beschränkte „Integration“ auch das Instrument des EWR verfügbar ist.

Die EFTA-Staaten sind für ihre *verarbeitende Industrie* vom Handel mit der EG vergleichbar abhängig wie die EG-Staaten selbst. Allerdings gibt es trotz des Freihandelsabkommens von 1973 beträchtliche nicht-tarifäre Handelshemmnisse, die im innergemeinschaftlichen Verkehr wegfallen (technische Normen, öffentliche Aufträge, Steuerunterschiede, Grenzformalitäten etc.). Wegfall der internen Grenzen bedeutet auch Zunahme des Wettbewerbs, die sich auf das hohe Preisniveau in den nordischen Staaten auswirken wird. Dies ist im Fall des Beitritts durch die volle Übernahme der EG-Wettbewerbsregeln besonders deutlich vorherzusehen.

Die Übernahme der gemeinsamen Handelspolitik wird keine besonderen Schwierigkeiten bereiten (EG-Durchschnittszölle auf verarbeitete Produkte bei 4 %, in den nordischen Staaten 2–3 %, EFTA 3 %).

Der *Dienstleistungssektor* ist in der EFTA besonders gut entwickelt. In Finnland lagen 1991 59 % der Arbeitsplätze in diesem Bereich (Industrie 31 %, Landwirtschaft 10 %). Wie in den Gütermärkten wird der erhöhte Wettbewerb bei fallenden Grenzen zum Abbau segmentierter Märkte führen. Im Banken-, Versicherungs- und Telekommunikationsbereich etwa, werden Monopolstellungen nicht zu halten sein. Auch die notwendige Deregulierung wird volkswirtschaftlichen Gewinn bringen.

Der *Bereich der Landwirtschaft* ist in der EFTA besonders geschützt und unterstützt. So war er auch vom Freihandelsabkommen und großenteils auch vom EWR ausgeschlossen. Allerdings stehen dahinter spezielle Ziele, die zu einem Gutteil geographisch bedingt sind. In Finnland ist der Schutz der Landwirtschaft (der höchste nach Schweiz und Norwegen) zugunsten der nördlichen und östlichen Landesteile gestaltet. Gleichwohl wird angenommen, daß die landwirtschaftliche Bevölkerung sich bis zum Jahr 2000 etwa halbiert, so daß man die an die gemeinsame Agrarpolitik erforderliche Anpassung von seiten Finnlands, gegebenenfalls mit entsprechenden Übergangsregelungen, als möglich ansehen darf.

Das ernste Problem, wie man die Bevölkerung in unwirtschaftlichen Gegenden halten kann, wird wahrscheinlich nur teilweise im Rahmen der Agrarpolitik zu lösen sein. Vielmehr wird sich eine neue Form von Regionalpolitik entwickeln müssen, die z. B. Mitgliedsstaaten der EG spezielle regionale Subsidien erlaubt, solange sie das Funktionieren des gemeinsamen Markts nicht gefährden und die Gemeinschaft nicht mit zusätzlichen Ausgaben belasten.

Daß wir im Fall des Beitritts gemeinsam an die weitere Reform der Agrarpolitik gehen müssen, auch im Zusammenhang mit dem Welthandel, sei hier nur erwähnt.

Wirtschaftspolitik ist nur dann gut, wenn sie den Unternehmen möglichst langfristig Rahmendaten für ihre Planung an die Hand gibt. Daß der Vollbeitritt zu dieser Planungssicherheit mehr beiträgt, als andere vertragliche Regelungen, sei hier unterstrichen.

Die *Wirtschafts- und Währungsunion* ist ohne Zweifel das Kernstück der derzeitigen Entwicklung der EG. Angesichts der jüngsten Ereignisse herrschen eher gloom und doom. Man mag sich fragen, ob die Konvergenzziele, wie sie Maastricht vorsieht, überhaupt realistisch sind, ob sie für den Beitritt der Kandidaten noch immer die entscheidende Rolle spielen.

Die Antwort kann nur ein kräftiges Ja sein – es sei denn, man wolle die EG grundlegend verändern, den integrativen durch einen intergouvernementalen Ansatz ersetzen. Das kann niemand, der bei rechten Sinnen ist, für die künftige Entwicklung Europas im weltweiten Zusammenhang wünschen.

Alle unsere Staaten stecken in einer schweren strukturellen und konjunkturellen Krise; die Märkte in der früheren Sowjetunion sind weggefallen (Finnland spürt dies mit am härtesten), weltweit steigt der Druck der Konkurrenz, der Welthandel bedarf dringend zusätzlicher Ordnung im GATT, die Arbeitslosigkeit hat bisher nicht vorstellbare Ausmaße erreicht. Gleichwohl ist niemand ernsthaft der Ansicht, brauchbare Lösungen könnten in nationalen Alleingängen gefunden werden.

Die vier Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrags (öffentliche Verschuldung, Haushaltsdefizit, Inflationsrate, Zinssätze) bleiben als Richtschnur wirtschaftspolitischen Handelns brauchbar und maßgeblich. Halten wir uns daran und an den ursprünglichen Zeitplan. Ein Beitritt der vier EFTA-Kandidaten wird hier eher positiv wirken (die Konvergenzprobleme sind für einige derzeitige Mitglieder schwieriger zu lösen als z. B. für Finnland). Auch wird die Perspektive des Beitritts es der finnischen Regierung erleichtern, den bereits eingeschlagenen wirtschaftspolitischen Kurs fortzuführen. Dazu sind wichtig:

- institutionelle Sicherung des EG-Handels, der schon heute die wichtigste externe Quelle für Einkommen, Verbrauch und Investitionen ist;
- Öffnung der finnischen Wirtschaft, deren rasches Wachstum zu stark von der internen Nachfrage abhing, und Diversifizierung ihrer Märkte nach Westen;
- Erleichterung des Strukturwandels in Landwirtschaft und Wirtschaft durch Verstärkung des Wettbewerbs;
- Unterstützung des Abbaus der übergroßen Abhängigkeit von Holz und Holzzeugnissen;
- Förderung der einkommenspolitischen Bestrebungen, vor allem aber der steuerlichen Konsolidierung unter dem Konvergenzdruck der Wirtschafts- und Währungsunion.

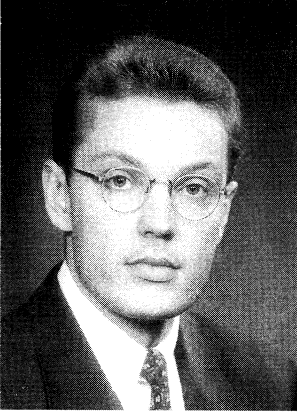
Allzu unbedacht wird häufig über eine künftige Erweiterung der EG, insbesondere den Beitritt früherer Ostblockstaaten gesprochen. Dieser kann nach meiner Überzeugung in diesem Jahrhundert sicher nicht bewerkstelligt werden.

Mittelfristig kommen dafür Ungarn, die Tschechische Republik und die Slowakei sowie Polen, sonst allenfalls die drei baltischen Republiken in Frage.

Nun hat die EG ebenso wie die EFTA alles Interesse daran, die Märkte im Osten zu erschließen und zu entwickeln. Daher werden wir alles uns Mögliche tun, um den östlichen Nachbarn – auch über die eben genannten Staaten hinaus – den Weg ihrer wirtschaftlichen Entfaltung durch angemessene, der jeweiligen Situation angepaßte Verträge und die entsprechende Hilfe zu erleichtern. So kann eine vernünftige schrittweise Heranführung geschehen, die nicht in allen Fällen zum Vollbeitritt, aber doch zu engen, abgesicherten Wirtschaftsverbindungen führen sollte. Welche große Chancen für unsere eigene Wirtschaft in einer durchaus absehbaren Zeitspanne damit – ceteris paribus – verwirklicht werden können, muß nicht weiter dargelegt werden.

Zuletzt eine notwendige Anmerkung. Wer gemeinsam handeln will, braucht gemeinsame Institutionen. Sie müssen demokratisch legitimiert, für die beteiligte Bevölkerung repräsentativ und schließlich effizient sein.

Das derzeitige institutionelle System der EG war für die alten Sechs brauchbar. Es ist schon für die derzeitigen Zwölf unter den genannten Kriterien ungenügend. Für eine noch mehr Mitglieder umfassende, mit weiteren Befugnissen ausgestattete (WWU, politische Union) Gemeinschaft wird eine neue institutionelle Ordnung (Verfassung) unerlässlich. ■



Juha Väyrynen
Rechtsanwalt,
geb. 16. 7. 1964.
Studium der Rechts-
wissenschaften Univers.
Helsinki; 1988 Rechts-
anwaltskanzlei Peltzer &
Riesenkampf Frankfurt/
Main; 1988/89 Amtsge-
richt Närpiö; seit 1989
Rechtsanwalt in der
Kanzlei Castrén & Snell-
man in Helsinki.

Der Harmoni- sierungsbedarf des finnischen Rechtssystems

Geschichtliche Entwicklung

Einfluß der schwedischen und deutschen Rechtsordnung

Bis zum Jahre 1809 gehörte Finnland zum schwedischen Königreich. Ein besonderes Rechtssystem für das damalige Finnland gab es nicht, es galt das schwedische Recht. Auch das schwedische Rechtssystem war bis etwa zum 16. Jahrhundert nicht besonders entwickelt. Vor dieser Zeit gab es einfach keine Voraussetzungen für das Entstehen eines nationalen Rechtssystems, da auch eine nationale Rechtswissenschaft nicht existierte. Im 17. Jahrhundert begann die rechtswissenschaftliche Forschung und die ersten Lehrbücher wurden publiziert.

Für die ersten rechtswissenschaftlichen Werke war charakteristisch, daß man dem römischen Recht folgte. Als Vorbild wurde stets die systematische Rechtsordnung, wie sie sich im *Corpus Iuris* wiederfand, verwendet.

Das schwedische „Gesetz des Jahres 1734“ war eine der ersten und größten Gesetzeskodifikationen auf der Grundlage der rationalen Naturrechte in Europa. In dieser Gesetzessammlung wurde eine Mischung aus altem schwedischem und römischem Recht kodifiziert.

Mit der Herauslösung Finnlands aus der schwedischen Herrschaft wurde für die finnische Rechtswissenschaft teilweise eine neue Epoche eingeleitet. Auch wenn man im übrigen gegenüber dem russischen Herrscher bedingungslose Loyalität zeigte, blieben die geistigen Impulse und Anregungen aus dem Osten doch völlig unbedeutend. In rechtswissenschaftlicher Hinsicht gab es auch aus dem Osten kaum etwas zu übernehmen. Aufgrund von teils geographischen und teils politischen Gegebenheiten war Deutschland die nächstliegende Alternative. Deutschland lag rein geographisch am nächsten. Die einzige Alternative, das französische Recht, kam nicht in Betracht, da es vom russischen Regenten in vieler Hinsicht als zu revolutionär angesehen wurde. Es war weiterhin natürlich nicht ohne Bedeutung, daß das deutsche Rechtssystem im europäischen Zusammenhang bereits damals als eines der modernsten hervortrat. Aufgrund der Verhältnisse in Finnland während der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts erlangte die deutsche Begriffsjurisprudenz jedoch erst Ende des Jahrhunderts ihre eigentliche Bedeutung.

Nordische Zusammenarbeit

Besonders kennzeichnend für die rechtswissenschaftliche Entwicklung Finnlands während des letzten Jahrhunderts ist die Zusammenarbeit mit den anderen nordischen Ländern. Es wurde bereits erwähnt, daß auch nach der Herauslösung aus der schwedischen Herrschaft im

Jahre 1809 die Impulse und Anregungen weiterhin aus dem Westen kamen. Die Ursache hierfür ist offensichtlich. Finnlands historischer Hintergrund im Hinblick auf Sprache und Kultur beruhte in großem Maße auf den gleichen ideologischen, sozialen und politischen Werten wie in den anderen nordischen Ländern.

Die deutsche Rechtsideologie wurde in Finnland in gleicher Weise wie in den übrigen Ländern aufgenommen und verarbeitet. Nach und nach gingen die nordischen Länder zu einer immer intensiveren Zusammenarbeit bei der Vorbereitung von Gesetzen über. Dies führte dazu, daß das Zivilrecht und insbesondere das allgemeine Vertragsrecht in den nordischen Ländern nahezu identisch wurde. Die gemeinsame Vorbereitung von Gesetzen hat die Gemeinschaft der nordischen Länder gestärkt und wird dies auch in der Zukunft tun.

Als Beispiel für die erwähnte Zusammenarbeit können mehrere große Gesetzeswerke, welche gemeinsam vorbereitet wurden, genannt werden: Gesetz über Rechtshandlungen auf dem Gebiet des bürgerlichen Rechts aus dem Jahre 1929; z. B. das Schuldverschreibungsgesetz von 1947 und das Zinsgesetz von 1982. Weiter kann man feststellen, daß die nordischen Länder aufgrund der entsprechenden Verbraucherschutzgesetzgebung als eine Art Wohlfahrtsgebiet für Verbraucher angesehen werden können. Derzeit befindet sich auch eine gemeinsame nordische Reform der Rechtshandlungsgesetze in Vorbereitung.

Jetzige Situation

EWR-Vertrag

Die Verhandlungen über den europäischen Wirtschaftsraum wurden am 20. 10. 1991 abgeschlossen. Der letzte Durchbruch wurde am 25. 2. 1993 erreicht, als die EFTA-Länder und die EG-Kommission das sogenannte Schweizer Protokoll anerkannten. Der revidierte EWR-Vertrag wurde am 17. 3. 1993 in Brüssel unterzeichnet. Es ist weiterhin unklar, wann der Vertrag in Kraft treten wird.

Ziel des EWR-Vertrages ist es, einen gemeinsamen Markt in West-Europa zu errichten. Seine Aufgabe ist, die sogenannten vier Freiheiten zu verwirklichen. Der Vertrag berührt jedoch nur einen Teil des EG-Regelwerkes. Nicht einbezogen sind unter anderem die Landwirtschafts-, Fischerei- und die gemeinsame Handelspolitik.

Der EWR-Vertrag beinhaltet ca. 11.000 Seiten des EG-Regelwerks, welche in die finnische Gesetzgebung eingeführt werden sollen. Aus verschiedenen Gründen gibt die hohe Anzahl der Seiten jedoch ein falsches Bild von dem Änderungsbedarf für die finnische Rechtsordnung. Dies werde ich später näher erläutern.

Die Probleme werden im Grunde genommen an anderer Stelle entstehen. Schwierigkeiten werden vermutlich entstehen in der Phase, in welcher man eines der größten Ziele des Vertrages, nämlich eine einheitliche Auslegung, erreichen will. Wie bereits erwähnt, setzt der Vertrag voraus, daß das aktuelle EG-Regelwerk in die finnische Gesetzgebung eingeführt wird. Die EG wiederum setzt voraus, daß das Regelwerk im Wortlaut in die nationalen Gesetzgebungen übernommen wird. Sonst wären Bezüge zur bisherigen Anwendung der Normen in der EG nicht möglich und eine einheitliche Auslegung könnte nicht erreicht werden. Auch aus der Sicht Finnlands wäre eine möglichst wortgenaue Übernahme zu erstreben. Dies würde die Anpassungsarbeit erheblich erleichtern, welche im Fall einer finnischen EG-Mitgliedschaft erforderlich wird.

Danach kommt man jedoch zu beträchtlichen Auslegungsproblemen. Auch wenn man sichergestellt hat, daß die Normen sprachlich korrekt übernommen wurden, ist eine einheitliche Auslegung noch nicht erreicht. Zum einen hat sich das EG-Recht seit der Unterzeichnung der römischen Verträge wesentlich weiterentwickelt. In dieser Entwicklung ist die Rechtsprechung des EuGH von zentraler Bedeutung gewesen. Diejenigen Artikel des EWR-Vertrages, welche mit dem EG-Recht identisch sind, sollen entsprechend der Rechtssprechung des EuGH, welche vor der Unterzeichnung des EWR-Vertrages ergangen sind, ausgelegt werden. Dies wird nicht problemfrei sein, da ein großer Teil der grundsätzlichen Beschlüsse des Gerichtshofes aus Entscheidungen über Gebiete stammt, welche vom EWR-Vertrag nicht

erfaßt werden, beispielsweise die Landwirtschaftspolitik. Diese Entscheidungen können nicht in anderer als rein grundsätzlicher Bedeutung für die EFTA-Länder bindend sein.

Das andere Problem im Hinblick auf eine einheitliche Auslegung liegt darin, daß der EuGH bei seinen Entscheidungen dem Ziel, welches mit einer Regelung verfolgt wurde und dem Zusammenhang, in welchem sie steht, sehr große Bedeutung beimißt. Das Ziel des EWR-Vertrages weicht aber jedenfalls teilweise von den Zielen der römischen Verträge ab. Beispielsweise kann angeführt werden, daß der Gerichtshof davon ausgegangen ist, daß die Mitgliedstaaten einen Teil ihrer Gesetzgebungsmacht auf die EG übertragen haben, und daß das dadurch zustandegekommene EG-Recht nationalem Recht vorgeht. Der EWR-Vertrag geht jedoch im Hinblick auf Finnland und die übrigen EFTA-Länder davon aus, daß neue Regelungen nicht unmittelbar gelten, sondern in die jeweilige Rechtsordnung durch Gesetz oder Verordnung zu übernehmen sind.

Welche Arten von Veränderungen wird der EWR-Vertrag also mit sich bringen? Die Normen, die aufgrund internationaler Verpflichtungen zustande kommen, werden der Anzahl nach erheblich zunehmen. Dies wird für Finnland vor allem bedeuten, daß man sich an die Art und Weise wird gewöhnen müssen, in welcher Rechtsnormen in der EG geschrieben werden. Das EG-Recht wird die Grundlage bilden und soweit EG-Normen transferiert werden müssen, müssen sie dem EG-Vorbild gleichen. Zum anderen wird man gezwungen sein, die Präambeln der Gesetze lesen zu lernen. Im Unterschied zur EG hat man in Finnland stets den Gesetzesmaterialien und Vorarbeiten erhebliche Bedeutung beigemessen. Diese Praxis wird man vermutlich ändern müssen, da die Auslegung eines Gesetzes mit Hilfe der Vorarbeiten zu einer von der Auslegung der EG abweichenden Auslegung führen kann. Außerdem wird man sich in Finnland mit den Auslegungsmethoden und der Auslegung des EG-Regelwerks weiter auseinandersetzen müssen – diese werden nämlich die Grundlage für die Auslegung der entsprechenden EWR-Normen bilden.

Der Änderungsbedarf, den der EWR-Vertrag für das materielle Recht Finnlands mit sich bringt, wird, wie bereits gesagt, später in diesem Vortrag behandelt werden.

EG-Mitgliedschaftsverhandlungen Finnlands

Die offiziellen Beitrittsverhandlungen zwischen Finnland und der EG begannen am 1. Februar 1993 in Brüssel. Insgesamt wird man Verhandlungen auf 29 verschiedenen Gebieten führen, wobei schon jetzt deutlich wird, daß die Landwirtschaftspolitik das arbeitsreichste Gebiet wird. Man ist bemüht, die Verhandlungen Anfang 1994 zu einem Abschluß zu bringen.

Da derzeit noch unklar ist, wie die Verhandlungen vorzugehen werden, und es auch nicht meine Aufgabe ist, über die Verhandlungen weitergehend zu informieren, möchte ich auf die Beitrittsverhandlungen in diesem Vortrag nicht weiter eingehen.

Harmonisierungsbedarf

Allgemeines

Ich habe bereits in der Einleitung festgestellt, daß die Entwicklung der finnischen Rechtsordnung im allgemeinen der westlichen Entwicklung gefolgt ist. In der gesamten Zeit, in welcher Finnland selbständig war, hat man seine Gesetze im Rahmen der nordischen Zusammenarbeit ausgearbeitet. Als Resultat hat Finnland heutzutage ein sehr modernes Rechtssystem, auch im Vergleich mit den übrigen westlichen Staaten. Vorbereitungen für die Normen, welche die Integration im Rahmen der EG mit sich bringen wird, hat man in einem sehr frühen Stadium begonnen und ist deshalb gut vorbereitet für jene Änderungen, welche der EWR-Vertrag und eine mögliche EG-Mitgliedschaft beinhalten wird.

In den Vorarbeiten für finnische Gesetze aus der zweiten Hälfte der 80er Jahre und dem Beginn der 90er Jahre läßt sich ein Trend zum EG-Recht erkennen. Bei der Vorbereitung neuer Gesetze hat man sich immer stärker darauf konzentriert, den Rechtsnormen der EG zu folgen und eine Harmonisierung der finnischen Gesetzgebung mit dem EG-Recht anzustreben.

Auch bereits bevor über die Schaffung eines europäischen Wirtschaftsraumes ernsthaft diskutiert wurde, hat der finnische Gesetzgeber vielfach im Rahmen der Vorarbeiten auf EG-Normen hingewiesen. Dies geschah zu einem Zeitpunkt, zu welchem man sich in Finnland im übrigen negativ gegenüber einer eventuellen EG-Mitgliedschaft zeigte. Man hatte damals einfach noch nicht den Gedanken akzeptiert, daß eine Integration auch eine Einschränkung des nationalen Selbstbestimmungsrechtes beinhalten würde. Trotzdem hat man aber, wie gesagt, eine sogenannte Vorabharmonisierung eingeleitet: Die Gesetzgebung wurde mit dem EG-Recht harmonisiert, bevor man dazu überhaupt verpflichtet war.

Die Ursachen hierfür sind vielfältig und können im Rahmen dieses Vortrages nicht näher behandelt werden. Allgemein kann man festhalten, daß es sich um einen Teil einer längerfristigen Neuorientierung handelte. Die Entwicklung ist weitergegangen und als charakteristisches Beispiel kann man anführen, daß Finnland bereits vor Einreichung des Beitrittsgesuchs erklärte, daß man bei den Beitrittsverhandlungen die Römischen Verträge, den Maastrichter Vertrag und die Zielsetzungen der Europäischen Union anerkennen werde.

Ich werde jetzt auf die einzelnen Gebiete des materiellen Rechts eingehen, welche für die Harmonisierung relevant sind und welche man in den letzten Jahren mit Blick auf Europa bereits harmonisiert hat.

Materielles Recht

Zivilrecht als Ganzes

Man kann ganz allgemein festhalten, daß das Vertragsrecht – jedenfalls im Hinblick auf die grundsätzlichen Lehren – innerhalb Europas nicht sehr voneinander abweicht. Das Prinzip – Pacta sunt servanda – gilt überall. Gewisse Unterschiede kommen natürlich vor, und die wichtigsten sind vielleicht der sogenannte Schutz des schwächeren Vertragspartners und die Anpassung von unangemessenen Vertragsbedingungen.

Die EG hat bisher im Bereich des allgemeinen Vertragsrechtes keine wesentlichen Aktivitäten entfaltet. Es gibt nur einzelne Regelungen, welche spezielle Probleme oder Vertragstypen betreffen. Als Beispiel kann das Kartellrecht genannt werden, welches später im Rahmen dieses Vortrages behandelt wird. Die wesentliche Ursache für das geringe Resultat liegt in den Schwierigkeiten, so unterschiedliche Rechtsordnungen wie die kontinentaleuropäische und das common law Prinzip zu vereinheitlichen.

Da es kein kodifiziertes allgemeines EG-Vertragsrecht gibt und Finnlands Vertragsrecht auf dem kontinentaleuropäischen System basiert, gibt es auf diesem Gebiet keinen direkten Bedarf für eine Harmonisierung.

Arbeitsrecht und Niederlassungsfreiheit der Arbeitnehmer

Das Arbeitsrecht ist in Finnland weitentwickelt. Die Unterschiede zu den Regeln der EG sind nur sehr gering. In diesem Rechtsgebiet hat man bis Ende der 80er Jahre mehrere Gesetzesänderungen vorgenommen, welche das Ziel hatten, ein den aktuellen EG-Richtlinien entsprechendes Niveau zu erreichen. Änderungen hat man unter anderem im Mitbestimmungsgesetz und Arbeitsvertragsgesetz vorgenommen. In dem Arbeitsvertragsgesetz revidierte man unter anderem die Regelungen über die betriebsbedingte Kündigung.

Die EG-Richtlinien auf dem Gebiet des Arbeitsrechtes hindern die Mitgliedstaaten nicht daran, durch Gesetz und Rechtspraxis den Arbeitnehmern bessere Bedingungen zu gewähren als in der Richtlinie vorausgesetzt. Aufgrund dessen und angesichts der Tatsache, daß das finnische Arbeitsrecht in vielerlei Hinsicht besseren Rechtsschutz für die Arbeitnehmer gewährt als die EG-Richtlinien erfordern, stellt die Harmonisierung auf diesem Gebiet keine hohen Anforderungen. Unmittelbare Änderungsmaßnahmen wären nicht erforderlich.

Die größte Veränderung, welche auf Finnland zukommt, und zwar bereits im Zusammenhang mit dem EWR-Vertrag, wird das finnische Ausländergesetz betreffen. Mitbürgern der EWR-Mitgliedsstaaten und deren Familienangehörigen soll automatisch die Aufenthalts-erlaubnis bewilligt werden. Mit anderen Worten verliert der einzelne Staat sein Prüfungsrecht

mit Ausnahme der sogenannten *ordre public*-Voraussetzungen. Die Rechte der vorgenannten Ausländer dürfen nach der bisherigen Praxis des EuGH nicht stärker eingeschränkt werden als unbedingt erforderlich.

Gesellschaftsrecht

Das finnische Gesellschaftsrecht basiert auf der nordischen Zusammenarbeit und hat sich in der täglichen Praxis als ein funktionierendes System erwiesen. Es erfüllt jedoch nicht alle Forderungen, welche die EG an das nationale Gesellschaftsrecht stellt. Man könnte aber genauso gut fragen, ob die zentral- und südeuropäischen Gesellschaften den nordischen Standard erfüllen. Die Antwort wäre die gleiche: Mängel können überall leicht entdeckt werden.

Das Aktiengesetz befindet sich derzeit in einer umfassenden Revision. Es ist die Absicht, das Gesetz teils den EG-Normen anzupassen, teils andere Änderungen vorzunehmen und im übrigen die Reformen durchzuführen, die die Wirtschaft an ein funktionierendes Gesellschaftsrecht stellt.

Im Jahre 1990 wurde eine Kommission mit dem Auftrag eingesetzt, einen neuen Gesetzesvorschlag zu erarbeiten. Soweit der Auftrag der Kommission die Übernahme des EG-Rechtes betraf, war die Aufgabe zum größten Teil technischer Natur. Die Kommission hat mit den entsprechenden Organen in den übrigen nordischen Ländern zusammengearbeitet und der Vorschlag der Kommission wurde am 11. 11. 1992 vorgelegt. Im folgenden möchte ich nur kurz über den Inhalt des Vorschlages informieren.

Die Kommission schlug vor, das finnische Gesellschaftsrecht mit den entsprechenden EG-Vorschriften zu vereinheitlichen. Dies wurde zum einen mit den Verpflichtungen aus dem EWR-Vertrag begründet, zum anderen aber auch mit Blick auf eine eventuelle Mitgliedschaft in der EG. Die wichtigsten Änderungen sind: erstens Aufteilung der Aktiengesellschaften in private und öffentliche; zweitens eine gewisse Haftung für Gesellschafter und die Organe der Gesellschaft im Hinblick auf die Verpflichtungen der Gesellschaft; drittens ein neuer Konzernbegriff; viertens die Möglichkeit, Aktien ohne Stimmrecht zu verwenden; fünftens eine neue Definition im Gesetz über die Darlehensgewährung von Stammkapital; sechstens gesellschaftsrechtliche Regelungen über die Spaltung von Gesellschaften; siebtens die Möglichkeit, mit eigenen Aktien zu handeln.

Es wurde vorgeschlagen, daß sowohl private als auch öffentliche Aktiengesellschaften im Aktiengesetz geregelt werden sollten und daß die Regeln zum größten Teil für beide Formen der AG gelten sollten. Ausnahmen sollten ausdrücklich genannt werden. Als Grundsatz wird angestrebt, daß eine Gesellschaft grundsätzlich eine private AG ist.

Die Kommission schlug weiterhin vor, daß man teilweise von dem traditionellen Prinzip der Haftungsbegrenzung des Gesellschafters auf das Aktienkapital abgehen sollte. Unter gewissen Voraussetzungen und während einer Übergangsperiode nach der Gesellschaftsgründung sollte sich die Haftung von gewissen Personen auf alle Verpflichtungen der Gesellschaft erstrecken.

Die Definition des Konzernbegriffs sollte im Buchführungsgesetz und in den anderen gesellschaftsrechtlichen Gesetzen vereinheitlicht werden. Es sollten ausländische Gesellschaften in größerem Maße als bisher berücksichtigt werden. Zu einem Konzern sollten auch andere als Aktiengesellschaften gehören können.

Zwangswise Liquidation einer Gesellschaft sollte eingeleitet werden, sobald das eigene Kapital das gezeichnete Aktienkapital untersteigt. Der Vorstand der Gesellschaft sollte verpflichtet sein, ständig die Entwicklung des Eigenkapitals zu verfolgen.

Die öffentlichen Aktiengesellschaften sollten gezwungen sein, auch Halbjahresbilanzen vorzulegen. Alle Aktiengesellschaften sollen verpflichtet sein, ihr Buchführungsmaterial beim Handelsregister einzureichen. Auch das Recht der Gesellschafter, Informationen über die Bilanz zu erhalten, sollte ausgestaltet werden.

Wenn die Änderungen, welche die Kommission vorgeschlagen hat, durchgeführt werden, wird das finnische Gesellschaftsrecht weitestgehend den Anforderungen der gesellschaftsrechtlichen Richtlinien der EG gerecht. Dann wird Finnland auch an der Diskussion über eine weitere Entwicklung des europäischen Gesellschaftsrechts teilnehmen können.

Kartellrecht

Ein neues Gesetz über konkurrenzbegrenzende Maßnahmen ist in Finnland im September 1992 in Kraft getreten. Aus den Vorarbeiten zu dem Gesetz geht hervor, daß die Gesetzgebung das Ziel verfolgte, das finnische Kartellrecht besser den Anforderungen der europäischen Integration und den veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen anzupassen. Im Vergleich zu den alten Regelungen hat man sich bemüht, die konkurrenzbegrenzenden Maßnahmen genauer zu erfassen und das Verfahren zur Verhinderung von Kartellen zu verbessern.

In der Gesetzesvorlage zu dem neuen Gesetz geht man ausdrücklich von den Normen und der Rechtspraxis der EG aus. Als Vorbilder hat man mithin die Artikel 85 und 86 der Römischen Verträge gewählt. Damit hat man Abstand genommen von dem früher angewandten sogenannten Mißbrauchsprinzip und hat das sogenannte Verbotsprinzip übernommen. Das erstgenannte beinhaltet, daß die zuständige Behörde nach Erhalt der erbetenen Informationen prüft, ob eine konkurrenzbegrenzende Maßnahme, welche zu verbieten ist, vorliegt oder nicht. Das Verbotsprinzip hingegen beinhaltet, daß jede Art der konkurrenzbegrenzenden Tätigkeit von vornherein verboten ist. Hierdurch vermeidet man den bisher erforderlichen bürokratischen Aufwand zur Registrierung der konkurrenzbegrenzenden Zusammenschlüsse. Deshalb kann die Kartellbehörde nunmehr ihre Kräfte in höherem Maße auf die Durchsetzung der bestehenden Regelungen konzentrieren und im Ergebnis sehr viel besser den Stand des Kartellrechtes garantieren, welchen man innerhalb der EG anstrebt.

Das neue Gesetz verbietet alle Arten von Kartellen, einschließlich Preis-, Produktionsbegrenzungs- und Marktverteilungskartellen. Dies hat dazu geführt, daß man nach dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes sogar behauptet hat, daß die neuen Regelungen strenger seien als die entsprechenden der EG, insbesondere deshalb, weil bis zum heutigen Tag noch keine Gruppenfreistellungsverordnung in Finnland ergangen ist. Deshalb entscheidet allein die Kartellbehörde, die aufgrund eines Antrages ein Kartell zulassen kann.

Auch wenn man die Voraussetzungen für eine solche Ausnahme betrachtet, ist leicht festzustellen, daß die Übereinstimmung mit den entsprechenden EG-Regeln sehr weitgehend ist. Die Voraussetzungen stellen nahezu eine Kopie der Kriterien des Artikel 85 der Römischen Verträge dar.

Das neue Gesetz verbietet auch in Übereinstimmung mit Artikel 86 der Römischen Verträge den Mißbrauch einer dominierenden Stellung auf einem relevanten Markt. Eine Gesellschaft, welche als dominierend auf einem relevanten Markt anzusehen ist, ist verpflichtet, vor dem Zukauf von Gesellschaften die Kartellbehörde zu informieren. Der geplante Unternehmenskauf kann dann von der Kartellbehörde verboten werden.

Wie auch das EG-Recht, beinhaltet die neue Kartellgesetzgebung Finnlands wirtschaftliche Sanktionen von erheblicher Wirkung. Die Strafen können bis zu zehn Prozent des Jahresumsatzes der jeweiligen beteiligten Unternehmen betragen.

Aus dem Vorgenannten wird deutlich, daß ein weiterer Harmonisierungsbedarf auf dem Gebiet des Kartellrechtes nicht besteht. Auch auf diesem Gebiet ist Finnland bereits auf die neue Situation wohl vorbereitet.

Produkthaftungsrecht

Im September 1991 trat in Finnland ein neues Produkthaftungsgesetz in Kraft. Bereits vor der Schaffung des EWR war klar, daß das EG-Recht auf diesem Gebiet eine besondere Rolle für die Ausformung der Produkthaftungsregeln in den EFTA-Ländern spielen würde. Auch in Finnland ging deshalb der Gesetzesvorschlag der Regierung im wesentlichen von der EG-Richtlinie aus. In einigen Punkten weicht das finnische Gesetz jedoch davon ab.

Ähnlich wie in den übrigen nordischen Ländern hat man auch in Finnland in mehreren Punkten eine andere Rechtstechnik gewählt als diejenige, welche die EG-Richtlinie vorsieht. Ohne darauf näher eingehen zu können sei nur genannt, daß man den Anwendungsbereich des finnischen Gesetzes enger gefaßt hat und gewisse Schäden nicht mit hineingenommen hat, welche bereits aus einem anderen Rechtsgrund belangt werden können. Der grundlegende Gedanke war, daß der Geschädigte bereits aufgrund anderer gesetzlicher Normen einen hinreichenden Schutz genießt, und daß eine zusätzliche Produkthaftung nur zu einer

erhöhten Kostenbelastung für die Wirtschaft führen würde, ohne zugleich dem Geschädigten einen weiteren Vorteil zu bieten.

Sofern man die Bedeutung dieser Abweichungen von den EG-Richtlinien beurteilen will, ist davon auszugehen, daß die Änderungen größer sind als die Unterschiede zwischen den verschiedenen EG-Mitgliedstaaten. Dies müßte jedoch im einzelnen für jede Branche beurteilt werden, und dies kann im Rahmen dieses Vortrages nicht geschehen.

Verbraucherschutzrecht

Es wurde bereits oben festgestellt, daß man die nordischen Länder als ein Wohlfahrtsgebiet für Verbraucher beschrieben hat. Diese Beurteilung ist sicherlich keine Übertreibung gewesen.

Als ein Beispiel für die starke Stellung des Verbrauchers in den nordischen Ländern und die fehlende Bereitschaft, hier etwas zu ändern, kann auf die erheblichen dänischen Bemühungen im Zusammenhang mit dem Entstehen der entsprechenden EG-Richtlinien hingewiesen werden. Diese waren es unter anderem, die dazu geführt haben, daß es sich um eine sogenannte Minimalrichtlinie handelt und nicht, wie ursprünglich geplant, um eine sogenannte Maximalrichtlinie.

Im Hinblick auf den Inhalt der Richtlinie, also insbesondere das Verbot von unangemessenen Vertragsbedingungen, ist festzuhalten, daß Finnland solche Bestimmungen bereits in Kraft gesetzt hat oder diese sich schon in Vorbereitung befinden. Problematisch ist dabei, daß ein Teil der Bestimmungen der Richtlinie in Finnland in allgemeinen Rechtsprinzipien und Generalklauseln enthalten ist, oder daß diese nur in den Vorarbeiten zu den genannten Gesetzen genannt werden. Die Richtlinie hingegen enthält eine sogenannte schwarze Liste, in welcher bestimmte Klauseln ausdrücklich für unangemessen erklärt werden.

Es ist noch nicht abzusehen, inwieweit die Richtlinie die finnische Gesetzgebung beeinflussen wird. Speziell werden Schwierigkeiten entstehen aufgrund der Unbeweglichkeit, den die kasuistische schwarze Liste mit sich führt. Es versteht sich von selbst, daß es unmöglich ist, die schwarze Liste vollständig zu formulieren. Dessen ungeachtet gibt es keinen Grund, den derzeit bestehenden Verbraucherschutz in Finnland einzuschränken.

Wertpapierrecht

In dem Gesetzesvorschlag zum neuen Wertpapiergesetz von 1988 wurde festgestellt, daß die Internationalisierung des Wertpapiermarktes voraussetzt, daß auch die finnische Gesetzgebung auf diesem Gebiet auf ein internationales Niveau gebracht wird. Auch wurde darin deutlich gemacht, daß eine Revision des Gesetzes die finnische Stellung im Verhältnis zu den integrierten Kapitalmärkten der EG wesentlich erleichtern würde. Hierzu sollte ein gesetzlicher Schutz für den Investoren geschaffen werden; ein Kriterium, welches die EG für gegenseitige Verträge auf diesem Gebiet stellte.

Das neue Gesetz ist im August 1989 in Kraft getreten. Es gibt jedoch Pläne, das Gesetz zu revidieren und eine entsprechende Arbeitsgruppe ist bereits eingesetzt. Der Auftrag der Arbeitsgruppe umfaßt die Harmonisierung der finnischen Wertpapiergesetzgebung mit den entsprechenden Regelungen innerhalb der EG.

Zukünftige Entwicklung

Wie bereits mehrfach festgestellt, entspricht das finnische Rechtssystem dem westlichen Modell. Die Entwicklung ist denjenigen in den übrigen westeuropäischen Ländern und speziell in den übrigen nordischen Ländern gefolgt.

Seit Ende der 80er Jahre hat die Integration in die EG bei der Vorbereitung aller wichtigen Gesetze Beachtung gefunden. Man hat stets danach gestrebt, eine dem EG-Recht entsprechende Gesetzgebung zu schaffen, zum einen im Hinblick auf eine mögliche Mitgliedschaft, zum anderen aber auch im Hinblick auf die Anforderungen der Wirtschaft. Eine Harmonisierung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erleichtert auch stets den allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr.

Finnland hat den EWR-Vertrag ratifiziert und ein EG-Beitritts-gesuch eingereicht. Dank der aktiven Harmonisierungsarbeit wird der Gesetzgeber in Finnland bei einer eventuellen Mitgliedschaft nur wenige Änderungen vornehmen müssen, um das finnische Rechtssystem in Übereinstimmung mit dem EG-Recht zu bringen.

Abschließend möchte ich auf die erheblichen Anstrengungen hinweisen, welche die Ausbildung aller finnischen Juristen im EG-Recht erfordern wird. Hier ist vieles begonnen, aber auch noch viel zu tun. ■

Rudolf Walser

Dr. oec., geb. 30. 11. 1941.
Banklehre; Studium a. d.
Hochschule für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften St. Gallen/
Schweiz, Assistent am
Institut für Bankwirtschaft, danach Schweizer
Bundesamt für Außenwirtschaft; 1974–78 Erster
Botschaftssekretär der
Schweizer OECD-Deligation in Paris, 1978–82 Leiter der volkswirtsch.
Abteilung Fa. Hoffmann-La Roche, Basel. Seit
1982 Sekretär des Schweizer Handels- und Industrievereins (VORORT)
Zürich.



Die europäische Integration aus Sicht der Schweiz: Nach dem Nein zum EWR

Das Schweizer Volk hat am 6. Dezember 1992 nach einer intensiven politischen Diskussion bei einer seit dem 2. Weltkrieg nie mehr erreichten Stimmbeteiligung von rund 80 % mit 50,3 % Neinstimmen den EWR-Vertrag abgelehnt. Wesentlich deutlicher fiel die Ablehnung bei den Kantonen aus: 16 Kantone waren z. T. deutlich dagegen, und 7 Kantone plus 2 Halbkantone stimmten dafür. Das Nein des Souveräns drückt wohl in erster Linie den Wunsch nach politischer Selbständigkeit aus. Die Schweiz hat damit den schwierigeren Weg eingeschlagen. Ob er sich längerfristig als unwegsam oder als vorteilhaft erweist, hängt zu einem großen Teil von ihr selbst ab. Den Entscheid gilt es zu akzeptieren, und zwar sowohl aus Respekt gegenüber dem Volk als auch im Hinblick auf die Schaffung einer guten Ausgangslage für eine neue, tragfähige schweizerische Integrationspolitik. Konsequenterweise muß der Entscheid aber auch die Bereitschaft einschließen, mögliche wirtschaftliche Erschwernisse infolge der Ablehnung des EWR zu ertragen.

Nach den bis heute vorliegenden wissenschaftlichen Auswertungen¹ – sofern Abstimmungsmotive überhaupt zuverlässig zu erfassen sind – standen sich am 6. Dezember nicht „zwei kalte und rationale Auswertungen der Kosten und Gewinne des EWR“ als viel eher zwei Vorstellungen über die Schweiz und ihre Zukunft gegenüber. Bei den Befürwortern überwog der Wille zur politischen und kulturellen Öffnung, das Interesse an einer vertraglich abgesicherten Teilhabe am europäischen Integrationsprozeß, ergänzt durch die erwarteten wirtschaftlichen Vorteile eines EWR. Auf der Seite der Gegner die gleichen Motivationen, aber mit umgekehrten Vorzeichen: Verlust der eigenen Unabhängigkeit und Identität, Angst vor wirtschaftlichen Nachteilen, insbesondere einer Überflutung durch Ausländer, Desorientierung angesichts des beschleunigten Integrationsprozesses. Hinzu kam wohl noch, daß das EG-Beitritts-gesuch des Bundesrates vom Mai 1992 die Entscheidungssituation des Souveräns zusätzlich erschwerte. Der EWR-Vertrag erschien damit in den Augen vieler Stimmbürger/innen als bloße „Übergangslösung“ auf dem Weg zum EG-Beitritt und nicht mehr als Vertragswerk sui generis, wie es von der Regierung präsentiert wurde.

Für das Verständnis der Haltung des Souveräns ist im weiteren ein Hinweis auf die schwankende und wenig orientierungskräftige offizielle Integrationspolitik in den letzten Jahren angezeigt. Noch 1988 erklärte der Bundesrat in seinem Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozeß, „ein EG-Beitritt kann nach heutigem Ermessen nicht das Ziel der schweizerischen Integrationspolitik sein“ (S. 131). Ziel müsse es vielmehr sein, den bisherigen Kurs der „vertraglichen Absicherung gegenseitiger Interessen auf der Grundlage der Gleichheit der Vertragsparteien oder der Schaffung neuartiger institutioneller Bin-

dungen zwischen der Schweiz und der EG weiterzuführen und zu vertiefen“ (S. 92). 1990 hielt der Bundesrat den EWR für die „einzige Option, die unter den heutigen Gegebenheiten ... die wesentlichen Besonderheiten der institutionellen, wirtschaftlichen und sozialen Organisation unseres Landes berücksichtigt. In diesem Sinne können weder der EG-Beitritt noch die Rückkehr zu einem punktuellen, pragmatischen Vorgehen heute befriedigende Optionen darstellen“ (Informationsbericht des Bundesrates vom 26. 11. 1990, S. 62). Nur ein Jahr später (am 19. Oktober 1991) erklärte der Bundesrat, daß sich „die Schweiz ein ehrgeizigeres Ziel setzen sollte als die Verwirklichung des EWR. Wir beschlossen, den EG-Beitritt als Ziel unserer europäischen Integrationspolitik festzulegen“ (Bericht über einen Beitritt der Schweiz zur EG, S. 2). Die vielen Richtungsänderungen in der schweizerischen Integrationspolitik stellen der Regierung hinsichtlich Wahrnehmungsfähigkeit der für die Schweiz wichtigen Entwicklungstrends und dessen Umsetzung in strategische Konzepte nicht eben ein gutes Zeugnis aus. Wenn nach Henry Kissinger eine Strategie Jahre brauche, bis sie Wirkungen zeige, so konnte die offizielle schweizerische Europapolitik mangels Orientierung und Überzeugungskraft gar nie zum Tragen kommen. Erfolgreiche Politik besteht letztlich darin, ein Ziel zu definieren und danach möglichst viele Betroffene von der Notwendigkeit des einzuschlagenden Weges zu überzeugen. Das erfordert ein Minimum an Konstanz und Geradlinigkeit.

Die vielschichtigen Gründe für das Nein des Schweizer Souveräns zum EWR haben auch mit Ängsten, Befürchtungen und Motiven zu tun, die in andern Ländern mit europapolitischen Auseinandersetzungen zu beobachten sind. So sind im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Vertrages von Maastricht – unbestrittenermaßen auf höherer Integrationsstufe – neben den offenbar überall anzutreffenden Zerrbildern doch auch grundsätzliche Fragen in bezug auf politische Großgebilde mit fernen, zudem parlamentarisch nicht kontrollierten Organen an die Oberfläche gekommen. Macht die EG mit dem Vertragswerk von Maastricht integrationspolitisch einen Schritt in die richtige Richtung oder birgt die Absicht, eine Wirtschafts- und Währungsunion sowie eine politische Union zu schaffen, nicht zuviele Risiken und Gefahren in sich? Wenn an einer kürzlichen Tagung des angesehenen Walter-Eucken-Instituts² sogar die Skepsis und Zweifel an den Integrationszielen der EG überwogen haben sollen, so mag man für den Entscheid der Schweiz vielleicht sogar ein gewisses Verständnis aufbringen.

Eine weitere Parallele zeigt sich wohl in bezug auf die wachsende Distanz zwischen Politik und Bevölkerung. Ohne Zweifel zeigt das Nein zum EWR eine Kluft zwischen der sog. „politischen Klasse“ und dem Volk auf. Das ist für ein direktdemokratisches Land wie die Schweiz vor allem im Bereich der Außen- und Außenwirtschaftspolitik gravierend. Denn ohne Rücksichtnahme auf die Grundauffassungen und die mitvollziehende Einsicht der Bürger fehlt dieser sozusagen die Grundlage. Sie braucht Erdnähe, wenn sie erfolgreich sein will. Das ist zwar nicht eine neue, aber von Regierung, Verwaltung und Politik doch immer wieder mißachtete Erkenntnis. Die Hauptursache für das Nein ist deshalb nicht ein Informationsdefizit, sondern die mangelnde Kommunikation zwischen dem Bürger und seinem von ihm gewählten und finanzierten Repräsentanten – neben mangelnder Einflußmöglichkeit jedes einzelnen in bezug auf das politische Geschehen. Geduldige Aufklärung und Diskussion ist gefragt und notwendig. Teure PR-Kampagnen helfen da nicht weiter.

Staatsverdrossenheit, das Mißtrauen des Volkes gegenüber seinen Politikern, umgekehrt die Unzufriedenheit der Politiker mit ihrem Volk ist ein allgemeines Phänomen. Daß dabei auch die europäische Hoffnung, eine verlässliche Basis für die Einheit in Vielfalt zu schaffen, die den friedlichen Wettbewerb der Völker zuläßt, aber gemeinsame Probleme solidarisch angeht, die Regierung genommen hat, ist mehr als bedauerlich. Wenn die Frankfurter Allgemeine Zeitung³ die Regierenden mahnt, „daß Europa keine Chefsache ist, über die nach Gutsherrenart aus dem Geiste des 19. Jahrhunderts entschieden wird“, so bringt sie es wohl auf den Punkt.

Das EWR-Nein

Es wäre meines Erachtens völlig falsch, das Nein zum EWR als eine Absage an die universelle Außen- und Außenwirtschaftspolitik der Schweiz interpretieren zu wollen. Nur sechs Monate vor der EWR-Abstimmung stimmte der schweizerische Souverän dem Beitritt zu den

Institutionen von Bretton Woods (Währungsfonds und Weltbank) mit überwältigender Mehrheit zu. Und im September des gleichen Jahres unterstrich die Schweiz mit der Gutheißung eines für ihre Verhältnisse gewaltigen Verkehrsprojekts, der sog. Alpenbahn-Transversale, daß sie gewillt und bereit ist, europäische Verkehrsverantwortung zu übernehmen. Das Nein zum EWR untersagt der Schweiz nicht, sich als offener, konstruktiver Partner der EG und der übrigen europäischen Staaten zu verhalten. Auch ohne Teilnahme am EWR ist und bleibt die faktische Verflechtung der Schweiz mit ihrer europäischen und globalen Umwelt von höchster Intensität. Es zeigt sich damit, daß die internationale Verflochtenheit eines Landes nicht ausschließlich eine Sache hoheitlicher Vertragswerke ist, sondern entscheidend vom Verhalten der Menschen abhängt, über die Grenzen Handel zu treiben, im Ausland eine Beschäftigung anzunehmen, ein Unternehmen zu gründen usw. Von daher gesehen ist die wirtschaftliche Integration vielmehr ein spontaner Prozeß als ein politisches Fertigprodukt. Wie soll es nun weitergehen?

Nach dem Nein zum EWR kommt der Pflege und Verbesserung des Wirtschaftsstandortes Schweiz um so größere Bedeutung zu. Sowenig ein Ja zum EWR die Schweiz sofort aus der Rezession geführt hätte, sowenig stürzt sie jetzt in eine Depression ab oder verschwindet gar von der Landkarte Europas. Aber es ist ebenso klar, daß wir nun den Beweis antreten müssen, den offenkundig gewordenen ordnungspolitischen Handlungsbedarf durch echte interne Reformen befriedigen zu können. Nicht zu Unrecht bemerkte Wolfram Engels kürzlich, die Schweiz hätte ihre ehemals mustergültige Marktwirtschaft seit Jahren verlottern lassen. Das Ziel muß es deshalb sein, in Schlüsselbereichen bessere Rahmenbedingungen zu schaffen als das Ausland. Dies entspricht nicht nur dem Votum des Souveräns vom 6. Dezember 1992, sondern auch der ökonomischen Logik. Denn nach dem bekannten Gutachten von Prof. H. Hauser⁴ zuhanden des Bundesrates über die gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen der drei europapolitischen Alternativen EWR-Vertrag, EG-Beitritt und Alleingang gehen die stärksten Wachstumseffekte von internen Liberalisierungsmaßnahmen aus, die grundsätzlich unabhängig vom gewählten europapolitischen Weg sind.

Die Stoßrichtung ist somit klar vorgegeben, und entsprechende Programme zur Stärkung der marktwirtschaftlichen Rahmenordnung liegen seit einiger Zeit vor. Im einzelnen geht es um:

- die Reform der Fremdarbeiterregelung mit dem Ziel der Freizügigkeit für qualifizierte Mitarbeiter ohne geographische Restriktionen;
- den Abbau von Marktzutrittsbarrieren, insbesondere der Anerkennung von ausländischen Produktvorschriften bzw. Anpassung an EG-Vorschriften;
- die Schaffung eines Binnenmarktes Schweiz;
- die Revision des Kartellgesetzes mit dem Ziel, für Preis-, Mengen- und Gebietsabsprachen Verbotstatbestände mit Entlastungsbeweisen einzuführen;
- die Bundesfinanzreform (Übergang zur Mehrwertsteuer, Abschaffung von Stempelsteuern und Verrechnungssteuern, Reform der Unternehmensbesteuerung);
- die Auflösung staatlicher Monopole und Privatisierung;
- die Reform der Landwirtschaftspolitik;
- den Abbau der Regulierungsdichte (z. B. im Bauwesen, in der Raumordnungspolitik und der Umweltpolitik).

Mit seinem am 20. Januar 1993 angekündigten Programm zur nachhaltigen Stärkung des Wirtschaftsstandortes Schweiz hat der Bundesrat diesen Reformprozeß, wenn auch zaghaft und unvollständig, eingeleitet. Wenn es gelingt, diesen Reformen noch mehr Kraft und Profil zu geben, dann kann das Nein zum EWR auch eine Chance sein.

Der Entwicklungsprozeß einer offenen Volkswirtschaft ist geprägt durch den ständigen Verlust traditioneller komparativer Vorteile in der internationalen Arbeitsteilung einerseits und durch die Gewinnung neuer Vorteile andererseits. Für ein Land wie die Schweiz bedeutet das, daß die eigenen Unternehmen immer wieder mit verbesserten und neuen wissens- und technologieintensiven Gütern und Dienstleistungen auf die Weltmärkte kommen müssen. Die Verteidigung und der Ausbau dieser Position setzt allerdings einen gesamtgesellschaftlichen Nährboden voraus, auf dem sich unternehmerische Initiative, menschliche Erfindungs- und Gestaltungskraft am besten entfalten können. Entscheidend ist und bleibt dabei die

Qualität der Ordnungspolitik. Die „richtige“ Ordnungspolitik schafft nach Gerhard Schwarz auch die „richtigen“ Unternehmer und die „richtigen“ Werk tätigen. Wettbewerbsfähigkeit wird unter diesen Bedingungen gleichsam zum Effizienztest der Wirtschaftspolitik eines Landes.

Außenwirtschaftspolitisch geht es darum, das bestehende Freihandelsabkommen mit der EG zu reaktivieren und an die neuen EWR-Verhältnisse anzupassen. Das Ziel muß darin liegen, Diskriminierungen im grenzüberschreitenden Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr im Hinblick auf die Inkraftsetzung des EWR-Abkommens soweit als möglich auszuschließen. Dabei ist es ohne Zweifel zweckmäßig, in gewissen Bereichen durch eine gezielte Ausrichtung der schweizerischen Gesetzgebung auf die europäische Rechtsordnung, hausgemachte Diskriminierungen auszumerzen bzw. prospektiv zu vermeiden. Nicht sinnvoll wäre jedoch eine Übernahme des EG-Binnenmarkt- bzw. EWR-Rechts tel quel. Denn ein unkritischer Nachvollzug des EG-Rechts würde die Nachteile der Ablehnung des EWR mit den Nachteilen einer EWR-Mitgliedschaft verbinden.⁵ Internationaler Gemeinsinn kann ja nationales Wettbewerbsstreben nicht ausschließen. Eine Schweiz, die ihren Wirtschaftsplatz offenhält und ihm einen attraktiven Rahmen gibt, braucht kein schlechtes europäisches Gewissen zu haben. Im Gegenteil: Ein fairer Wettbewerb ist auch zwischen Gesetzgebern immer noch die sportlichste Form der Zusammenarbeit.

Es ist zu betonen, daß dieser bilaterale Ansatz schweizerischerseits nicht einem Rosinenpicken gleichkommt. Er beruht vielmehr auf der Feststellung, daß trotz der Ablehnung des EWR das gemeinsame Interesse der Schweiz und ihrer europäischen Nachbarn fortbesteht, das erreichte Niveau des Wirtschaftsverkehrs zu erhalten bzw. zu vertiefen. Aus Schweizer Sicht wären die folgenden Dossiers verhandlungsbereit: Zivilluftfahrt, Straßengüterverkehr, Ursprungsregeln, Forschung und Entwicklung. Ein Verhandlungserfolg wäre nicht zuletzt aus innenpolitischen Gründen wichtig, um das negative Image der EG in breiten Volkskreisen zu verbessern.

Die gegenwärtig verbreitete Helvetoskepsis wird dann zu einem unabwendbaren Schicksal, wenn die Schweiz die Kraft zu ursachenorientiertem Handeln nicht mehr aufbringt. Dabei läßt ihr das Nein zum EWR keinen anderen Weg als das Zurück zu einer überzeugenden Ordnungspolitik und einer weiteren Öffnung der Grenzen. Wenn wir diesen Weg konsequent gehen, dann wird die Krise zur Chance. Nur so kann die Schweiz hoffen, wie Karl Christian von Weizsäcker unlängst bemerkte, auch ohne Mitgliedschaft in der EG das Modell zu sein, das von den andern europäischen Völkern geachtet und sorgsam behandelt wird.

Die Zukunft des EWR

Als die Idee des EWR 1984 im Rahmen einer gemeinsamen EG-/EFTA-Ministertagung geprägt wurde, dachte wohl niemand daran, diesem pragmatischen Konzept einen umfassenden institutionellen Rahmen zu geben. Der Vorschlag einer neuen Form der Assoziation zwischen EG und EFTA-Staaten mit einer gemeinsamen Entscheidungs- und Verwaltungsstruktur ging bekanntlich erst 1989 vom EG-Kommissionspräsident anläßlich einer Rede vor dem Europäischen Parlament aus. Die seitherige Entwicklung und vor allem das einer Tragikomödie gleichkommende Auf und Ab der Verhandlung bis der Vertrag endlich über dem Berg war, ist hier nicht nachzuzeichnen. Es gehört wohl zur Ironie der Geschichte, daß die EWR-Idee, die angeblich lanciert wurde, um den Vorrang der Vertiefung der Gemeinschaft vor deren Erweiterung zu sichern, letztlich das Gegenteil bewirkte. Denn im Verlauf der Verhandlungen schwenkten vor allem Österreich, Schweden und Finnland immer mehr auf einen Beitrittskurs ein.

Dieser Umstand führte aus Schweizer Sicht wahrscheinlich auch dazu, daß die übrigen EFTA-Länder in bezug auf den institutionellen Unterbau des EWR-Vertrages weniger streng waren. Damit will ich diesen Ländern nicht einen leichtfertigen Umgang mit ihrer Souveränität unterstellen. Die unterschiedliche Haltung erklärt sich dadurch, daß sie den EWR nur vorübergehend als Warteraum für den Vollbeitrag benötigen. Damit war mehr oder weniger auch ein Vorschlag aus dem Schoße des renommierten Instituts für Weltwirtschaft in Kiel⁶ hinfällig geworden, welcher der EFTA – entweder selbständig oder zusammen mit der EG im EWR –

im Hinblick auf die marktwirtschaftliche Umgestaltung der reformwilligen Staaten Osteuropas eine neue Funktion und Rolle übertragen wollte. Die Vorstellung, daß die EFTA bzw. der EWR diesbezüglich ein zweckmäßigeres Integrationsgefäß sein könnte als dasjenige der EG, ist wohl nicht weltfremd. Nach dem gegenwärtigen Stand der Dinge muß dieser Option wenig Kredit eingeräumt werden.

In diesem Zusammenhang ist wohl noch ein grundsätzlicher Aspekt des EWR anzusprechen, welcher der Schweiz – vor allem während der Verhandlungen – besondere Probleme aufgab. Nach der herkömmlichen Typologie wird in der Außenwirtschaftspolitik zwischen Liberalisierungs- und Integrationsverträgen unterschieden.⁷ Erstere sind dadurch gekennzeichnet, daß bei sektoriellen, regionalen und zahlungsbilanzpolitischen Schwierigkeiten Schutzklauseln zur Anwendung gelangen. Bei den zweiten entscheiden bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten und Vertragsverletzungen eine gemeinsame Behörde und letztlich ein gemeinsames Gericht. Oder kürzer: Bei einem Liberalisierungsvertrag wird bei auftretenden Schwierigkeiten via Schutzklauseln zurückbuchstabiert, bei einem Integrationsvertrag geben auftauchende Probleme Anlaß mit supranationalem Entscheid vorwärts zu gehen. Die Schweiz war in ihrer ganzen Tradition dem Modell des Liberalisierungsvertrags verpflichtet; denn dieser zielt viel weniger auf eine ex ante Harmonisierung von Rechtsvorschriften als auf die gegenseitige Anerkennung von Rechtsvorschriften bzw. den Wettbewerb der Rechtssysteme ab. Damit wird auch die Rechtsordnung einem gesellschaftlichen Suchprozeß ausgesetzt. Wo Einheitlichkeit vorteilhaft ist, wird sie sich mit der Zeit selbst durchsetzen, vielleicht auch nur annäherungsweise, sonst eben nicht. Als der *Acquis communautaire* zur Geschäftsgrundlage wurde, waren die Methode der gegenseitigen Anerkennung und damit auch die Mitbestimmung nicht mehr möglich. Das schließlich gefundene institutionelle Entscheidungsverfahren konnte aus Sicht der Schweiz deshalb auch nie recht befriedigen.

Wie der europäische Prozeß im Großen verlaufen wird, ist zur Zeit offener denn je. Es ist mit Blick auf die Erfahrungen in Dänemark und Frankreich nicht auszuschließen, daß auch andere EFTA-Länder mit ihren eigenen Volksabstimmungen Mühe haben könnten. Der EWR dürfte dann wohl länger existieren als heute mancherorts angenommen. Für die Schweiz hat der Entscheid vom 6. Dezember 1992 sicher nicht endgültigen Charakter. Aber ebenso klar ist es, daß es heute noch verfrüht wäre, ohne tragfähige politische Grundlage neue Integrationsziele zu fixieren. Dies zumal die Konturen des Maastrichter Vertrages – und zwar für die Wirtschafts- und Währungsunion wie für die politische Union – undeutlicher geworden sind.

Außenpolitisch umsichtig handeln kann man immer nur, wenn man in allen möglichen Szenarien denkt.⁸ Das bedeutet in vielen Bereichen Anpassung, Übernahme oder Nachahmung, in andern jedoch auch bewußte Nicht-Nachahmung. Entscheidend ist der optimale Mix von Anpassung und Differenzierung. Das relevante Modell für die schweizerische Außenwirtschafts- und Integrationspolitik kann deshalb auch nicht die schrankenlose Selbstbestimmung sein. Wegleitend muß vielmehr die Metapher des Segelschiffs sein. Auch wenn ein Schiff Wind und Meer nicht beherrscht, so impliziert das nicht, daß das Erreichen eines selbstgewählten Ziels bei klarem Kurs unmöglich ist.

Europa und wie weiter?

Der Zustand der europäischen Integration ist zur Zeit wenig erbaulich. Auch wenn Zustände weniger interessant sind als Prozesse, so kann man doch nicht einfach auf bessere Tage hoffen. Wie erklärt sich dieser Sachverhalt? Ist er einfach der schlechten Wirtschaftslage zuzuschreiben? Hat das Binnenmarktprojekt seit der Ankündigung im Jahre 1985 seine Wachstumskräfte bereits verpufft und ist damit das wirtschaftliche Interesse hinfällig geworden? Genügt der Hinweis, daß der Integrationsprozeß schon immer wellenförmig – im Wechsel von Fortschritt und Stagnation – verlaufen sei? Oder hat man es mit einer unterschweligen integrationspolitischen Systemkrise zu tun, in der das alte Konzept supranationaler Regelwerke den neuzeitlichen Vorstellungen eines freiheitlichen politischen Wettbewerbs der Systeme nicht mehr gerecht wird? Heißt das, von der alten Idee eines europäischen Bundesstaates Abschied zu nehmen zugunsten eines gesamteuropäischen Staatenbundes? Oder liegt

die Zukunft (West)-Europas vielleicht nicht besser in einer Art gehobener Freihandelszone ohne politische Finalität, wie Prof. W. Möschel von der Universität Tübingen glaubt?

Auf solche Fragen gibt es zur Zeit, wie ich meine, keine gültigen Antworten. Aber es sollte wohl für uns alle Anlaß sein, darüber nachzudenken, ob und in welchem Ausmaß sich Europa angesichts der heutigen Problemlage Unentschlossenheit zu leisten vermöge. So gesehen gibt das – inzwischen korrigierte – Nein der Dänen zum Vertrag von Maastricht oder der Schweiz zum EWR-Vertrag nicht nur den betroffenen Ländern, sondern ebenso sehr den politischen Architekten Europas Fragen auf. Denn die europäische Einigung kann nicht gegen den Willen breiter Bevölkerungsteile in vielen Ländern vorangetrieben und installiert werden. Wie die Träger der Gesellschaft zur Verwirklichung der europäischen Idee herangezogen werden könnten, ist noch kaum je diskutiert worden. Über eines müssen sich Politiker und Bürokraten im klaren sein: Gemeinsamkeit läßt sich nicht anordnen.

Die einzelnen Bürgerinnen und Bürger lassen sich wohl am leichtesten dann mobilisieren, wenn das Ziel eines geeinten Europas nicht als ferngesteuerte Zwangsanstalt, sondern als Wohlstands- und Freiheitsinsel in der Welt gesehen wird. Die europäische Integration als friedlicher Interessenausgleich zwischen den Nationalstaaten ist nicht gestorben. Sie muß weitergehen – aber mit mehr Sinn für die Realitäten. Wer die „Einheit in Vielfalt“ will, muß logischerweise vorher der Vielfalt zum Durchbruch verhelfen, bevor diese von selbst zu einer übergeordneten Gemeinsamkeit führen kann. Dieser Weg wird durch die Dominanz des supranationalen Ordnungsprinzips, die Zurückbindung des Wettbewerbs der Systeme und die Unbestimmtheit des Subsidiaritätsprinzips ohne Zweifel erschwert, wenn nicht gar verunmöglicht. Pro europäisch zu sein, kann ja nicht heißen, unkritisch alles zur Kenntnis zu nehmen und auf das Beste zu hoffen. Es ist viel ehrlicher, die vielfältigen Mängel und Widersprüche im Integrationsprozeß herauszuarbeiten und mögliche Auswege aufzuzeigen.

Niemand hat die Leitlinien, nach denen beim Bau der Europäischen Gemeinschaft vorgegangen werden sollte, wohl schöner definiert als der Franzose Maurice Allais,⁹ Europäer der ersten Stunde und Nobelpreisträger für Ökonomie, in seinem aufrüttelnden Plädoyer im Zusammenhang mit der Diskussion um die Ratifizierung des Vertrages von Maastricht. „Europa bauen und dabei die nationalen Eigenheiten bewahren, das ist das Grundprinzip, auf dem das europäische Haus aufgebaut werden muß. Dies kann nur schrittweise geschehen, und es darf keinerlei Ungereimtheiten geben. Es darf nicht überstürzt gehandelt werden, und wer den Lauf der Dinge mit schlechten Vertragstexten beschleunigen will, der gerät unweigerlich in eine Sackgasse. Es geht nämlich keinesfalls um alles oder nichts. Der Aufbau Europas muß von weiten Teilen der Bevölkerung in den europäischen Ländern mitgetragen werden.“ ■

Anmerkungen

- ¹ Vgl. Analyse der Abstimmung vom 6. Dezember 1992, hrsg. GfS-Forschungsinstitut/Universität Genf, Januar 1993
- ² Vgl. Europa 2000 – Perspektiven wohin? in: Neue Zürcher Zeitung Nr. 96 vom 27. April 1993
- ³ Vgl. Keine Chefsache, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. Juli 1993
- ⁴ Vgl. Hauser Heinz /Bradke Sven: EWR-Vertrag/EG-Beitritt/Alleingang. Wirtschaftliche Konsequenzen für die Schweiz. Gutachten zuhanden des Bundesrates, Chur/Zürich 1991
- ⁵ Vgl. Birchler Urs: Eurokompatibel oder eurokompetitiv? in: Neue Zürcher Zeitung Nr. 88 vom 17./18. April 1993
- ⁶ Vgl. Kostrzewa W./Schmieding H.: Die EFTA-Option für Osteuropa: Eine Chance zur wirtschaftlichen Reintegration des Kontinents, Kiel 1991
- ⁷ Vgl. Blankart Franz: Kommentare zur EWR-Verhandlung. Vortrag, gehalten am Blockseminar der Juristischen Fakultät der Universität Basel vom 29. Juni 1992
- ⁸ Vgl. Baumberger Jörg: Die Schweiz und Europa – zwischen Re-Liberalisierung und Uniformierung, in: Schweizer Monatshefte, November 1992
- ⁹ Vgl. Allais Maurice: Soll der Vertrag von Maastricht ratifiziert werden? in: Le Figaro vom 29. April 1992, Übersetzung in Auszüge aus Presseartikeln der Deutschen Bundesbank Nr. 35, 1992



Max Engman

Prof. Dr., geb. 27.9.1945.
Studium der Geschichte
Universität Helsinki;
Dr. phil. 1983; 1973–74
Staatsarchiv; 1968–72 Fin-
nisches Außenministe-
rium; 1974–78, 1984 For-
schungsassistent der Fin-
nischen Akademie; Seit
1985 Prof. der Allg.
Geschichte am Histor.
Institut der Åbo Aka-
demi/Finnland.

Finnische Parallelen

In der heutigen Europa-Diskussion in Finnland gibt es jetzt – nach dem Zerfall der Sowjetunion – eine gewisse Verwirrung. Früher war es natürlich, vor allem den nordischen, d. h. skandinavischen Charakter Finnlands zu betonen. Das war eine sichere Identität: Finnland als einen neutralen skandinavischen Wohlfahrtsstaat darzustellen, war ein Sicherheitsanker nach innen und außen. Nach innen, weil „das skandinavische oder schwedische Modell“ der Weg zu Erfolg, Wohlstand, sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit war. Nach außen, weil eine Parallelstellung und eine nahe Zusammenarbeit mit Schweden sowie die „nordische Balance“ zwischen den NATO-Mitgliedern Dänemark und Norwegen und dem neutralen Schweden und Finnland mit seiner Neutralitätspolitik und seinem Sicherheitspakt mit der Sowjetunion die beste oder bestmögliche außenpolitische Orientierung, d. h. diejenige, die Finnland den maximalen Spielraum gewährte, zu sein schien – und es auch war. Auch im finnischen Denken, sowohl Geschichte als auch Gegenwart betreffend, dominierte die skandinavische Parallele. Der natürliche und selbstverständliche Platz Finnlands war unter den Nationen Skandinaviens.

Ich möchte diese grundlegende skandinavische Parallele nicht in Frage stellen. Im allgemeinen ist sie richtig, sie erklärt vieles und sie ist auch politisch zweckmäßig, aber heute sieht Europa ganz anders aus als, sagen wir, im Jahr 1985 oder 1989. Das skandinavische Modell steckt auch in Finnland innenpolitisch in einer tiefgehenden Krise, und es gibt keine Sowjetunion mehr. Darum möchte ich kaleidoskopisch die Geschichte Finnlands mit Hilfe dreier anderer Parallelen im Zeitraum vom Anfang des 19. Jahrhunderts bis heute diskutieren: die polnische, die böhmische und die österreichische Parallele.

Die polnische Parallele

Seit den vergleichenden Forschungen, die der finnische Historiker U. L. Lehtonen am Ende des 19. Jahrhunderts über die Autonomie Finnlands eingeleitet hat, gibt es in der finnischen Geschichtsschreibung eine polnische Parallele, d. h. die Autonomie Polens und Finnlands im Russischen Reich werden miteinander verglichen.

Diese Parallele war anfangs für Finnland sehr schmeichelhaft. Das Königreich Polen, Kongreßpolen, hatte eine viel umfangreichere und tiefergehende sowie auch eine konstitutionell besser verankerte Autonomie als das Großfürstentum Finnland. Polen war ein Königreich, der Kaiser war polnischer König und er wurde von einem Vizekönig, später einem Statthalter,

in Polen vertreten. Finnland war ein Großfürstentum, der Kaiser war finnischer Großfürst, aber er wurde von einem Generalgouverneur vertreten.

Nach den polnischen Aufständen 1830, 1846 und 1863 verlor Polen seine Autonomie, während die Finnen ihre Autonomie schrittweise und stillschweigend in einem Prozeß von „state-making“ und „nationbuilding“ ausbauen konnten. Im Jahr 1809 war Finnland nur eine Sammlung von schwedischen Provinzen ohne wirtschaftlichen Zusammenhang, ohne eigene Institutionen und, so kann man sagen, auch ohne eine einheitliche nationale Identität. Im Jahr 1917 besaß Finnland beinahe alle Kennzeichen eines modernen Staates – und alles unabhängig von Rußland.

Wie war das möglich? Eine Antwort ist, daß das russische Reich am Anfang des 19. Jahrhunderts kein zentralistischer Staat war, er war absolutistisch, aber nicht zentralistisch. Finnland konnte also seine alten schwedischen Gesetze behalten, die Bauern waren weiterhin frei – es hat in Finnland niemals eine Leibeigenschaft gegeben.

Eine andere Erklärung ist die loyalistische Tradition in Finnland. Mehrmals hat der finnische Nationalphilosoph J. V. Snellman betont, daß Finnland nichts durch Gewalt gewinnen kann. Finnland muß dem Kaiser gegenüber, aber nicht notwendigerweise Rußland gegenüber, loyal bleiben und es muß alle Möglichkeiten ausschöpfen, seine eigenen Institutionen auszubauen und ein Nationalbewußtsein zu schaffen und zu stärken.

Was die aufrührerischen Polen durch Aufstände verloren, haben die Finnen durch Loyalität gewonnen. Etwa 3500 Finnen dienten während der Autonomiezeit als Offiziere in der russischen Armee, sehr wenige dienten in der russischen Zivilverwaltung. Unter diesen Offizieren gab es etwa 300 Generale und Admirale, u. a. zwei Gouverneure von Alaska und einen Marineminister. Einige von diesen Offizieren trugen Orden als Auszeichnung für die Teilnahme an den polnischen Kampagnen von 1831 und 1863. Es ist zweifelhaft, ob dies ein Grund ist, stolz zu sein, aber Finnland hat davon profitiert.

Man könnte sagen, daß das Großfürstentum Finnland eine russische Schöpfung war, aber dieser Rahmen, und am Anfang war Finnland nicht viel mehr, war fast ausschließlich aus schwedischen Bausteinen zusammengesetzt. Während des 19. Jahrhunderts haben die Finnen dieser Schöpfung selbst einen eigenen finnischen Inhalt gegeben. Die Polen rebellierten, weil sie ihre Selbständigkeit verloren hatten, die Finnen waren loyal, weil sie etwas Neues, etwas nie Dagewesenes, einen finnischen Staat erschaffen konnten. Auch wirtschaftlich war die Integration in den riesigen russischen Markt vorteilhaft.

Als die Russen Ende des 19. Jahrhunderts gewahr wurden, daß in der unmittelbaren Nähe ihrer Hauptstadt St. Petersburg ein moderner Staat mit eigenen Institutionen (Landtag, separate Staatsfinanzen, Staatsbank, eigene Münzhoheit, Zollgrenzen, eine separate Armee) entstanden war, war es schon zu spät. Es kam um die Jahrhundertwende zu schwerwiegenden konstitutionellen Konflikten, aber das russische Kaiserreich hatte keine Zeit mehr, diese Anomalie zu beseitigen.

Daraus folgt, daß es auch eine andere polnische Parallele gibt. In der turbulenten Zeit zwischen 1917 und 1920 waren die meisten Machthaber in Rußland und auch im Westen bereit, die Selbständigkeit Polens und Finnlands anzuerkennen. Beide Länder besaßen eine national-politische Identität und eine Infrastruktur, die nicht mehr in Frage gestellt werden konnte, anders als im Fall der baltischen und kaukasischen Staaten sowie der Ukraine und Weißrußlands. Eine Ausnahme bildeten die unvernünftigen weißen russischen Generale – unvernünftig, weil eine förmliche Akzeptierung der finnischen Souveränität vielleicht genügt hätte, die Teilnahme Finnlands an der Intervention zu sichern. Sowohl Lenin als auch Mannerheim waren davon überzeugt, daß Finnland im Jahre 1919 Petrograd hätte erobern können. Dies hätte den ganzen Verlauf der Geschichte verändern können. Ob Finnland auch fähig gewesen wäre, die Stadt zu halten, und ob eine Eroberung für Finnland vorteilhaft gewesen wäre, ist eine ganz andere Frage.

Die polnische Parallele in der finnischen Geschichte ist also eine konstitutionell-staatliche Parallele, und es geht um die Rußland-Beziehungen der beiden Länder in der Periode vor 1920. In der Zwischenkriegszeit gibt es eigentlich keine polnische Parallele. In den zwanziger Jahren spielten Polen und Finnland in ihrer Außenpolitik mit dem Gedanken einer Randstaatenorientierung, d. h. einer Defensivallianz zwischen Polen, den baltischen Ländern und

Finnland gegen Rußland. Aber Finnland hat diese Vereinbarungen niemals formalisiert oder ratifiziert und orientierte sich allmählich nach den skandinavischen Ländern. Das ganze Projekt war vielleicht mehr ein Versuch Polens, das Baltikum in Interessensphären aufzuteilen.

Die böhmische Parallele

Die böhmische Parallele ist nicht politisch-konstitutionell, sondern gesellschaftlich. Seit dem 19. Jahrhundert gibt es eine ganze Reihe finnischer Reiseschilderungen aus Mitteleuropa. Viele dieser Reisenden besuchten auch Prag, und fast alle haben auch die Nationalitätenkonflikte in Böhmen kommentiert. Fast alle waren auch über die vielen Ähnlichkeiten zwischen Böhmen und Finnland erstaunt. Fast alle nahmen auch Partei, die Finnischsprachigen für die Tschechen und die Schwedischsprachigen für die Deutschen.

Der Sprachwissenschaftler August Ahlqvist schrieb 1862 in typischer Weise:

Die Stellung der böhmischen oder tschechischen Sprache ist der Stellung der finnischen Sprache sehr ähnlich! Finnland wird wie Böhmen von Fremden dominiert, wie in Finnland stammt in Böhmen ein Teil der Einwohner aus einem fremden Volk. Diese Fremden haben den Geist des Volkes erobert, so daß die höhere Kultur, die schönste Poesie, die Gesetze und die Regierung, in einem Worte, die ganze Zivilisation sich überall in dieser Fremdsprache ausdrückt.¹

Die Finnischsprachigen identifizierten sich völlig mit der Lage der Tschechen. Das einzige, was die Finnen nicht verstanden und noch viel weniger billigen konnten, war der Panslavismus der Tschechen. Für Ahlqvist war der Panslavismus ein unrealisierbarer Traum, seiner Meinung nach konnten die Slawen einander weder politisch (z. B. die Russen und Polen), kulturell noch sprachlich verstehen. Ahlqvist versuchte mit einem Tschechen in Prag Russisch zu sprechen, aber sie mußten ins Deutsche, „die Sprache des Panslavismus“, überwechseln. Ahlqvist schrieb auch von den Unterschieden zwischen „dem Böhmen, der nicht ohne Zeitungen und Eisenbahnen leben kann, und dem Bulgaren, der niemals ein Buch gesehen hat und Eisen nur für einfache Werkzeuge braucht“. Zum Schluß schrieb er:

Ich glaube nicht an die Zukunft des Panslavismus. Der Panslavismus ist keine Gefahr für die germanische Kultur, in deren Kreis auch wir Finnen gehören.²

Auch die Schwedischsprachigen sahen viele Ähnlichkeiten. Die Zeitung „Helsingfors Dagblad“ schrieb im Jahre 1881, daß die tschechischen Bestrebungen, die Deutschen aus ihrer Position in Böhmen zu verdrängen, ein warnendes Beispiel seien. Hier könne man beobachten, wohin die fennomanische, d. h. die finnisch-nationale, Agitation führen werde.

Der Literaturdozent Hans Ruin besuchte 1921 die Tschechoslowakei und schrieb einige äußerst kritische Zeitungsartikel: „Welch monströse Figur im europäischen Staatenmosaik“.³ Das Land sehe ja aus wie eine Wurst. Die Sieger in Paris hätten nur eines der sechs Völker dieses Staates befragt, und die Minoritäten des Landes seien in der Majorität.

Aus der Sicht des Historikers gibt es viele Ähnlichkeiten in der Entwicklung der tschechischen und der finnischen Nationalbewegung. Ein tschechischer Historiker, Miroslav Hroch, hat die Entwicklungsphasen der Nationalbewegungen der kleinen Völker Europas folgendermaßen typologisiert:

I. Die erste Phase ist ein pränationalistischer Landespartikularismus; in Böhmen war es der Bohemismus und er wurde als politisch ungefährlich gesehen. Metternich sagte sogar, er habe nichts gegen einen ethnographischen Nationalismus, und der Gendarm Europas, Nikolaus I., gestattete 1831 die Gründung einer finnischen Literaturgesellschaft.

II. Die zweite Phase ist das nationale Erwachen. In Böhmen ist diese Stufe mit dem Namen František Palackys, in Finnland mit dem Namen Johan Vilhelm Snellmans verbunden. Es gibt jedoch einen wichtigen Unterschied. Böhmen war ein altes Königreich, daher tritt erst der Nationalhistoriker Palacky in Erscheinung, indem er eine Geschichte Böhmens schreibt, und erst später kommt der Nationalphilosoph (eigentlich ein Soziologe) Tomáš Masaryk und interpretiert, was diese Geschichte bedeutet. Finnland war eine neue politische Schöpfung, also mußte es umgekehrt verlaufen. Erst mußte der Nationalphilosoph Snellman die Nation definieren, dann konnte der Nationalhistoriker Yrjö Koskinen im Jahre 1869 die erste Geschichte Finnlands schreiben.

III. Mit Yrjö Koskinen sind wir schon in der dritten, der Agitationsphase. Er war drei Jahrzehnte Führer der Finnischen Partei, der sogenannten Fennomanen, deren Gegner die sprachpolitisch neutralen Liberalen und die Svekomanen waren.

Von dieser Phase geht die Entwicklung weiter über Gleichberechtigung zur Dominanz und bis zum Chauvinismus. Im Jahr 1863 gab Alexander II. das Versprechen ab, daß die Gleichberechtigung der finnischen Sprache als Amtssprache in zwanzig Jahren verwirklicht sei. Es dauerte allerdings bis 1900. Nach Einführung des allgemeinen Stimmrechts in Finnland im Jahre 1907 wurden die finnischen Parteien dominierend und die schwedische Partei auf ein Zehntel der Wähler reduziert. Im alten Ständelandtag hatten die Schwedischsprachigen zwei Stände (Adel und Bürger) kontrolliert und die Finnischsprachigen ebenfalls zwei Stände (Klerus und Bauern). Der Chauvinismus schließlich, mit intolerantem Sprachnationalismus und großfinnischen Träumen, kam in der Zwischenkriegszeit auf.

Als zweite Ähnlichkeit möchte ich die Kulturleistungen der beiden Völker hervorheben. Die tschechische Renaissance ist wohlbekannt. Nach dem Dreißigjährigen Krieg war die tschechische Sprache zu einer Bauernsprache geworden, wurde aber am Ende des 18. Jahrhunderts wieder als ein Instrument höherer Kultur belebt und weiterentwickelt.

Die finnische Sprache wurde durch die Reformation zu einer Schriftsprache. Der Reformator Finnlands, Mikael Agricola, übersetzte das Neue Testament, aber die gesamte Bibel erschien erst 1642 auf finnisch. Während zwei Jahrhunderten erschienen auf finnisch eigentlich nur religiöse Literatur und einige administrative Publikationen. Im Jahre 1850 gab es keine Schulen mit Finnisch als Unterrichtssprache, es gab lediglich zwei, gerade erst gegründete, finnische Zeitungen. Vierzig Jahre später gab es mehr finnisch- als schwedischsprachige Schulen, Studenten und Zeitungen. Die finnische Sprache hatte sich zu einer modernen Kultursprache entwickelt. Die Entwicklung verlief dermaßen rasch, daß der Provinzialarzt Wolmar Schildt (1810–1889) scherzhaft sagen konnte: „Ich bin der Vater der finnischen Wissenschaft und Kunst“. Er hatte um die Mitte des 19. Jahrhunderts die beiden Wörter aus den Verben „wissen“ und „können“ konstruiert.

Ich möchte den Wert dieser Kulturleistungen besonders betonen. Sie sind nicht nur eine großartige Leistung, sondern sie bedeuten auch eine ungeheure Demokratisierung: Ein ganzes Volk wird in die Kulturentwicklung und die politische Partizipation mit einbezogen.

Es gab natürlich auch Unterschiede. Erstens waren die Nationalitätenkämpfe in Böhmen viel schärfer und härter als in Finnland. In Finnland gab es keine Gewalt in der Nationalitätenfrage, niemand wurde getötet. Das gesellschaftliche Leben in Finnland wurde auch nie in zwei Teile getrennt wie in Böhmen. Die Staatsuniversität in Helsinki wurde nie geteilt, sie ist noch heute zweisprachig, und dennoch war die Frage der Unterrichtssprache an der Universität Helsinki eine der wirklich großen Streitfragen, wenn nicht sogar die größte.

Die Universität Prag wurde 1882 in eine deutsche und eine tschechische Universität geteilt. Einer der Professoren, der Historiker Anton Gindely, mußte in den Ruhestand, weil keine der beiden Universitäten ihn akzeptierte. Verbittert schrieb er:

Inzwischen gestalten sich bei uns die Gegensätze immer schroffer, es gibt keine Versammlung, kein Institut, das nicht in kurzem seinen vermittelnden Charakter verlöre. Willst du turnen, mußt du entweder dem deutschen oder böhmischen Turnverein dich beigesellen; neben der böhmischen Ressource entsteht ein deutsches Casino; jetzt entsteht hier sogar ein deutscher historischer Verein gegenüber einem böhmischen . . . Kurz der Zeitpunkt nähert sich in der Tat, in welchem man, wenn man noch etwas Atem schöpfen will, wird erklären müssen, ob man deutsche oder böhmische Luft wolle.⁴

Auch in Finnland wurden die Vereine sprachlich geteilt, aber nicht so weitgehend wie in Böhmen; denn:

Zwischen den Sprachgruppen in Finnland gab es verhältnismäßig geringe soziale Unterschiede. Am Anfang des 19. Jahrhunderts machte die schwedischsprachige etwa 12% der Bevölkerung – heute 6% (300.000 Personen) – aus. Die ganze Elite war 1809 natürlich schwedischsprachig und die Kenntnis der schwedischen Sprache eine Voraussetzung für sozialen Aufstieg, aber die große Mehrheit der Schwedischsprachigen waren Bauern, Fischer und Arbeiter, die in den Küstengebieten lebten. Heute ist die Sozialstruktur der Sprachgruppen sehr ähnlich, nur die Mittelschicht ist unter den Schwedischsprachigen etwas stärker vertreten als unter den Finnischsprachigen.

Es gab auch eine starke Mobilität über die geographische und soziale Sprachgrenze in Finnland hinweg. Die Sprachgruppen in Böhmen betrachteten sich als zwei verschiedene Völker, ja Rassen. Es gab keine Georg von Schönerers unter den Finnlandschweden. Vor dem Ersten Weltkrieg kam eine „germanistische“ Strömung auf, die betonte, daß die Finnlandschweden Germanen, tatkräftige individualistische Wikinger, waren, die Finnen dagegen passive Massenmenschen, aber diese Unterscheidung hat niemals wirklich Anklang gefunden. Das beste Gegenargument ist eine Anekdote aus der Familie Kihlman, die wie viele andere Familien sich in einen schwedischen und einen finnischen (Kairamo) Zweig aufgeteilt hatte. Ein Mitglied der Familie erklärte einem Ausländer die Rassenfrage in Finnland in folgender Weise: „Sehen Sie, einer meiner Brüder ist Wikinger, der andere ist Mongole, selbst habe ich mich noch nicht entschieden.“

Diese Anekdote zeigt noch einen anderen Unterschied. In Finnland hat sich ein bedeutender Teil der Elite selbst, ohne Zwang, fennisiert, entweder persönlich durch einen Sprach- und Namenswechsel oder es ist über die Ausbildung in der nächsten Generation geschehen. Das ist, so viel ich weiß, fast ein Unikum, daß eine herrschende Gruppe oder ein beträchtlicher Teil der Elite einen Sprachwandel vollzieht. Das war in Böhmen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts nicht möglich und im Baltikum völlig undenkbar.

Eine Erklärung hierfür ist die Stellung der Elite oder, um genauer zu sein, am Anfang des 19. Jahrhunderts die Stellung des Adels. Der finnische Adel war immer klein, und er war ein Dienstadel. Es gab einige Großgrundbesitzer im Süden, aber im allgemeinen gehörten etwa 90% des Bodens den freien Bauern. In Finnland hat es nie eine Leibeigenschaft gegeben. Dem Adel blieb also nur der Staatsdienst übrig und nach 1809 eine Stelle bei den neuen finnischen Behörden (außer einer Karriere in der kaiserlichen Armee). Die Elite brauchte demnach die Unterstützung des finnischen Volkes für die Autonomie des Landes. Es war also einfach bis zu einem gewissen Grade vorteilhaft, die große finnische Majorität zur Sicherung der finnländischen Autonomie zu mobilisieren. Dazu gehörte auch, daß man den Forderungen dieser Majorität entgegenkommen mußte.

Möglich wurde dies, weil die Elite Finnlands kein verlängerter Arm der Elite des Kaiserreiches war. Das ist auch die Erklärung dafür, weshalb die Finnlandschweden sich so bedingungslos mit dem Großfürstentum Finnland identifizieren konnten und sich auch heute mit der Republik identifizieren. Sie fühlten sich als Finnen, d. h. als schwedischsprachige Bürger des finnischen Staates. Nur marginale Gruppen sahen sich als Auslandsschweden oder als Volksschweden, um die entsprechende deutsche Terminologie zu verwenden. In Böhmen lag der Fall anders: Die Deutschsprachigen in Böhmen identifizierten sich entweder mit einer lokalen Gemeinschaft, als Egerländer oder Reichenberger, oder sie fühlten sich als Österreicher oder Deutsche.

Damit hängt auch zusammen, daß der Konflikt in Finnland nie internationalisiert worden ist. Schweden interessierte sich nur für die Ålandinseln und kümmerte sich um das Schicksal der anderen Finnlandschweden nur auf rein deklamatorischer Ebene. Es gab eine auslandsschwedische Organisation, aber im sozialdemokratischen Schweden der dreißiger Jahre war das etwas ganz anderes als der Verein für das Deutschtum im Auslande mit Hitler im Hintergrund.

Die österreichische Parallele

Finnland und Österreich gehören beide zu den sogenannten Nachfolgerstaaten, den neuen souveränen Staaten nach dem Ersten Weltkrieg. Sie entstanden, von Finnland im Norden bis zum Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen im Süden, in einer Zone, die der erste tschechoslowakische Präsident T. G. Masaryk „die eigentliche Gefahrenzone für den Frieden Europas“⁵ genannt hat, eine Zone kleiner Völker zwischen den Deutschen und den Russen.

Als Nachfolgerstaaten waren Finnland und Österreich allerdings Gegenpole und grundsätzlich verschieden, nicht nur, weil Finnland und die baltischen Länder Romanow-Nachfolger waren und Österreich ein Habsburg-Nachfolger. Für Finnland bedeutete die Selbständigkeit einen gewaltigen Schritt und etwas, von dem man früher nur hätte träumen können. Es war ein dermaßen großer Schritt ins Unbekannte, daß die meisten Finnen erst dann dazu

bereit waren, nachdem die wachsende Anarchie und schließlich die bolschewistische Revolution keine andere Alternative als eine Trennung von Rußland mehr übrig gelassen hatte. Nach dieser Trennung wurde die Selbständigkeit als selbstverständliche Konsequenz oder Ziel der finnischen Geschichte von Anfang an gesehen. Man begann die Geschichte Finnlands durch „das Schlüsselloch des 6. Dezembers 1917“ zu betrachten. Die junge Republik war vital, expansiv und aggressiv.

Für Österreich war die neue Republik eine Katastrophe, ein aus der Niederlage geborenes Kleinösterreich. In Paris hatte Clemenceau gesagt: „Was übrig bleibt, ist Österreich.“ Die junge Republik, der die Siegermächte verboten hatten, sich Deutschösterreich zu nennen, wurde der „Staat, den keiner wollte“, wie Hellmut Andics sein Buch über die erste österreichische Republik genannt hat. Die Sozialdemokraten wollten einen Anschluß an ein sozialistisches Deutschland, die Christlich-Sozialen wollten den Kaiser zurück und die Deutschnationalen wollten überhaupt nichts von einem Österreich hören. Die Christlich-Sozialen wollten keinen Anschluß, führten aber den Austrofaschismus ein. Über die erste Republik hat man zutreffend gesagt, daß die Patrioten keine Demokraten und die Demokraten keine Patrioten waren.

Die meisten Österreicher waren davon überzeugt, daß der neue Staat wirtschaftlich nicht lebensfähig sei. Es gab auch psychologische Hindernisse, die kleine Republik zu akzeptieren. Bundeskanzler Ignaz Seipel beklagte 1928 das „harte Kleinstaatendasein“. Seipel sah nur zwei Alternativen: eine Erneuerung der „historischen Aufgabe“ der Österreicher oder den Anschluß. Einen dritten Weg schloß Seipel als Irrweg aus:

Der scheinbar mögliche dritte Weg, daß nämlich die Österreicher sich bewußt darauf einstellen, eine Art Belgien oder Schweiz zu sein und dazu ein eigenes 'Nationalbewußtsein' künstlich zu erzeugen, ist meines Erachtens ein Irrweg. Dies ist keine gute deutsche und keine österreichische Konzeption, sondern eine weltfremde französische oder tschechische Vorstellung. Das heutige Österreich hat niemals für sich allein gelebt – die Österreicher sind ihrer ganzen Geschichte nach Großstaatsmenschen . . . Unser eigenes Gärtchen zu bebauen und gegen Entrée den Fremden zu zeigen, ist keine Aufgabe für die Bewohner der karolingischen Ostmark und die Erben der Türkenbesieger.⁶

Diese Reichsromantik bezeichnet Gerald Stourzh mit Recht als den Schlüssel zum Verständnis des Österreichbewußtseins der Zwischenkriegszeit. Auch die Austromarxisten wandten sich gegen eine Verschweigerung Österreichs. Otto Bauer wandte sich gegen ein „Leben der Kleinheit und Kleinlichkeit“. 1938 schrieb Karl Renner: „Die Münchner Vereinbarungen schließen ein leidvolles Kapitel der Geschichte, indem sie die Donaumonarchie für alle Zeiten liquidieren und das Nationalstaatsprinzip für Mitteleuropa zu Ende führen.“⁷

Für Österreich war die Selbständigkeit als Kleinstaat eine unerwartete Katastrophe, für Finnland ein unerwartetes Glück. Nach dem Zweiten Weltkrieg kam wieder für beide Kleinstaat die Stunde der Wahrheit, und man könnte als Motto für die Nachkriegsgeschichte Finnlands und Österreichs einen Satz aus dem Theaterstück „Das Mädsl aus der Vorstadt“ Johann Nestroys nehmen: „Die edelste Nation unter allen Nationen ist die Resignation.“ Gemeint war damit eine enttäuschte Liebe, aber der Satz trifft auch für die Nachkriegspolitik Österreichs und Finnlands zu.

Der Staat, den keiner wollte, wurde für die meisten Österreicher etwas Erstrebenswertes. Wenige Österreicher waren jedoch schon 1946 wie Karl Renner zu einem radikalen Umdenken über die Rolle Österreichs in der Geschichte bereit:

Wir wollen nimmermehr in ein großmächtiges Reich, in irgendein Imperium eingebaut werden, um über Nacht wieder herausgerissen zu werden. Wir wollen für uns bleiben und es allein in der Welt versuchen.⁸

Der Preis für das Alleinsein war aber Neutralität. Nach zehn Jahren waren die Österreicher widerstrebend bereit, den Preis zu bezahlen. Die österreichische „immerwährende“ Neutralität war nur formal freiwillig, de facto war es eine erzwungene Lösung, eine neue Version des Anschlußverbotes des Friedens von St. Germain des Jahres 1919.

Finnland wurde nie von fremden Truppen besetzt wie Österreich, aber die Nachkriegssituation – mit einer alliierten Kontrollkommission unter Marschall Schukow im Lande bis 1947 und einer sowjetischen Militärbasis 25 Kilometer von Helsinki entfernt – machte ein Umden-

ken notwendig. Die erste Republik hat sich selbst als einen Vorposten des Westens gegen die Barbarei des Ostens, die durch den Bolschewismus noch gefährlicher geworden war, gesehen. Einerseits erforderte das traumatische Erlebnis des Winterkrieges 1939 – allein gegen die Sowjetunion – andererseits die Nachkriegssituation eine Neuorientierung. Für Finnland war der Preis – um nicht ein Teil des Sowjetblocks zu werden – Neutralität und Sicherheitsgarantien für die Sowjetunion. Die Neutralität der zweiten Republik war im gleichen Maße etwas Erzwungenes, aber gleichzeitig das Beste, was zu erreichen war.

Diese erzwungenen Lösungen wurden jedoch – und das ist die Parallele – zu Teilen der nationalen Identität der Österreicher und der Finnen. Österreicher oder Finne zu sein, bedeutet u. a. neutral zu sein, aber nicht mehr als etwas ausschließlich Negatives, als eine Restkategorie oder Alternativlosigkeit, sondern als etwas Positives, nämlich Brückenbauer zwischen Ost und West. Diese Rolle wurde *con brio* von Bruno Kreisky und Urho Kekkonen gespielt, aber sie entsprach auch der Selbstauffassung immer größerer Gruppen der Bevölkerung.

Das bedeutet, daß die Politiker heute ein „pädagogisches“ Problem haben. Jahrzehnte haben sie von den Segnungen der Neutralität und der Allianzfreiheit gepredigt und sie nicht als eine Resignation, sondern als eine europäische Tugend dargestellt. Nun ist die Neutralität ein Teil des Nationalbewußtseins, der Mentalität der Österreicher und Finnen geworden. ■

Anmerkungen

¹ 'Pyömiläisten kieli ja kirjallisuus', *Mehiläinen. Lukemista siwistyneille Suomalaisille* 1982, S. 173.

² *Ibid.*, S. 250.

³ 'Nationalitetsfrågan i Tjecko-Slovakien', *Nya Argus* 1921, S. 86.

⁴ Brigitte Hamann, 'Anton Gindely – ein altösterreichisches Schicksal', Erhard Busek & Gerald Stourzh (Hrsg.), *Nationale Vielfalt und gemeinsames Erbe in Mitteleuropa. Vorträge anlässlich der Verleihung des Anton-Gindely-Preises für Geschichte der Donaumonarchie* (Wien 1990), S. 30–31.

⁵ Tomáš Garrigue Masaryk, *Das neue Europa. Der slavische Standpunkt* (Berlin 1991, Orig. Prag 1920), S. 43.

⁶ Zit. Gerald Stourzh, *Vom Reich zur Republik. Studien zum Österreichbewußtsein im 20. Jahrhundert* (Wien 1990), S. 83.

⁷ Zit. Stourzh, S. 43.

⁸ Zit. Stourzh, S. 66.

Die Wechselwirkung des Europa-Abkommens und der Systemtransformation – eine Chance für den EG-Beitritt Polens?

Piotr Pysz
Dr. rer. oec.,
geb. 22. I. 1941.
1959–64 Studium an der
Ökonomischen Hochschule
Kattowitz/Polen;
1977 Promotion a. d. Ökonom.
Akademie Breslau;
1964–82 Dozent an der
Techn. Hochschule Gleiwitz;
seit 1984 Dozent am
Gesamteuropäischen Studienwerk
e. V. Vlotho/Deutschland.



Mit der Unterzeichnung der Europa-Abkommen am 16. Dezember 1991 mit Polen, der Tschechoslowakei (gegenwärtig Tschechische Republik und Slowakei) und Ungarn hat für die EG eine neue Etappe ihrer Ausweitungspolitik begonnen. Erstmals in ihrer Geschichte öffnete sich die westeuropäische Integration gegenüber Volkswirtschaften, die nicht nur Niedrigsteinkommensländer wie Griechenland, Portugal und Spanien bei ihrem Beitritt in den achtziger Jahren waren, sondern auch viele Jahrzehnte planwirtschaftlicher Vergangenheit hinter sich haben. Diese drei postsozialistischen Volkswirtschaften waren darüber hinaus noch in den achtziger Jahren im Rahmen des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe integriert; in dieser Wirtschaftsintegration Osteuropas wickelten sie bis zweidrittel ihrer Außenhandelsumsätze ab. Die o. g. mitteleuropäischen EG-Anwärter drängen also in die westeuropäische Integration aus einem grundsätzlich anderen Wirtschaftssystem und Integrationsmechanismus. Diese ordnungspolitische Differenz gibt der Problematik der EG-Anbindung dieser Volkswirtschaften eine ganz neue, bisher unbekannt Dimension.

Von den in der Dekade der achtziger Jahre der EG beigetretenen Mittelmeerländern unterscheidet sich Polen, übrigens ähnlich wie andere postsozialistische Volkswirtschaften, dadurch, daß es neben der in diesen beiden Fällen vorkommenden Unterentwicklung noch mit der ordnungspolitischen Rückständigkeit zu kämpfen hat. Die Transformation der vorhandenen „gemischten Wirtschaftsordnung“ in Richtung auf eine kapitalistische Marktwirtschaft des westlichen Typs wird dabei als das entscheidende Mittel zur Einleitung des stetigen Wirtschaftswachstums und somit auch zur Überwindung der wirtschaftlichen Unterentwicklung angesehen. Auf der ökonomischen Ebene macht dies im Kern den Inhalt der weit verbreiteten Parole „Rückkehr nach Europa“ aus.

In weiteren Ausführungen wird vorausgesetzt, daß zwischen der Systemtransformation der polnischen Volkswirtschaft und ihrer EG-Anbindung eine Wechselwirkung besteht. Auf der einen Seite können Fortschritte auf dem Transformationswege günstigere Voraussetzungen für einen künftigen EG-Beitritt Polens schaffen; im Falle der Transformationsrückschläge gilt selbstverständlich das Umgekehrte. Auf der anderen Seite kann wiederum der Verlauf des Anbindungsprozesses der polnischen Volkswirtschaft an die EG die Systemtransformation beeinflussen. Aus dieser Sicht soll weiter das vorher erwähnte Europa-Abkommen Polens mit der europäischen Gemeinschaft untersucht werden.

Charakteristik des Europa-Abkommens

Das Europa-Abkommen zwischen Polen und der Europäischen Gemeinschaft wurde auf der Grundlage des Artikels 238 des EWG-Vertrages abgeschlossen. Es handelt sich somit dabei, formell gesehen, um einen normalen Assoziierungsvertrag. Im Vergleich zu zahlreichen Assoziierungsverträgen der Europäischen Gemeinschaft in den sechziger und siebziger Jahren (vorwiegend mit den ehemaligen Kolonien der Unterzeichner der Römischen Verträge) geht jedoch dieses Europa-Abkommen viel weiter, was die Vertragsziele und Vertragsinhalte anbelangt.

In der Präambel des Abkommens kommt der Wunsch Polens hinsichtlich eines EG-Beitritts unmißverständlich zum Ausdruck. Das Abkommen erwähnt allerdings keinen Beitritts termin und keine Beitrittsbedingungen. In die Richtung eines eventuellen EG-Beitritts Polens scheint auch indirekt der, in der bisherigen EG-Vertragsgeschichte noch niemals angewendete, Name des Europa-Abkommens zu weisen. Der Inhalt des Abkommens und seine wichtigsten Prämissen orientieren sich auf die Römischen Verträge. Einige seiner Teile sind sogar aus diesen Verträgen nur mit minimalen Korrekturen übernommen worden, z. B. die Regelungen hinsichtlich der Handelsliberalisierung und des Kapitalverkehrs.¹ Wie ein „roter Faden“ zieht sich durch das Vertragswerk seine Ausrichtung auf die „vier Freiheiten“ des Binnenmarktes '92. Denn neben der für eine Freihandelszone konstitutiven Freiheit des Güterverkehrs beinhaltet das Abkommen auch Ansätze zur allmählichen Durchsetzung der Freiheit des Kapitals-, Dienstleistungs- und Personenverkehrs zwischen den Vertragspartnern. Betont wird im Europa-Abkommen seine politische Dimension, d. h. der politische Dialog zwischen den Vertragspartnern, der seine institutionelle Form in dem regelmäßig tagenden Assoziationsrat haben soll. Damit gehen weiter Vereinbarungen hinsichtlich der Anpassung des institutionellen Rahmens polnischer Volkswirtschaft an die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft einher. Die Europäische Gemeinschaft verpflichtet sich Polen gegenüber bei der Bewältigung zahlreicher Aufgaben des Europa-Abkommens finanziell, intellektuell (Wissenstransfer) sowie technisch-organisatorisch zur Seite zu stehen. Mit der Interims-Lösung des Europa-Abkommens ist die EG Polen weitgehend entgegengekommen. Um das Abwarten der langdauernden Ratifizierungsprozedur der EG zu vermeiden, ist das Abkommen vorläufig seit dem 1. März 1992 in Kraft gesetzt worden.

Diese durchaus beachtlichen politischen und wirtschaftspolitischen Konzessionen der EG an den mitteleuropäischen Vertragspartner werden allerdings durch den handelspolitischen Inhalt des Europa-Abkommens zumindest teilweise relativiert. Es sieht im Verlauf von 10 Jahren das Entstehen einer Freihandelszone zwischen der EG und Polen vor. Dabei soll das aus der Vertragspraxis der EG bekannte Asymmetrieprinzip angewendet werden. Bei allmählicher Reduzierung und schließlich auch Beseitigung von Zöllen und Mengenbeschränkungen verpflichtete sich die EG schnellere und größere Zugeständnisse als der polnische Vertragspartner zu machen. Dahinter steckt der nicht unproblematische Gedanke, daß die polnische Volkswirtschaft in der schwierigen Zeit der Systemtransformation etwas mehr vor dem harten internationalen Wettbewerb als die vielfach wettbewerbsfähigeren Volkswirtschaften der EG-Länder geschützt werden muß. In die gleiche Richtung weisen die in das Abkommen eingebauten Sicherungsklauseln, die unter bestimmten Bedingungen den Partnern eine Rückkehr zum Zollschutz ihrer Volkswirtschaft erlauben. Dies ist in zwei folgenden Fällen möglich:

- a) Wenn die erhöhten Importe einen materiellen Schaden der inländischen Industrie bzw. anderen Sektoren der Volkswirtschaft zufügen,
- b) wenn die Reduzierung des Zollsatzes sozialen Schaden bzw. Schwierigkeiten für die Sektoren der Volkswirtschaft verursacht, die sich im Restrukturierungsprozeß befinden. Das gleiche gilt auch für die neu entstehenden Industrien.²

Konsequent in Richtung auf den künftigen Freihandel weist das im Europa-Abkommen verankerte Stillstandsprinzip. In Übereinstimmung damit verpflichten sich die beiden Vertragspartner ab dem Inkrafttreten des Abkommens (1. März 1992) keine neuen Zölle bzw. Mengenbeschränkungen einzuführen sowie die schon vorhandenen Zölle und Mengenbeschränkungen nicht mehr zu erhöhen. Der Weg zu ihrem allmählichen Abbau im Rahmen

des vorgesehenen Zeithorizonts von 10 Jahren bekam dadurch die dazu notwendige vertragsmäßige Rückendeckung. Der handelspolitische Teil des Abkommens formuliert das Fernziel des bilateralen Freihandels nach der Radio-Eriwan-Regel: Grundsätzlich ja, aber fein ziseliert nach Industriegütern (ohne Textilien, Kohle- und Stahlprodukte, landwirtschaftliche Erzeugnisse und EGKS-Waren).³ Wobei die landwirtschaftlichen Produkte – durch eine Menge von Ausnahmen und Spezialregelungen – aus den Vereinbarungen zur Verwirklichung einer Freihandelszone de facto herausgenommen worden sind.⁴ Mit voller Konsequenz wurde die Idee der Freihandelszone zwischen der EG und Polen nur in bezug auf die Industriegüter (ohne Textilien und EGKS-Produkten) implementiert. Eine Zwischenstellung zwischen den Regelungen bezüglich der landwirtschaftlichen Produkte und der Industriegüter nehmen die Vereinbarungen im Bereich der Textilien und der EKGS-Güter ein.

Das in seinen Grundzügen dargestellte Europa-Abkommen Polens mit der EG ist nicht einfach mit einem Begriff zu definieren. Einerseits ist es im handelspolitischen Bereich eigentlich kein vollständiges Freihandelsabkommen, was vor allem durch die vertraglichen Regelungen hinsichtlich der landwirtschaftlichen Güter verursacht wurde. Im Sinne des Artikels 24 des GATT-Vertrages (Ausnahmen für Freihandelszonen und Zollunionen) erfaßt dieses Abkommen nicht „annähernd den gesamten Handel“ der Vertragspartner. Auf der anderen Seite überschreitet allerdings das Europa-Abkommen wesentlich den Rahmen eines normalen Freihandelsabkommens. Es ist in diesem Abkommen die in die Zukunft weisende politische Option erkennbar, künftig Polen – beim Auftreten von Voraussetzungen für eine Osterweiterung der EG – in diese Wirtschaftsorganisation auf einer höheren Integrationsstufe des gemeinsamen Marktes als der vereinbarten Freihandelszone aufzunehmen. Man kann also hier von einer Vorstufe für den eventuellen EG-Beitritt sprechen.

Die festgestellte Asymmetrie zwischen dem handelspolitischen Teil des Europa-Abkommens (keine vollständige Freihandelszone) und seinem wirtschaftspolitischen und politischen Teil (Vorstufe zum künftigen EG-Beitritt) findet ihre Hauptursache in der Interessenstruktur der Vertragspartner.

Im Falle der EG rücken die politischen Interessen an der Anbindung Polens an die westeuropäische Integration in den Vordergrund. Man will dadurch verhindern, daß an der Oder- und Neiße-Linie (ca. 80 km östlich von Berlin) ein Wohlstandsgefälle – gemessen an der Höhe des Sozialprodukts pro Kopf der Bevölkerung ungefähr 10 : 1 – Mitteleuropa in den Wohlstandsraum des Westens und den postsozialistischen Armutsraum des Ostens zerstückelt. Mit dieser generellen politischen Zielsetzung verbinden sich in der EG-Politik solche Stichwörter wie Verhinderung der Massenmigration gen West, Einschränkung der sicherheitspolitischen Risiken des in Polen und anderen mitteleuropäischen Ländern latent existierenden Nationalismus, Entgegenwirken dem Transformationspessimismus in den meisten GUS-Staaten sowie Rumänien und Bulgarien usw. Das ökonomische Interesse der EG an der Anbindung Polens hält sich dagegen in verhältnismäßig engen Grenzen. Im kurzen und mittelfristigen Zeithorizont kann Polen nicht als ein bedeutender Absatzmarkt für die EG-Exportgüter angesehen werden. In diese Richtung wirkt die relativ niedrige Kaufkraft der breiten Bevölkerungsmassen (Konsumgüter) und die verhältnismäßig geringe Fähigkeit der Volkswirtschaft zur Ersparnis- und Kapitalbildung (Investitionsgüter). Die Absatzmöglichkeiten für die EG-Investitionsgüter werden demzufolge davon abhängen, ob und inwieweit die EG bereit ist, diese aus der Ersparnisbildung eigener Volkswirtschaften (Wirtschaftshilfe, Kredite, Direktinvestitionen) vorzufinanzieren. Darüber hinaus muß berücksichtigt werden, daß Polen als ein EG-Mitglied zu den Nettonehmerländern zählen würde. Nach Schätzungen muß mit einem jährlichen Nettotransfer der EG-Gelder nach Polen (vor allem wegen des niedrigen Niveaus des Sozialprodukts pro Kopf der Bevölkerung und des hohen Landwirtschaftsanteils an der volkswirtschaftlichen Produktion) in Höhe von ca. 5,2 Milliarden ECU gerechnet werden.⁵

Im Falle Polens kann eine Symmetrie des politischen und ökonomischen Interesses an der EG-Anbindung festgestellt werden. In der EG-Mitgliedschaft sieht man in Polen auch eine Integration der westlichen Völkergemeinschaft, was die Sicherheit des Landes gegenüber potentiell gefährlichen politischen und militärischen Entwicklungen im östlichen Teil Europas wesentlich erhöhen dürfte. Für die proeuropäisch eingestellten politischen Eliten des

Landes wäre der EG-Beitritt auch eine Garantie für die Irreversibilität des eingeschlagenen Transformationsweges zur kapitalistischen Marktwirtschaft und politischen Demokratie. Es geht dabei also um einen europäischen Anker (EG-Mitgliedschaft) für den polnischen Transformationsprozeß. Überdies ist für viele Polen die Anbindung des Landes an die westeuropäische Integration eine Rückkehr zu seinen kulturellen und geschichtlichen Wurzeln, die im lateinischen Abendland stecken. Dazu gesellen sich noch durchaus handfeste ökonomische Interessen. Die polnischen Wirtschaftswissenschaftler weisen darauf hin, daß die Öffnung der EG-Märkte für die einheimischen Exportgüter ein wirksamer Ersatz für die EG-Wirtschaftshilfe sein könne. Damit verbindet sich die These vom „exportinduzierten Wirtschaftswachstum“, was im Falle eines verhältnismäßig „kleinen Landes“ und der aus dieser Perspektive riesigen Absatzmärkte der EG durchaus plausibel erscheint. Eine vertiefte EG-Anbindung Polens könnte auch aus polnischer Sicht zur Verstärkung des Zuflusses der ausländischen Direktinvestitionen und des damit verbundenen Wissenstransfers führen. In diesem Kontext wird polnischerseits auf den durch die Wirkung dieses Faktors in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre ausgelösten Wirtschaftsboom in Spanien und Portugal verwiesen. Und nicht zuletzt ist sich die polnische Seite auch der beachtlichen Höhe des potentiellen Nettotransfers von EG-Geldern bewußt, die im Falle eines EG-Beitritts dem Land zugute kommen könnten.

Die offensichtlich voneinander divergierenden Interessen der Vertragspartner erforderten also eine angemessene Kompromißlösung. Die verhältnismäßig enttäuschenden handelspolitischen Zugeständnisse der EG an Polen versuchte man im wirtschaftspolitischen und politischen Teil des Europa-Abkommens mindestens etwas zu kompensieren. Die Perspektive eines eventuellen künftigen EG-Beitritts solle also Polen in den neunziger Jahren über die handelspolitische Kleinkariertheit des begehrten Wirtschaftspartners trösten. Aus dieser Neuauflage des Blochschen „Prinzip Hoffnung“ ergeben sich bedeutende Konsequenzen für die vorher angesprochene Wechselwirkung zwischen dem Europa-Abkommen und der polnischen Systemtransformation.

Wechselwirkung Europa-Abkommen – polnische Systemtransformation

Um der Fragestellung um diese Wechselwirkung nachzugehen, erscheint es zweckmäßig, zuerst die Hauptaufgaben der Systemtransformation zu einer kapitalistischen Marktwirtschaft aufzuzählen:

- a) Die mikroökonomische Liberalisierung der Volkswirtschaft nach innen und nach außen. Die mikroökonomischen Subjekte müssen von den bisherigen Fesseln der planwirtschaftlichen Ordnungselemente (zentraler Plan, staatlich fixierte Preise, Devisenbewirtschaftung, Außenhandelsmonopol des Staates usw.) befreit werden. An die Stelle der staatlich verordneten Zwangswirtschaft soll also die Wirtschaftsfreiheit und die Selbstverantwortung für die Ergebnisse eigenen Wirtschaftshandelns im In- und Ausland treten,
- b) die mikroökonomische Liberalisierung muß durch eine makroökonomische Stabilisierung flankiert werden, weil sie das in den Planwirtschaften bzw. „gemischten Wirtschaftsordnungen“ reichlich vorhandene Inflationspotential zumindest kurzfristig noch vergrößert und im Inland in eine offene Preisinflation überleitet. Bei einer kumulativen Wirkung proinflationärer Tendenzen kann es zu einer Hyperinflation kommen. Damit können Tendenzen zur Entstehung und Vertiefung der Ungleichgewichte der Außenhandels- und Leistungsbilanz des Landes einhergehen.
- c) der Aufbau eines marktkonformen institutionellen Rahmens der Volkswirtschaft, der in einer „gemischten Wirtschaftsordnung“ nur ansatzweise und bruchstückhaft vorhanden ist. Die sich im Transformationsprozeß befindenden Volkswirtschaften sollen einen angemessenen institutionellen Rahmen erhalten, der die angestrebte hohe Effizienz des marktwirtschaftlichen Geschehens auf der Mikro- und Makroebene wirksam fördern kann,
- d) die Verwirklichung aller drei o. g. Aufgaben der Systemtransformation soll monetäre und institutionelle Voraussetzungen für eine Anpassung der Volkswirtschaft im güterwirt-

schaftlichen Bereich schaffen. Die mikroökonomischen Wirtschaftssubjekte sollen veranlaßt werden, auf ihre bisherige vorwiegend ineffiziente Verhaltensstrategien zu verzichten und auf die effizienteren marktkonformen Verhaltensstrategien umzuschalten. Eine spürbare Steigerung der mikroökonomischen Effizienz könnte zu Strukturveränderungen der volkswirtschaftlichen Produktion und ihrem Wachstum führen.

Mikroökonomische Liberalisierung

Die Systemtransformation fing am 1. Januar 1990 nicht nur mit einer tiefgreifenden Liberalisierung im Inland (wie die deutsche Währungsreform 1948) an, sondern sie weitete die Liberalisierungsmaßnahmen konsequent auch auf den Bereich der Außenwirtschaftsbeziehungen aus. Dabei verband man die Abschaffung des staatlichen Devisen- und Außenhandelsmonopols mit Einführung der Inländerkonvertibilität des polnischen Zloty. Der Wechselkurs wurde mit 9.500 Zloty gegen einen US-Dollar festgelegt. Die Konvertibilität des Zloty beschränkte sich im Prinzip auf Leistungstransaktionen.

Die radikale Öffnung der Volkswirtschaft gegenüber dem Ausland bildete einen festen Bestandteil des allgemein als Balcerowicz-Plan bezeichneten Transformationskonzeptes. Dahinter steht der wirtschaftspolitische Grundgedanke, daß eine Volkswirtschaft der mittleren Größe (wie z. B. Polens) eine marktwirtschaftliche Entwicklungschance langfristig nur durch die Integration in die internationale Arbeitsteilung und nicht durch Abschottung davor hat. Somit lehnte man sich viel mehr an die durchaus positiven Nachkriegserfahrungen Westdeutschlands, Japans sowie der fernöstlichen Schwellenländer an als an die mißlungenen Abschottungsstrategien vieler lateinamerikanischer Länder. Aus dieser Sicht ist die außenwirtschaftliche Liberalisierung eine bedeutende Stütze der marktwirtschaftlichen Transformation und des Wirtschaftswachstums im Inland. Das Kernargument bilden dabei die direkten Wirtschaftsbeziehungen zwischen inländischen und ausländischen Subjekten, die durch die Abschaffung staatlicher Außenwirtschaftsmonopole und Einführung der Inländerkonvertibilität des Zloty erst möglich geworden sind. Im Sinne des Hayekschen „Entdeckungsverfahrens“ werden diese Subjekte in ihrem Beziehungsgeflecht nach komparativen Kostenvorteilen suchen und sie auch finden. Darüber hinaus wird durch die Festsetzung eines Festkursregimes des Zloty zum Dollar der makroökonomischen Politik (inländische Voraussetzungen für die Stabilisierung dieses Wechselkurses) und den Anbietern (Auslandswettbewerb) jeweils mehr Disziplin und Effizienz aufgezwungen.⁶

Polen steht allerdings vor der Notwendigkeit, auf dem Liberalisierungswege in der Außenwirtschaft einen weiteren wichtigen Schritt zu machen, das heißt, von der Teilkonvertibilität der einheimischen Währung zu ihrer Vollkonvertibilität überzugehen. Dies erfordert eine Ausweitung der Konvertibilität auf die Kapitaltransaktionen. Dafür sprechen mehrere Argumente:

1. Die vorher schon erwähnte geringe Fähigkeit der eigenen Volkswirtschaft zur Ersparnis- und Kapitalbildung. Die für die Investitionen notwendigen Mittel müssen demzufolge im hohen Maße aus dem Ausland kommen, was das Vertrauen ausländischer Investoren in die einheimische Währung voraussetzt.
2. Die Freiheit des Kapitalverkehrs verstärkt den Disziplinierungsdruck auf die inländische makroökonomische Politik. Die damit verbundenen potentiellen Gefahren der Kapitalflucht und der Zahlungsbilanzungleichgewichte bzw. des Hineinrutschens in den Sog der permanenten Abwertungen der einheimischen Währung verlangen die Einhaltung eines möglichst hohen Standards der Geldwertstabilität.
3. Seit der Einleitung der ersten Stufe des Delors-Plans ab dem 1. Juli 1990 gibt es in der EG – mit wenigen Ausnahmen – keine Kontrollen des Kapitalverkehrs mehr.⁷ Polen könnte sich also durch entsprechende Liberalisierungsmaßnahmen an die EG-Standards in diesem Bereich anpassen und somit auch seine eigene „Europafähigkeit“ eindrucksvoll unter Beweis stellen.

Das Europa-Abkommen schafft für diesen währungspolitischen Schritt günstige Ausgangsbedingungen. Der Artikel 84 des Vertrages sieht vor, daß auf einen entsprechenden polnischen Antrag die EG die eventuelle Unterstützung Polens beim Übergang zur vollständigen

Währungskonvertibilität sowie die Annäherung des Zloty an das EWS-System in Betracht ziehen würde.⁸ Ihre Unterstützung hängt allerdings von der Erfüllung verschiedener im Abkommen festgelegter Bedingungen durch den Vertragspartner ab.⁹ Die in den letzten Tagen im EWS-System erfolgte Ausweitung der Schwankungsbandbreiten der Währungen in dem festgelegten Leitkurs auf 15 % nach oben und nach unten, bedeutet, daß die Meßlatte für den Zugang der polnischen Währung an das europäische Wechselkurssystem deutlich heruntersetzt wurde.

Makroökonomische Stabilisierung

Im Europa-Abkommen zwischen Polen und der EG befinden sich keine Einschränkungen des Handlungsspielraums der polnischen Stabilisierungspolitik bzw. Anforderungen an ihre Zielstruktur. In dem sich auf dieses Abkommen beziehenden Strategiepapier des polnischen Ministerrates wird dazu wohlwollend vermerkt, daß dieser Vertrag keine Vereinbarungen beinhalte, welche die Durchsetzung des richtig verstandenen nationalen Interesses Polens verhindern könnten.¹⁰ Als eine gewisse Rahmensetzung für die weitreichende Handlungsfreiheit der makroökonomischen Politik könnte evtl. die im Europa-Abkommen vereinbarte Koordinationspflicht der Vertragspartner angesehen werden. Im Artikel 71 deklarieren die Vertragspartner ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit, um Polen auf den Weg der stetigen Wirtschaftsentwicklung zu bringen. Im Artikel 93 wird der Austausch von Informationen über wirtschaftspolitische Strategien und Programme festgeschrieben. Die Vertragspartner verpflichten sich überdies auch zur gemeinsamen Analyse der für beide Seiten relevanten wirtschaftlichen Entwicklungen. Der festgestellte geringe Einfluß des Europa-Abkommens auf den Handlungsspielraum der makroökonomischen Stabilisierungspolitik Polens scheint seine Hauptursache in der vereinbarten verhältnismäßig niedrigen Integrationsstufe zu haben; denn im Falle einer Freihandelszone ist die Notwendigkeit der Aufeinanderabstimmung der Wirtschaftspolitik der Vertragspartner in viel geringerem Maße, als im Falle des gemeinsamen Marktes bzw. einer Währungsunion gegeben.

Eine andere Sicht auf den Handlungsspielraum der makroökonomischen Stabilisierungspolitik Polens folgt hingegen aus der Berücksichtigung des im Europa-Abkommen verankerten „Prinzip Hoffnung“, das heißt, aus der Perspektive eines eventuellen EG-Beitritts. Dadurch wird die makroökonomische Stabilisierungspolitik gezwungen werden, die Zielstruktur ihrer Pendanten in den maßgebenden EG-Ländern zu übernehmen (vor allem Deutschland und Frankreich). Nur durch so eine Anpassung können die notwendigen stabilitätspolitischen Voraussetzungen für solche bevorstehende Integrations Schritte wie die Teilnahme der einheimischen Währung am EWS-System und der ganzen Volkswirtschaft auf der Integrationsstufe des gemeinsamen Marktes bzw. später sogar der Europäischen Währungsunion geschaffen werden. Die Alternativlosigkeit dieses stabilitätspolitischen Weges in die EG-Integration wird in dem vorher erwähnten Strategiepapier des Ministerrates zur Kenntnis genommen. Man geht sogar einen Schritt weiter und versucht, die daraus folgende Zielstruktur der makroökonomischen Stabilisierungspolitik etwas detaillierter darzustellen. Es handelt sich dabei um folgende qualitativ formulierte Zielsetzungen:

- a) Die allmähliche Eindämmung der Inflation (durch Geldmengenkontrolle, durch möglichst geringe Staatshaushaltsdefizite und eine vorsichtige Politik der öffentlichen Verschuldung),
- b) Aufrechterhaltung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts (durch die Wechselkurspolitik und ausreichend hohe Devisenbestände, durch die Verringerung der Verschuldung des Landes gegenüber dem Pariser und Londoner Club, durch die störungsfreie Bedienung der übriggebliebenen Verbindlichkeit und Erhöhung der Kreditwürdigkeit Polens),
- c) die Überführung der Volkswirtschaft auf den Pfad des gleichgewichtigen Wirtschaftswachstums (durch die Umstrukturierung der Produktion, Entwicklung der Infrastruktur, Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für in- und ausländische Investoren, allmähliche Reduzierung der Zinssatzhöhe, Kontrolle der Lohnkosten und der Aufteilung von Akkumulation, Beachtung der Prinzipien des ökologischen Wachstums).¹¹

Diese Liste von Zielsetzungen und Instrumenten der makroökonomischen Stabilisierungspolitik erinnert an das „magische Viereck“ des bundesdeutschen Wachstums- und Stabilitätsgesetzes. Von viel größerer wirtschaftspolitischer Bedeutung ist allerdings die Ausrichtung dieser Zielstruktur auf die in den Maastrichter-Beschlüssen der EG als Eintrittsbedingung für die europäische Währungsunion formulierten makroökonomischen Konvergenzkriterien. Die Notwendigkeit, sich an diesen Konvergenzkriterien zu orientieren, wird in dem vorher berufenen Strategiepapier des Ministerrates explizit erwähnt.

Ordnungspolitischer Rahmen der Volkswirtschaft

Nach dem Zerfall der Planwirtschaft und des osteuropäischen Integrationsmechanismus des RGW ist Polen – ähnlich wie andere Länder des östlichen Europas – an einem Wendepunkt angelangt, der von einem deutschen Historiker folgendermaßen beschrieben wird: „Das östliche Europa liegt zwischen der Ordnung, die der Ostblock war und der Ordnung, die es noch nicht gefunden hat. Es befindet sich im schwierigsten aller denkbaren Zustände, der des Übergangs von einem Zustand in einen anderen.“¹² In diesem chaotischen Zustand des epochalen Übergangs erscheint aus osteuropäischer Sicht die EG – trotz all ihrer internen Disfunktionalitäten und Probleme – als eine Insel der Ordnung und Stabilität. Ihre Existenz befreit die Transformationsländer von der höchst undankbaren Aufgabe, das „ordnungspolitische Rad“ noch einmal selbst zu erfinden. Sowohl die Wirtschaftsordnungen einzelner westeuropäischer Länder wie auch der Integrationsprozeß der EG haben ihre historischen Wurzeln im westeuropäischen Kulturkreis, dem Polen in seiner tausendjährigen Geschichte im Prinzip immer angehörte. Diese ordnungspolitischen Lösungen Westeuropas wurden überdies im langjährigen Entwicklungsprozeß des modernen hochentwickelten Kapitalismus erprobt und perfektioniert. Aus diesen Gründen hatte auch der „geistige Vater“ der polnischen Systemtransformation, Leszek Balcerowicz, die Parole „keine Experimente“ ausgegeben.

Diese Einstellung Balcerowicz' zur ordnungspolitischen Transformation schlägt sich auch im Europa-Abkommen nieder. In den Artikeln 68–70 des Vertrages verpflichtet sich Polen, seine Wirtschaftsordnung allmählich an die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen der Europäischen Gemeinschaft anzulehnen. Diese institutionelle Anpassung wird auf der polnischen Seite nicht nur instrumentell als eine der Bedingungen für den künftigen EG-Beitritt angesehen. Für ebenso wichtig hält man – unabhängig von jeglichen Beitrittsplänen – die durch solche institutionelle Anpassung erfolgte Annäherung des Ordnungsrahmens der Volkswirtschaft an die Standards hochentwickelter Marktwirtschaften. Dies solle zu einem „zivilisatorischen Aufstieg“ des Landes beitragen.¹³ Im Europa-Abkommen verpflichtete sich Polen darüber hinaus, seine Wirtschaftspolitik von der EG darauf überprüfen zu lassen, ob sie mit den Regeln der Wettbewerbspolitik der Gemeinschaft (Art. 85, 86 und 92 EWG-Vertrag) und der staatlichen Beihilfen (Art. 92 EWG-Vertrag) vereinbar ist.¹⁴

Noch in einer anderen Hinsicht bedeutet das Europa-Abkommen eine grundlegende ordnungspolitische Weichenstellung. Durch seine Anbindung an die europäische Gemeinschaft wird Polen zumindest teilweise vor Versuchen eines schädlichen handelspolitischen Protektionismus geschützt, was in der Zeit einer tiefen Anpassungskrise nach der Einleitung der Transformation und des darauf fast unmittelbar folgenden Zusammenbruchs der internationalen Arbeitsteilung im RGW eine durchaus realistische Gefahr bildet. Infolge dieses Abkommens wird die polnische Volkswirtschaft aller Wahrscheinlichkeit nach auch in der bevorstehenden Zukunft eine „offene Volkswirtschaft“ bleiben, weil die Kosten eines eventuellen Ausstiegs aus dem Anbindungsprozeß an die EG voraussichtlich viel höher als der Nutzen einer Protektionpolitik wäre. Diese Kosten-Nutzen-Analyse werden auch alle künftigen polnischen Regierungen immer wieder in ihrer Wirtschaftspolitik in Betracht ziehen müssen.

Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte

Bei der Bewältigung der 1989–90 noch kaum bekannten Problematik der Transformation der postsozialistischen Volkswirtschaft in Richtung auf eine kapitalistische Marktwirtschaft setzte auch der Balcerowicz-Plan auf das vorher schon angesprochene „Prinzip Hoffnung“. Diese Hoffnung bezog sich vor allem auf die Wirkungskette im monetären Bereich der Volks-

wirtschaft über die Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte bis zu den Ergebnissen im güterwirtschaftlichen Bereich. Man erwartete, daß es mit der Gesundung des monetären Bereichs der Volkswirtschaft (Verringerung des Tempos der Geldentwertung, Gleichgewicht der Güter- und vorhandener Faktormärkte, Nachfragebarriere usw.) zur Umwandlung der bisher vorherrschenden Verkäufermärkte in Käufermärkte käme. Unter dem gleichzeitigen Druck des sich allmählich entwickelnden Anbieterwettbewerbs sowie der Nachfragebarriere sollten die Hersteller zu Kosteneinsparungen und zur Herabsetzung ihrer Güterpreise gezwungen werden. Solches Anpassungsverhalten sollte weiterhin eine Ausweitung der Nachfrage nach Gütern mit reduzierten Preisen und durch eine darauffolgende Mengenanpassung der Anbieter (bei nicht voll ausgelasteten Produktionskapazitäten) einen Angebotsanstieg zur Folge haben. Die Angebotsseite der Volkswirtschaft sollte sich also mit einem gewissen time-lag „von selbst“ einschalten, nachdem ordnungs- und stabilitätspolitische Maßnahmen gegriffen haben, die zunächst auf die Nachfragereduzierung zielten.¹⁵ Das Endergebnis sollte ein sich „selbsttragendes Wirtschaftswachstum“ der polnischen Volkswirtschaft sein.

Die dargestellte Wirkungskette von monetären Impulsen bis zu Ergebnissen des güterwirtschaftlichen Bereichs der Volkswirtschaft benötigte von Anfang an eine außenwirtschaftliche Flankierung. Die Öffnung der Volkswirtschaft gegenüber dem Ausland sollte auf der einen Seite den Wettbewerb nach Polen importieren, was bei den auf der Anbieterseite dominierenden monopolistischen bzw. oligopolistischen Strukturen oft die einzige reale Möglichkeit bildete, auf einzelnen Märkten kurzfristig Ansätze von Wettbewerbsverhältnissen zu schaffen. Auf der anderen Seite sollte das Festkursregime des Zloty zum US-Dollar als „nomineller Anker“ wirken und Stabilisierungsimpulse aus dem Ausland (vorwiegend EG) ins Inland übertragen. Man könnte in diesem Fall von einer mit Hilfe des festen Wechselkurses der einheimischen Währung ins Inland „importierten“ Preisstabilität sprechen. Man rechnete überdies auch damit, daß die polnischen Anbieter auf den internationalen Märkten einen Lernprozeß durchmachen werden, der ihre beschleunigte Umstellung auf möglichst effiziente Verhaltensstrategien zur Folge haben werde. Dadurch müßte sich folgerichtig die Fähigkeit dieser Anbieter zur Mengenanpassung auf die in der Wirkungskette vorgesehenen Nachfrageimpulse im Inland erhöhen. Und nicht zuletzt, die Hoffnung auf das sich „selbsttragende Wirtschaftswachstum“ wurde noch durch die Vorstellung verstärkt, daß die einheimischen Anbieter – unter den Bedingungen einer spürbaren Nachfragereduzierung – versuchen werden, ihr Angebot vor allem auf den ausländischen Märkten zu plazieren. Also es ging um eine außenwirtschaftliche Abfederung eines eventuellen Produktionsrückgangs in der ersten Transformationsphase.

Vom Gesichtspunkt dieser außenwirtschaftlichen Dimension der dargestellten Wirkungskette erscheint es zweckmäßig, zwischen der faktischen und formellen Anbindung Polens an den EG-Wirtschaftsraum zu unterscheiden. Im ersten Fall muß darauf hingewiesen werden, daß an der Wende der 80er und 90er Jahre der EG-Anteil am polnischen Außenhandelsumsatz kontinuierlich und schnell angestiegen ist. Bei den Ex- und Importen waren dies im Jahre 1985 nur jeweils 23,2 % und 20,4 %. Im Jahr 1989 erhöhten sich die entsprechenden Zahlen auf jeweils 32,5 % und 33,8 % und im Jahr 1991 waren es schon 55,6 % und 49,6%.¹⁶ Im Jahr 1992 sind diese EG-Anteile am polnischen Außenhandel voraussichtlich weiter gestiegen. Es kam also in den letzten Jahren zu einer dramatischen Umlenkung der Außenhandelsströme aus dem ehemaligen RGW-Raum in die EG. Besonders hervorzuheben ist die Tatsache, daß die außenwirtschaftliche Umstellung weitgehend schon vor der Unterzeichnung und dem Inkrafttreten des Europa-Abkommens erfolgte. Der Rückgang von Produktion und Beschäftigung in den Jahren 1990–1991 wäre aller Wahrscheinlichkeit in Polen noch tiefer ausgefallen, wenn der Außenhandel hier nicht zumindest teilweise die von den Reformen erwünschte Schrittmacherrolle übernommen hätte.

Das Europa-Abkommen schafft institutionelle Voraussetzungen für eine Fortsetzung dieser durchaus positiven Auswirkung des Außenhandels auf die Funktionsweise polnischer Volkswirtschaft. Trotz vieler aufgezählter Einschränkungen und Ausnahmen im Vergleich zu einem vollständigen Freihandelsabkommen bedeutet dieser Vertrag einen Liberalisierungsschritt. Die wichtigsten Liberalisierungsschritte können folgendermaßen zusammengefaßt werden:

1. Im Bereich der Industriegüter wird – mit einigen Ausnahmen – im Verlauf von 10 Jahren eine Freihandelszone gebildet.
2. Im Europa-Abkommen gelang es Polen zum ersten Mal in der Vertragsgeschichte der EG, einen Fuß in die Tür zum europäischen Agrarmarkt zu setzen. Es ist nicht auszuschließen, daß die Gemeinschaft in den kommenden Jahren – unter dem Druck der Umstände (Migration) – in diesem Schlüsselbereich weitere Zugeständnisse wird machen müssen.
3. Die EG muß damit rechnen, daß ihre Montanprodukte in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre unter einen immer stärkeren Angebotsdruck aus Polen geraten werden. Auch in diesem Wirtschaftsbereich konnten die Drittländer bisher der EG kaum solche handelspolitischen Zugeständnisse abtrotzen.
4. Im Textilbereich verpflichtete sich die EG, den Anpassungszeitraum für den Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse im Vergleich zu Regelungen des GATT-Vertrages zu halbieren, wenn es um Importe aus Polen geht.¹⁷

Schlußfolgerungen und Perspektiven

Die Wechselwirkung zwischen der Systemtransformation in Polen und dem Europa-Abkommen zeichnet sich durch zwei aufeinanderfolgende Phasen aus. In der ersten Phase schuf die Einleitung der Systemtransformation in den Jahren 1990/91 erst die notwendigen Voraussetzungen für das Zustandekommen dieses Abkommens. Ohne den Vorlauf der zwei ersten Jahre der Transformationspolitik wäre ein Abkommen Polen – EG mit solcher Zielsetzung und Inhalt wie im Dezember 1991 einfach unmöglich. In der zweiten Phase zeigt sich die Rückwirkung des in Kraft getretenen Europa-Abkommens auf die Fortsetzung des Transformationsprozesses in einigen seiner Schlüsselbereiche. Auf diese Weise soll das Vertragswerk einen bedeutenden Beitrag zur Verwirklichung des „Prinzips Hoffnung“, d. h. des künftigen EG-Beitritts Polens leisten. Diese phasenartige Entwicklung der Wechselwirkung Systemtransformation – Europa-Abkommen ist sowohl bei mikroökonomischer Liberalisierung wie auch bei makroökonomischer Stabilisierung und der Umgestaltung des wirkungspolitischen Rahmens der Volkswirtschaft ersichtlich.

Bei mikroökonomischer Liberalisierung war ihre Ausweitung auf die außenwirtschaftlichen Aktivitäten der entscheidende Schritt in Richtung auf die EG-Integration des Landes. Der im Zeitraum 1990–91 rapide ansteigende EG-Anteil am polnischen Außenhandel bestätigt dies empirisch. Die 1990 eingeführte Inländerkonvertibilität des Zloty war allerdings nur der erste Schritt in die richtige Richtung. Sie erfordert eine Fortentwicklung bis zur vollständigen Konvertibilität, um die Freiheit des Kapitalverkehrs zwischen den Vertragspartnern möglich zu machen. Auf diesem Wege stellt das Europa-Abkommen Polen verschiedene Formen der EG-Unterstützung in Aussicht. Die makroökonomische Stabilisierungspolitik richtete sich zwar in ihrer ersten Phase vorrangig auf die Eindämmung im Inland des durch die mikroökonomischen Liberalisierungsmaßnahmen und andere Ursachen (Verfall der planwirtschaftlichen Ordnung) freigesetzten großen Inflationspotentials, aber indirekt stützte sie dadurch auch die mit Liberalisierung beschleunigte Umorientierung der außenwirtschaftlichen Aktivitäten auf die EG. In der nächsten Phase wird die Politik infolge des Europa-Abkommens dem Disziplinierungszwang der Maastrichter Konvergenzkriterien für einen eventuellen EWWU-Beitritt ausgesetzt. Nur durch eine wesentliche Annäherung an diese makroökonomischen Standards kann Polen die „EG-Fähigkeit“ seiner Volkswirtschaft überzeugend unter Beweis stellen. In der ersten Phase der ordnungspolitischen Umwandlungen zeigten zuerst die mikroökonomischen Liberalisierungsmaßnahmen ihre Wirkung. Hinter einer schockartigen Einführung von normalen Marktverhältnissen (Gleichgewicht auf den Gütermärkten, Funktionstüchtigkeit der einheimischen Währung) sind die institutionellen Umwandlungen (Privatisierung, Wettbewerbsstrukturen, marktconforme Gesetzgebung, modernes Bankensystem usw.), weit zurück geblieben. Auch bei der Überwindung dieser institutionellen Rückständigkeit bietet das Europa-Abkommen Polen die Unterstützung der EG an. Dabei wird im Vertrag zu Recht die Ausgestaltung von Wettbewerbsstrukturen auf der Anbieterseite in den Vordergrund gerückt.

Unter diesen vertraglichen Rahmenbedingungen erscheint es für Polen als die besonders erfolgversprechende wirtschaftspolitische Strategie, das Europa-Abkommen zur Fortsetzung des eigenen Transformationsprozesses im vollen Umfang zu nutzen. Auf diesem Wege können – unabhängig von der unsicheren und schwer vorhersehbaren Willensbildung in der EG – möglichst viele notwendigen Voraussetzungen für einen künftigen EG-Beitritt geschaffen werden. Auf diese Zielsetzung scheint auch die Strategieplanung der Wirtschaftspolitik hinauszulaufen. Im mehrmals vorher berufenen Strategiepapier des Ministerrats bezüglich der Europapolitik werden die polnischeerwünschten EG-Beitrittskriterien aufgeführt. Alle zusammen lassen sie sich knapp als erfolgreiche Fortführung und Vollendung der Systemtransformation zusammenfassen. Vieles spricht dafür, daß auch ohne ein, die vertraglichen Regelungen überschreitendes, Mittun der EG Polen durch selbständiges und zielstrebiges Handeln auf dem Wege der Systemtransformation den Status eines defacto-Mitglieds erreichen könnte.

Ob dieser Status später in eine formelle EG-Mitgliedschaft umgewandelt wird, hängt allerdings entscheidend von der Entwicklung und Willensbildung in der EG ab. Der stärkere Partner wird in dieser Angelegenheit mehr oder weniger das letzte Wort zu sagen haben. In bezug auf die EG gibt es gegenwärtig viel mehr Fragen als sichere Antworten. Ist die vieldiskutierte Osterweiterung der EG vielleicht nur ein „Schönwettergeschäft“, das einem Fortdauern der Rezession in den westeuropäischen Volkswirtschaften auf die eine oder andere Weise zum Opfer fallen könnte? Wie wird sich der bevorstehende EG-Beitritt einiger EFTA-Länder auf die Willensbildung hinsichtlich der Osterweiterung der EG auswirken? Bleibt die EG auf der Integrationsstufe des Gemeinsamen Marktes oder entwickelt sie sich zur Wirtschafts- und Währungsunion? Damit hängt wiederum die Frage um das Spannungsverhältnis zwischen der Vertiefung und Osterweiterung der EG zusammen. Und nicht zuletzt wird aus der EG ein Bundesstaat oder wird sie es nur zu einem Staatenbund bringen?

Aus dieser Fragenliste folgt eine Schlußfolgerung für Polen. Je mehr es in der EG Unsicherheiten und verschiedene offene wirtschaftspolitische und politische Optionen gibt, desto wichtiger ist für den EG-Bewerber das Sich-Verlassen – im Rahmen der vorhandenen vertraglichen Regelungen – auf die eigenen Kräfte und die Schaffung einer de-facto-Mitgliedschaft. Ihre Umwandlung in eine formelle Mitgliedschaft werden dann deutlich weniger Hindernisse im Wege stehen als in der Gegenwart. ■

Literaturhinweise

¹ Biala Ksiega; Raport wstepny – aspekty ekonomiczne, Warszawa 1992, S. 2.

² Ebenda S. 9.

³ Rolf J. Langhammer, Die Assoziierungsabkommen mit der CSFR, Polen und Ungarn: Wegweisend oder abweisend? Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 182, März 1992. S. 9.

⁴ Ebenda S. 11–13

⁵ Michael Dauderstadt, EG und Osteuropa: Im Leuchtturm geht das Feuer aus, Friedrich-Ebert-Stiftung, Reihe Europakolleg 23, 1993, S. 7.

⁶ Piotr Pysz, Diskussionsbeitrag zu: Internationalization and Competitiveness of the Polish Economy, in: Sammelband, Polens Integration in die Weltwirtschaft, Hrsg. Dieter Heiduk, Perdita Wingender, Hamburg 1992, S. 18.

⁷ Horst Werner, Außenwirtschaftsliberalisierung und Transformationsprozeß, in: Sammelband, Polens Integration in die Weltwirtschaft, Hrsg. Dieter Heiduk, Perdita Wingender, Hamburg 1992, S. 54.

⁸ Program dzialan dostosowujacych polska gospodarke do wymagan ukkladu europejskiego, Warszawa 1992, S. 34.

⁹ Biala Ksiega; Raport wstepny – aspekty ekonomiczne, Warszawa 1992, S. 34.

¹⁰ Program dzialan dostosowujacych polska gospodarke do wymagan ukkladu europejskiego, Warszawa 1992.

¹¹ Ebenda

¹² Karl Schlögel, Die Stille Revolution – Der Umbruch im Osten Europas, in: Sammelband, Spiegel-Spezial, Die Erde 2000, Hamburg 1993, S. 68.

¹³ Program dzialan dostosowujacych polska gospodarke do wymagan ukkladu europejskiego, Warszawa 1992, S. 7.

¹⁴ Rolf J. Langhammer, Die Assoziierungsabkommen mit der CSFR, Polen und Ungarn: Wegweisend oder abweisend? Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 182, März 1992. S. 20.

¹⁵ Piotr Pysz, Die Transformation der Wirtschaftsordnung in Polen 1990–1992. Konzept, Ergebnisse, Perspektiven, in: Sammelband der Ludwig-Erhard-Stiftung, Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Band III, erscheint demnächst.

¹⁶ Biala Ksiega; Raport wstepny – aspekty ekonomiczne, Warszawa 1992.

¹⁷ Rolf J. Langhammer, Die Assoziierungsabkommen mit der CSFR, Polen und Ungarn: Wegweisend oder abweisend? Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 182, März 1992. S. 35–36.

Euroregion Oulu 2000 – Motor der europäischen Integration im Norden

Jukka Nykyri

Dr. phil., geb. 6. 1. 1949.
Studium der Philologie,
Ideen- und Geistesge-
schichte Universität
Turku und Oulu; 1974
Forschungsassistent an
der Finnischen Akade-
mie, 1974–83 Lehrauftrag
an den Universitäten
Oulu und Turku/Finn-
land, 1983–88 Assistent an
der Universität Oulu;
Promotion (1991). Seit
1989 Abteilungsleiter an
der Universität Oulu
(Fortbildungszentrum).



Es dürfte noch nicht allzu viele Menschen gegeben haben, die hier auf Schloß Klingenthal das Wort ergriffen haben, und die – wie ich – aus *Oulu* kommen. Aus Oulu, einer Stadt, die sehr weit weg liegt von dieser schönen mitteleuropäischen Landschaft mit ihren Obstplantagen, Weinbergen, Burgen und Schlössern, sehr weit weg von den Orten, wo die europäische Kultur – oder das, was man allgemein als europäische Kultur bezeichnet – ihre Zentren hat.

Und dennoch liegt Oulu in Europa, dennoch ist Oulu eine europäische Stadt, dennoch ist die Kultur, die in Oulu entsteht auch europäische Kultur, ist das Denken, das die Menschen in unserer Stadt bewegt, auch europäisches Denken.

Die europäischen Ideen sind in den europäischen Zentren entstanden, wer wollte das bestreiten. Aber gestatten Sie mir, ein kleines Bild zu benutzen. Niemand würde behaupten, daß der edle Wein, der in diesen Breiten reift, auf eine Stufe zu setzen sei mit der Erde, in der der Weinstock wächst. Und dennoch weiß der Weinkenner, weiß vor allem der Winzer sehr wohl, daß es – neben dem Sonnenlicht und dem Wasser – gerade auf die Beschaffenheit des Bodens ankommt, wenn es um die Qualität des Weines geht.

Sie verstehen, worauf ich hinaus will. Könnte es nicht vielleicht sein, daß die momentane Europa-Ermüdung auch damit zusammenhängt, daß man sich allzu viel um den Weinstock und allzu wenig um die Erde gekümmert hat?

Der Boden in der Region Oulu trägt keinen Wein, er ist kein „guter“ Boden, wie man so sagt. Bei uns wachsen nur Gerste und Kartoffeln – allerdings äußerst wohlschmeckende Kartoffeln, wie uns ausländische Besucher immer wieder bestätigen. Aber aus Kartoffeln macht man höchstens Schnaps, keinen Wein. Und trotzdem – und das sage ich mit allem Stolz – trotzdem tragen doch auch wir dazu bei, daß dieser Flecken Europas nicht unbewohnbar und unbewohnt ist, daß auch hier Kultur gedeiht, daß auch hier sich Europa entfaltet, selbst wenn das übrige Europa davon durch die Jahrhunderte kaum Notiz genommen hat und noch heute wenig davon weiß.

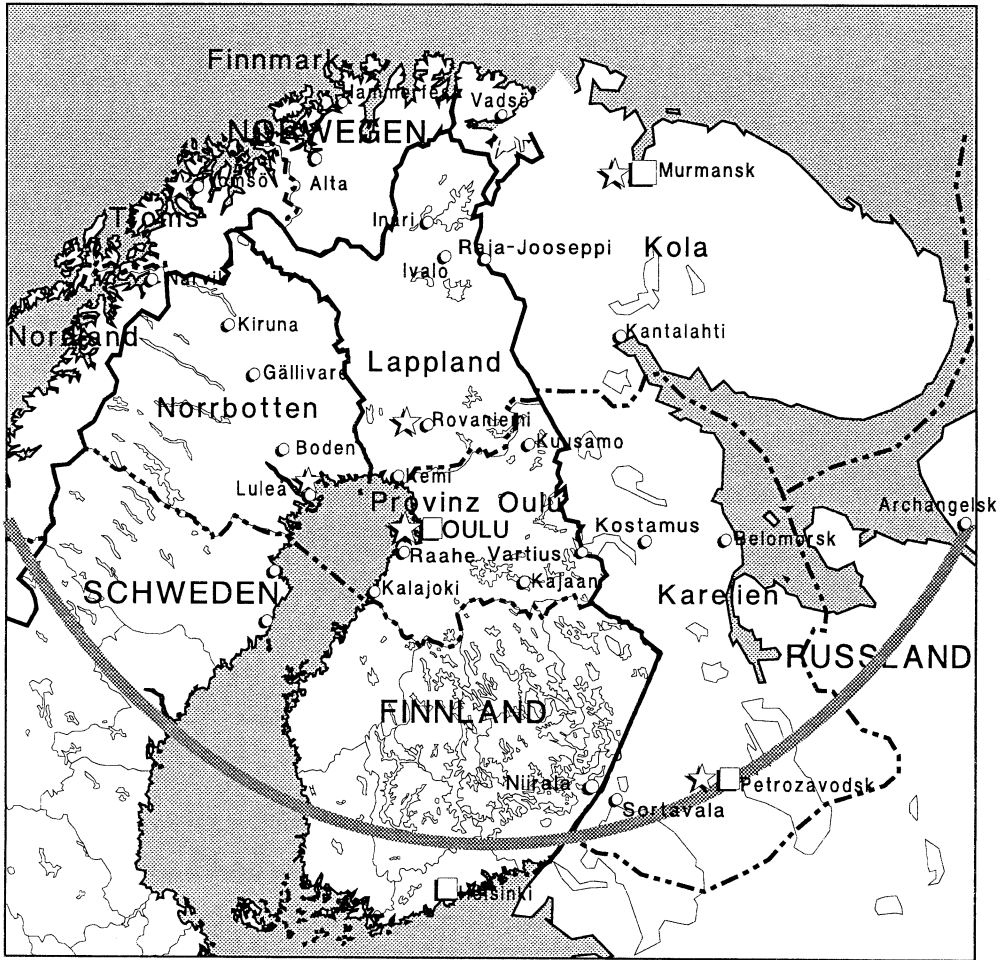
* * *

Doch wie es aussieht, wird sich das bald ändern. Finnlands Weg nach Europa führt über Oulu, zwischen dem Nordzipfel des Bottnischen Meerbusens, dem Polarkreis und im Osten den Ausläufern Nordkareliens entsteht eine neue europäische Region, die Euroregion Oulu.

Im letzten Jahrhundert wurde durch große Rodungen und durch Trockenlegung von Sümpfen die Voraussetzung geschaffen, am südlichen Rand des Polarkreises eine einigermaßen einträgliche Landwirtschaft zu betreiben. Nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte dann

innerhalb weniger Jahre die radikale Umstellung von der landwirtschaftlichen auf die heute überwiegend industrielle Produktion. Und nun steht die Wirtschaft der Provinz Oulu – und mit ihr die Menschen unserer Region – vor einem dritten Sprung nach vorn, dem Sprung nach Europa.

Die Provinz Oulu ist nach Lappland der nördlichste und zugleich flächenmäßig größte der insgesamt zwölf Regierungsbezirke Finnlands. Die Provinz wurde im Jahre 1776 von der Groß-Region Pohjanmaa abgetrennt. Von der dadurch entstandenen, das gesamte nördliche Finnland umfassenden Riesenprovinz wurde im Jahre 1938 die Provinz Lappland losgelöst. Die Landfläche der Provinz Oulu umfaßt 56.868 qkm, ein Fünftel der Gesamtfläche Finn-





	Einwohner	km ²	
Kola	1.110.000	143.000	Universitäten 
Karelien	802.000	172.000	
Provinz Oulu	440.000	57.000	Die grössten Städte 
Norrbotten	263.000	99.000	
Nordland	240.000	36.000	
Lappland	200.000	93.000	
Troms	147.000	25.000	
Finnmark	74.000	46.000	

Abb. 1

lands. Die Einwohnerzahl der Region beträgt 450.000, das sind rund 9 % der Bevölkerung des Landes.

Die Hauptstadt der Region, Oulu, liegt 600 km nördlich von Helsinki, der finnischen Hauptstadt, und dies hat mit dazu beigetragen, daß Oulu sich zum größten und vielseitigsten Zentrum in Nordfinnland und der gesamten nördlichen Kalottenregion entwickeln konnte.

Die geographische Lage der Region Oulu in Fennoskandinavien ist sehr interessant. Die Provinz grenzt westlich an den Bottnischen Meerbusen, die Städte Oulu und Raahе verfügen über Tiefseehäfen, die auch im Winter in Betrieb sind. Östlich hat die Region eine 410 km lange gemeinsame Grenze mit der Republik Karelrien, die innerhalb Rußlands wirtschaftliche Autonomie erlangt hat. Hinter der Ostgrenze liegen verhältnismäßig nahe das Weiße Meer sowie die Regionen Archangelsk und Komi. Im Norden kooperiert der Regierungsbezirk mit der Region Lappland, mit Murmansk und den nördlichen Regionen von Norwegen und Schweden (Abb. 1.).

Faßt man all diese Gebiete einmal zusammen, so ergibt sich eine riesige europäische Region, die bei allen nationalen, wirtschaftlichen und kulturellen Unterschieden doch über ein wesentliches gemeinsames Interesse verfügt, nämlich aus der geographischen Peripherielage herauszutreten und gemeinsam die großen wirtschaftlichen Ressourcen und Potenzen zu entfalten, die dieser Großregion innewohnen. Zusammengerechnet leben hier 4,5 Mio. Einwohner!

Dem Regierungsbezirk Oulu und seiner Hauptstadt kommt in diesem Entwicklungsprozeß eine besondere Bedeutung zu. Da ist zum einen die historisch gewachsene Stellung zwischen Ost und West und die geographischen Gegebenheiten im Süden der Großregion; die Seehäfen Oulu und Raahе sind ein Tor nach Mitteleuropa. Nirgendwo sonst im Norden sind die Verkehrsanbindungen an die europäischen Straßen-, Luftverkehrs-, Bahn- und Wasserstraßennetze so günstig wie in Oulu.

Zudem hat Oulu früh die Initiative ergriffen. Zu allen Nachbarregionen wurden Kontakte aufgenommen, wurde die wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit intensiviert. Es gibt ständige Konsultationen zwischen den Regionalverwaltungen, zentralen Forschungs- und Dienstleistungseinrichtungen – viele dieser Fäden laufen in Oulu zusammen und verknüpfen sich hier zu einem dichten europäischen Kommunikations- und Wirtschaftsnetz.

Die Stadt, in der ich lebe und arbeite, ist – nach finnischen Maßstäben – keine kleine Stadt. Wir haben mehr als einhunderttausend Einwohner, haben große Zellulosefabriken und chemische Industrie, haben eine für unser Land wichtige Universität, haben zwei Theater, einen Konzertsaal, ein eigenes philharmonisches Orchester. Wir haben ein schönes Kunst- und ein interessantes Wissenschafts- und Technikmuseum. Es gibt einen Hafen, einen – ebenfalls für finnische Verhältnisse – großen Flughafen (der zweitgrößte des Landes).

Die Eisenbahnstrecke nach Süden ist elektrifiziert, und schon bald wird es von Oulu aus eine direkte Eisenbahnverbindung mit dem entferntesten Osten Europas geben und noch darüber hinaus – bis Wladiwostok (Abb. 2).

Und wir haben einen Technologiepark, der nicht nur der erste von bisher sieben solcher Zentren in Finnland ist, sondern der Vorreiter solcher Projekte in Nordeuropa überhaupt. Nicht nur das Gästebuch von „Technopolis“, in dem der Name des ehemaligen sowjetischen Staatspräsidenten *Gorbatschow* ebenso steht wie der des deutschen Bundespräsidenten *von Weizsäcker*, zeugt von der internationalen Bedeutung des Technologieparks; auch die Fachpresse in aller Welt hat in zum Teil ausführlichen Beiträgen über diese Einrichtung berichtet. Der medizintechnische und biotechnische Technologiepark „Medipolis“ nahm vor zwei Jahren seine Tätigkeit auf. In Vorbereitung befinden sich gegenwärtig ein umwelttechnologisches und ein biotechnologisches Zentrum, „Ekocenter“ und „Chempolis“.

Oulu ist nicht ein Flecken irgendwo in der Pampas, wie das wohl auf Neudeutsch heißt – Oulu ist eine europäische Stadt.

* * *

Aber so, wie ich Ihnen das hier erzähle, müßte ich es wohl auch in Helsinki oder Turku erzählen, den alten Kulturstädten *unseres* Landes. Denn es ist nicht so, daß man in Finnland selbst unbedingt mehr von Oulu, der fünftgrößten Stadt des Landes, weiß als hier im Süden.

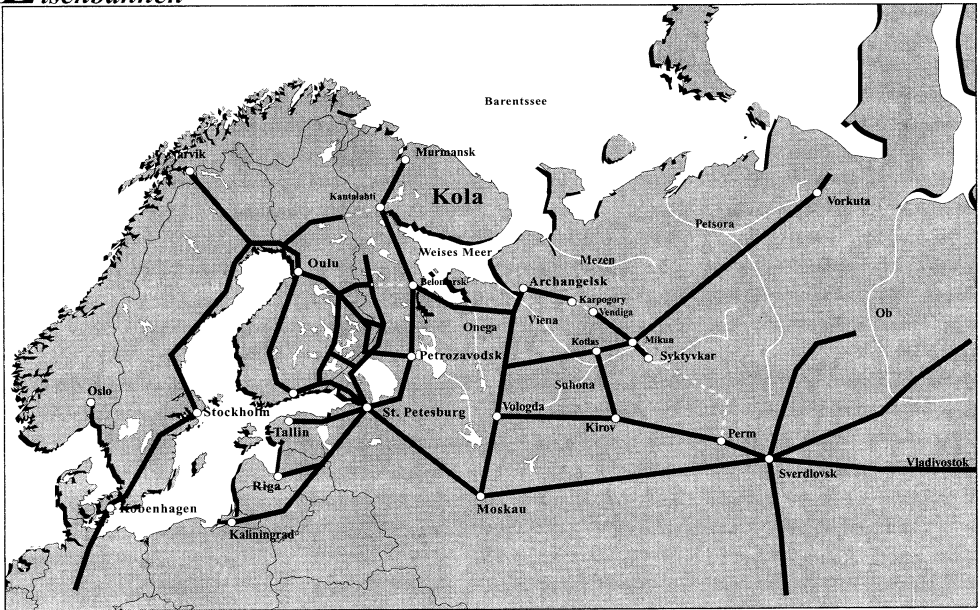


Abb. 2

Der Blick der Südfinnen hat sich immer eher auf Mitteleuropa gerichtet, als auf den Norden des eigenen Landes. Aber das ist wohl auch ein allgemeines Phänomen, daß aus der Perspektive des Großen das noch Größere eher ins Auge sticht, als das Kleine. Aber es ist auch ein Teil dieses Phänomens, daß das, was in der Ferne liegt, optisch kleiner wirken muß. Wenn sich der Betrachter dann dem Objekt nähert, liegt es ganz an seiner eigenen selbstkritischen Bereitschaft, empfangene Eindrücke zu revidieren. Er nähert sich dem Objekt, und es wird objektiv größer. Damit es auch subjektiv größer wird, muß er bereit sein, seinen ersten Eindruck in Frage zu stellen und aufzugeben. Und ich meine, für manche Kulturkrisen unserer Zivilisation haben Sie hier den Ausgangspunkt. Doch verlassen wir nun wieder das Feld erkenntnistheoretischer Spekulationen.

Finnland wird, wenn nichts Unvorhersehbares geschieht, eins der nächsten Länder sein, die in die europäische Gemeinschaft aufgenommen werden. Man hat unser Land mit einer Jungfrau verglichen – *Suomen neito* –, sie streckt sich, wenn man es auf der Karte betrachtet, nach Norden, die Arme erhoben. Da, wo unsere Jungfrau in der Taille am schmalsten ist, dort, wo ihr Nabel liegt, da ungefähr breitet sich die Region Oulu aus.

Es gibt Postkarten, alte Fotografien, die zeigen eine große Rentierherde im zugefrorenen und verschneiten Mündungsdelta des Oulu-Flusses. Diese Fotos sind mehr als fünfzig Jahre alt, ein gutes halbes Jahrhundert. Inzwischen hat sich viel verändert. Es gibt keine Rentiere mehr in Oulu. Die Grenzen des Rentierzuchtgebietes liegen heute 100 Kilometer weiter nördlich und 60 km weiter östlich.

Ich erzähle das, weil es eine bestimmte Entwicklung in Finnland widerspiegelt. Früher war unser Land bis weit in den Süden von Samen besiedelt, Ihnen vielleicht besser als Lappen bekannt. Dann kamen die Menschen in unser Land, die heute Finnen heißen. Sie kamen nicht nur aus einer Richtung, sondern sie kamen aus dem Südwesten, aus dem Süden, aus dem Südosten und auch ganz aus dem Osten. Daß sie nicht alle Fenno-Ugrier waren, sondern auch Germanen und Slawen, davon legt unsere Sprache, die trotz ihrer Eigentümlichkeit reich an Fremdworten ist, ein klares Zeugnis ab.

Auch die Samen haben nicht immer und zu allen Zeiten in Finnland gewohnt, aber sie sind wohl doch so etwas wie die Ureinwohner unseres Landes.

Die zweite Welle der Besiedelung – und ich möchte hier bewußt von einer europäischen Besiedelung sprechen – hat dann die Ureinwohner, ihre Kultur und ihre Wirtschaftsformen immer weiter nach Norden gedrängt. Die Rentierzucht, die längst auch von Finnen und keineswegs nur von Samen betrieben wird (tatsächlich sind die Samen heute nur noch eine kleine Minderheit der Rentierzüchter), wurde ebenfalls immer weiter nach Norden gedrängt. Heute finden sich Gemeinden mit relevanten samischen Bevölkerungsanteilen in Finnland nur noch im äußersten Norden unseres Landes.

Aber, ich bitte zu bedenken, daß auch die Samen Europäer sind, daß auch ihre Kultur eine Bereicherung der europäischen Kultur darstellt. Und auch das sollte man bedenken, daß das samische Volk grenzübergreifend immerhin vier Länder bewohnt, den Norden von Norwegen, Schweden, Finnland und Rußland. Die Samen haben die Nationalgrenzen der nordischen Länder nicht festgelegt! Und ist nicht auch das ein hervorragendes Argument für die Notwendigkeit der weiteren europäischen Annäherung und Integration?

Auf jeden Fall ist diese Form der europäischen Kultur im Verlauf dieses Jahrhunderts gänzlich aus Oulu verschwunden. Und eine zweite Kulturerscheinung ist bei uns am Verschwinden, die Kultur der städtischen Holzhäuser. Dieser nordeuropäische Baustil, der von Norwegen über Schweden und Finnland bis weit nach Rußland hinein reichte (und zumindest in Karelien und Rußland noch reicht), wurde fast vollständig aus unserem Stadtbild eliminiert. Heute baut man in Oulu fast nur noch mit Stein und Zement, und auch die Plattenbauweise, die Sie in Deutschland ja bestens kennen, ist bei uns durchaus nicht unbekannt.

Ich möchte hier nicht ästhetisch und nicht über Kriterien architektonischer Funktionalität diskutieren, ich stelle nur fest, daß kulturelle Verschiebungen stattfinden, von Süd nach Nord und von West nach Ost, und daß Oulu offenbar im Schnittpunkt dieser Veränderungen liegt.

Oulu ist nicht die weltabgeschiedene Stadt auf der dunklen Seite Europas, als die es – wie gesagt, auch von sehr vielen Finnen – oft dargestellt wurde. Unsere Stadt hat im Lauf der Geschichte viele ausländische Besucher gehabt. Schwedische Soldaten haben Oulu zum Ausgangspunkt genommen, um russische Soldaten zu bekriegen. Briten haben Oulu niedergebrannt, um Rußland zu schlagen. Zuletzt, und das ist auch gerade erst 50 Jahre her, hatten wir sehr massiven Besuch aus einem großen Land Mitteleuropas.

Der Strom ausländischer Besucher ist in den letzten Jahrzehnten wieder heftig angeschwollen. Aber nun sind es andere Besucher, sie kommen in friedlichen Absichten, Touristen auf dem Weg nach Lappland und zum Nordkap, Geschäftsleute, Wissenschaftler. Für sie alle bietet Oulu gute Gründe, hier Station zu machen, sich umzuschauen, Kontakte zu knüpfen, und wenn sie weiterreisen, wird aus manchem lockeren Kontakt eine feste partnerschaftliche Beziehung.

Es ist also wohl kein ausgesprochener Zufall, daß gerade hier, am Nabel der finnischen Jungfrau und, wenn man so will, bitte sehr: am nördlichen Rand des zivilisierten Europas, der Gedanke einer Euroregion Oulu auf fruchtbaren Boden fallen konnte.

Entstanden ist diese Idee dort nicht, das nicht. Entstanden ist sie in Detmold. Im Jahr 1991, als zwei Deutsche und ein Finne anläßlich einer Jahrestagung der *Deutsch-Finnischen Gesellschaft* auf der Terrasse eines Restaurants saßen. Bei mehreren Gläsern deutscher Gerstensäfte reflektierten sie über die Möglichkeiten, die wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen zwischen deutschen und finnischen Regionen zu vertiefen.

Damals gab es allerdings bereits drei Projekte, die im Hinblick auf die wachsende europäische Integration Finnlands ins Leben gerufen worden waren. Im Rahmen des *KULTI-Projekts* wurden Aspekte der Kultur im Dienst der regionalen Entwicklung untersucht. Im Rahmen des Projektes Sprache – Kultur – Kommunikation, auf finnisch kurz *KKK*, wurde auf Initiative der Handelskammer Oulu ein Programm für eine anspruchsvolle, hochqualifizierte fremdsprachliche Ausbildung erstellt, die auf den Bedarf der verschiedenen Wirtschaftsbranchen und -unternehmen zugeschnitten ist.

Das *KAKKU*-Projekt* vor allem zielte auf eine stärkere Integration bikulturell gebildeter junger Menschen. Am Weiterbildungszentrum der Universität Oulu hatte man Überlegungen angestellt, wie die Kinder aus deutsch-finnischen Ehen in einem – ich will es so nennen: – sich

* KAKKU = Kaksi kulttuuria = Zwei Kulturen.

europäisierenden Finnland ihre Sprachkenntnisse und ihre kulturellen Kenntnisse einbringen könnten und als *Bindeglieder* auch im Bereich der wirtschaftlichen Beziehungen deutschen und finnischen Unternehmen in gleicher Weise hervorragende Mitarbeiter sein könnten. Über dieses Projekt sollte ich damals zusammen mit *Wolfgang Albrecht*, der die Koordination für dieses Projekt in Deutschland machte, in Detmold reden. Und dann trafen wir mit *Volker Lauer* zusammen und traten aus dem Schatten guter Absichten in das Licht der Euregion Oulu. Zumindest wurde der Begriff an diesem Tag geboren.

Am Anfang war es eine Vision, etwas, was sein könnte, etwas, wovon man träumt, aber auch etwas, das einen, wenn es erst einmal vor einem auferstanden ist, nicht mehr in Ruhe läßt.

Volker Lauer lebt in Baden-Württemberg, und er ist wahrscheinlich ein guter württembergischer Patriot. Also entwickelten wir die Vision einer Partnerschaft zwischen Baden-Württemberg und der Provinz Oulu. Eine Vision, wie gesagt, ein Tagtraum. Und als ich zurückkam aus Detmold nach Oulu und mit Vertretern der Provinzverwaltung und der Stadt Oulu und unserer Industrie- und Handelskammer und der Universität Oulu sprach, da sprang diese Vision über wie ein Funke, sie entzündete auch die Vorstellungskraft der anderen.

Briefe wurden geschrieben, Kontakte aufgenommen, Gespräche geführt in Stuttgart, Ulm, Oulu und Kajaani, Einladungen ausgesprochen, Besuche verabredet – und durchgeführt.

* * *

Die Kontakte zwischen dem Landtag von Baden-Württemberg und der Provinz Oulu bahnten sich bereits 1990 an, als eine Delegation des Landtags unter Leitung des damaligen Landtagspräsidenten *Erich Schneider* die Technologie- und Hochschulregion „rund um die nordfinnische Hauptstadt Oulu“ (deutsche Presse) besuchte.

Im September 1991 kamen Vertreter der Provinz, der Stadt und der Universität Oulu auf Einladung von Landtagspräsident Schneider zu einem Gegenbesuch nach Baden-Württemberg. Die Ouluer Delegation informierte sich über die Möglichkeiten der Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen beiden Regionen und führte Gespräche mit Vertretern der Technologieabteilung des baden-württembergischen Wirtschaftsministeriums und der Steinbeis-Stiftung für Wirtschaftsförderung sowie mit Repräsentanten der Universitäten und des wirtschaftlichen Lebens von Baden-Württemberg. Als besonders fruchtbar erwiesen sich dabei die Verhandlungen in Ulm. Landtagspräsident Schneider ermutigte die Gäste aus der Region Oulu, aktiv an den sich entwickelnden Kooperationen der europäischen Regionen unterhalb der Nationalstaatsebene teilzunehmen. Schon damals sagte Schneider zu, Baden-Württemberg wolle dabei „im Rahmen der Möglichkeiten behilflich sein“.

Im Winter 1991–1992 wurde das Weiterbildungszentrum der Universität Oulu von der Provinzialverwaltung und der Stadt Oulu beauftragt, eine auslotende Untersuchung über die Möglichkeiten einer regionalen Zusammenarbeit mit Baden-Württemberg auf den Gebieten Wirtschaft, Technik, Ausbildung und Kultur durchzuführen.

Im Mai 1992 wurde von der Provinzialverwaltung eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der Provinz, der Stadt, der Universität und der Handelskammer Oulu einberufen, und zwar mit der Aufgabenstellung, das Kooperationsprojekt „Euregion Oulu 2000“ voranzubringen, um dadurch die interregionale Zusammenarbeit der Provinz Oulu auf allen Ebenen zu fördern.

1992 trat die Provinz Oulu als zweite finnische Region der *Versammlung der Regionen Europas* (VRE) bei.

Im Herbst 1992 besuchte dann der neue Landtagspräsident von Baden-Württemberg Dr. *Fritz Hopmeier* die Provinz Oulu und nahm u. a. am „KULTI III-Seminar“ teil. Ein Kooperationsvertrag zwischen den Universitäten Oulu und Ulm wurde im April 1993 geschlossen. Anfang Juni sprach Staatssekretär *Josef Dreier* vor der Versammlung der Rektorenkonferenz der Nordkalottenregion und Ende Juni nahm eine Unternehmerdelegation unter Leitung des Präsidenten der Handelskammer Oulu, *Ilkka Lantto*, am Unternehmertag Baden-Württemberg teil.

* * *

Ich will hier nicht all das aufzählen, was im Verlauf der letzten 28 Monate auf diesem Gebiet geschehen ist. In wenigen Wochen fährt unser Regierungspräsident, maaherra Dr. *Eino Siuruainen*, an der Spitze einer großen Delegation aus Wirtschaft und Wissenschaft nach Baden-Württemberg, und es ist nicht sein erster Besuch dort.

Er ist mit Ministerpräsident *Erwin Teufel* zusammengetroffen und mit anderen hohen Herren. Und viele dieser Persönlichkeiten aus Stuttgart und aus Ulm sind auch schon in Oulu gewesen. So also hat sich die Region Oulu auf den Weg nach Europa gemacht, via Stuttgart.

Die Vision ist längst keine Vision mehr, aus dem Traum sind wir längst erwacht – und handeln. Dies im wahrsten Sinne des Wortes, denn der Handel zwischen unseren beiden europäischen Regionen läuft gut an. Konkrete Beziehungen zwischen einzelnen Firmen und Institutionen sind aufgebaut und zur Reife entwickelt worden.

Nun geht es um große Projekte. Die neue Eisenbahnlinie, von der ich eingangs sprach, die Oulu mit den riesigen Rohstoffmärkten des fernen europäischen und asiatischen Ostens verbinden wird, ist kurz vor der Fertigstellung.

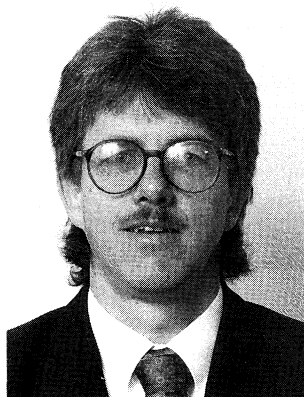
Wenn nicht alles täuscht, wird über Oulu als Drehscheibe im Norden ein neuer Strom des europäischen Warenaustauschs laufen. Nun geht es darum, gemeinsam die neuen Märkte zu erschließen, gemeinsam logistische und distributive Wege zu eröffnen, um neue Regionen Europas einander näherzubringen.

Europa lebt! Und in Oulu läuft einer der europäischen Motoren. Er läuft rund. Und er ist es wert, ihn näher zu betrachten. Die Euroregion Oulu ist ein lebendiger Beweis für das, was Europa sein kann und nach unserer Meinung sein sollte. Ein Kontinent, wo die Initiativen zur Zusammenarbeit, zum wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Austausch nicht nur von den Zentralen ausgehen, sondern von den Menschen und der Wirtschaft an der Basis der Kommunen, der Städte, der Region. Kein verordnetes, sondern ein im wohl verstandenen und erfahrenen eigenen Interesse gestaltetes Europa. Einer braucht den anderen. Die einen brauchen den Wein des Südens, die anderen das Holz des Nordens. Andere Dinge gibt es auch noch, die man austauschen kann – und über die man sich austauschen kann. Für Europa jedenfalls ist der Boden in Oulu fruchtbar.

Die enge Kooperation von Wissenschaft und Wirtschaft wird es der Region Oulu und darüber hinaus der ganzen nördlichen Wirtschaftsregion ermöglichen, auf schnellstmöglichem Wege ein integraler Bestandteil Europas zu werden. ■



Peter A. Fischer,
lic. rer. pol.,
geb. 17.6.1966. Studium
d. Wirtschaftswissen-
schaften Univers. Bern/
Schweiz und am Inst. f.
Weltwirtschaft Kiel/
Deutschland. 1990 For-
schungsaufenthalt am
Institute of Migration in
Turku/Finnland; 1991/92
Assistent am Volks-
wirtsch. Institut d. Uni-
vers. Bern, seit 1993 wiss.
Mitarbeiter am
Inst. f. Wirtschaftspolitik,
Univers. d. Bundeswehr
i. Hamburg.



Thomas Straubhaar,
Prof. Dr., geb. 2.8.1957,
lic. rer. pol. 1981; Promo-
tion 1983; Habilitation
1987 Univers. Bern u. 1990
Basel; 1989-1992 Lehrbe-
auftragter u. a. in Bern,
Basel, Freiburg i. Br., und
Konstanz; seit 1992 Uni-
vers. Prof. und Direktor
des Instituts für Wirt-
schaftspolitik, Univers.
der Bundeswehr i. Ham-
burg.

Personenfreizügigkeit
und ökonomische
Integration:

Der Nordische Arbeitsmarkt als Vorbild für Europa?

Das erste Snellman-Seminar machte unter anderem deutlich, wie sehr historische Ereignisse und Zufälligkeiten oder politische Notwendigkeiten die Entwicklung des europäischen Integrationsprozeß geprägt haben. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich jedoch bewußt auf die wirtschaftlichen Aspekte des Zusammenhangs zwischen internationaler Personenfreizügigkeit und Integration. Im Gegensatz zu einer Freihandelszone beinhaltet ein Gemeinsamer Markt zwingend die völlige Liberalisierung von Kapital- und Arbeitskräftewanderungen. Vor allem letzteres ist in der Öffentlichkeit vielfach auf Unverständnis gestoßen. So wurde insbesondere eine Massenmigration befürchtet. Dieser Beitrag diskutiert *erstens* die Bedeutung und Notwendigkeit von Wanderungen in einem Gemeinsamen Arbeitsmarkt. *Zweitens* sollen einige zentrale Erfahrungen mit der bald vierzigjährigen Personenfreizügigkeit im Nordischen Arbeitsmarkt vorgestellt werden. Dies führt zur Erkenntnis, daß heute nicht die übermäßige, sondern vielmehr die *ungenügende* Mobilität von Arbeitskräften zu einem zentralen wirtschaftspolitischen Problem geworden ist. Während der Gemeinsame Nordische Arbeitsmarkt institutionell durchaus als Vorbild für den Europäischen Binnenmarkt dienen kann, verdeutlicht die gegenwärtige ökonomische Krise in Finnland, daß heute mangelnde Flexibilität und Mobilität im Nordischen Arbeitsmarkt einem raschen Ausgleich von wirtschaftlichen Ungleichgewichten im Wege stehen.

Migration als Bestandteil ökonomischer Integration Integration als ökonomisches Konzept

Ökonomische Integration strebt danach, die mikro- und makroökonomischen Rahmenbedingungen, die sich *innerhalb* einer marktwirtschaftlich organisierten nationalen Volkswirt-

schaft als *effizient erwiesen haben, auf die internationale Ebene* zu übertragen. Durch den Abbau von Handels- und Mobilitätshindernissen zwischen segmentierten Märkten sollen Handel und Faktorwanderungen erleichtert, der internationale Wettbewerb und die internationale Spezialisierung verstärkt und so die wirtschaftliche *Effizienz* in einem sich integrierenden Raum gesteigert werden. Wie in der ökonomischen Theorie hergeleitet werden kann, profitieren alle beteiligten Länder von den möglich werdenden Wohlstandsgewinnen.

Vom Beitritt zu einem Gemeinsamen Markt werden kurz- und langfristige *positive strukturelle Wirkungen* erwartet (vgl. Übersicht 1): *Kurzfristig beschleunigt* die Liberalisierung von Handel und Faktorwanderungen die *Strukturanpassungs- und Spezialisierungsprozesse* in den Mitgliedsländern. *Mittelfristig* ermöglicht die effizientere (Re-)Allokation von Produktionsfaktoren innerhalb eines Gemeinsamen Marktes *Produktivitäts- und Einkommensverbesserungen*.

Übersicht 1:
**Wirtschaftliche Wohlstandsgewinne bei der Schaffung
eines Gemeinsamen Marktes**

Komparativ-statische Effekte:

- * **kurzfristiger Wachstumsschub dank:**
 - verschärftem wirtschaftlichen Wettbewerb,
 - verbesserter Allokation von Produktionsfaktoren,
 - erhöhter wirtschaftlicher Effizienz;
- d. h.:
- relativ niedrigere Preise,
- insgesamt höhere Realeinkommen,
- zusätzliche Arbeitsplätze.

Dynamische Effekte:

- * **längerfristige Steigerung der Wachstumsrate dank:**
 - vergrößertem Kapitalstock bei
 - steigenden Skalenerträgen und Größenvorteilen in oligopolistischen Märkten,
 - erhöhten Investitionen in Forschung und Entwicklung,
 - gesteigerter Innovationsrate, d. h.
 - beschleunigtem technischen Fortschritt.

**Wirtschaftspolitische Herausforderungen
in einem integrierten Raum**

- * **mittelfristige Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts** durch Bereitstellung geeigneter Rahmenbedingungen
 - Ausbildungs-, Fortbildungs- und Mobilitätsförderung
- * **kurzfristige Milderung der Kosten von Strukturanpassungsprozessen**
- * **Abfederung von asymmetrischen Schocks** (größere Anfälligkeit durch verstärkte internationale Spezialisierung)
 - Abbau von bestehenden ordnungspolitischen Rigiditäten
 - fiskal-, geld-, sozial- und strukturpolitische Ausgleichsmaßnahmen

gen, was zu positiven *Beschäftigungseffekten* führen sollte. Alle diese erwarteten Effekte basieren auf komparativ-statischen Überlegungen und münden in einen *einmaligen Wachstumsschub*, der sich in der Regel innerhalb der ersten zehn Jahre nach der Schaffung eines Gemeinsamen Marktes vollständig realisieren läßt. Dauerhaft hingegen wären die wirtschaftlichen Effekte ökonomischer Integration, wenn sich als Folge des Zusammenwachsens von Märkten die wirtschaftliche *Wachstumsrate* innerhalb des integrierten Raums ändern würde. Tatsächlich weisen die Ergebnisse der neuen makroökonomischen Wachstumstheorie darauf hin, daß mit einem Gemeinsamen Markt Prozesse in Gang kommen, die nicht nur einen kurzfristigen Wachstumsschub auslösen, sondern *mittelfristige Anpassungsprozesse* und eine *längerfristige Steigerung der Wachstumsrate* der wirtschaftlichen Produktion bewirken. Für das „EG 92“-Projekt schätzte Baldwin (1989), daß die dynamischen mittelfristigen makroökonomischen Anpassungseffekte das Ausmaß der durch die Integrationschritte initiierten komparativ-statischen Wohlstandsgewinne in etwa verdoppeln dürften.

Mobilität als Teil der langfristigen Attraktivität eines Wirtschaftsstandorts

Im Gegensatz zur Mitgliedschaft in einer Freihandelszone – wie etwa der EFTA – beinhaltet der Beitritt zu einem Gemeinsamen Markt, – wie etwa dem Binnenmarkt der Europäischen Gemeinschaft –, die Gewährung völliger Mobilität für Kapital und Arbeitskräfte. Damit wird eine zentrale Erkenntnis der internationalen Wirtschaftstheorie institutionell umgesetzt, die erst während den letzten zehn Jahren allgemein anerkannt wurde. Noch bis anfangs der achtziger Jahre gingen nämlich traditionelle Außenhandelstheoretiker davon aus, daß internationaler Handel *alleine* die Realisierung der mit ökonomischer Integration verbundenen Wohlstandsgewinne ermöglichen. Neuere Entwicklungen in der internationalen Wirtschaftstheorie zeigen jedoch, daß wegen der Existenz von Transaktionskosten, Handelshindernissen und spezifischen Produktionsstrukturen in entwickelteren Wirtschaften (zunehmende Skalenerträge, oligopolistische Märkte etc.) eine optimale ökonomische Integration meist *nur unter Einbezug von Faktorwanderungen, d. h. Mobilität von Kapital und Arbeitskräften* zu erreichen ist¹. Die dazu notwendige Personenfreizügigkeit und Liberalisierung des Kapitalmarkts wird in einem Gemeinsamen Markt verwirklicht.

Ob wirtschaftliche Integration in einem Gemeinsamen Markt relativ stärker über Handel oder über Faktorwanderungen erfolgt, wird dabei abhängen von

1. der Art und Weise, in der sich die integrierenden Volkswirtschaften voneinander unterscheiden; und
2. den relativen Kosten von Handel und Faktormobilität.

Personenfreizügigkeit verstärkt die internationale Arbeitsteilung und führt zu verschärftem internationalem Wettbewerb. Der Wegfall von Kapital- und Wanderungsrestriktionen erlaubt es Kapitalanlegern, Produzenten und Arbeitskräften mit ihren Investitionsentscheidungen resp. „zu Fuß“ unbesehen nationaler Schranken über die Attraktivität von Wirtschaftsstandorten abzustimmen. *In einer offenen Volkswirtschaft müssen die immobilen Produktionsfaktoren um die Gunst der mobilen Faktoren werben.* Neben den immobilen Arbeitskräften gehören die politischen Institutionen sowie die rechtlichen, sozioökonomischen und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen eines Landes zu diesen „immobilen Produktionsfaktoren“.²

In den letzten Jahren hat die Internationalisierung der Produktion eine verstärkte Differenzierung zwischen reichlich vorhandenen, durchschnittlich bis schlecht qualifizierten und meist immobilen Arbeitnehmern und gesuchten, hochqualifizierten und meist sehr mobilen international orientierten Spezialisten mitsichgebracht. So ist Mobilität längerfristig in zweifacher Sicht zu einem entscheidenden Bestandteil wirtschaftlicher Integration geworden:

1. *Migration erlaubt mittel- bis langfristig einen wirtschaftlich effizienteren Einsatz der an einem Wirtschaftsstandort vorhandenen Ressourcen* und führt dadurch Wohlstandsgewinne ökonomischer Integration herbei. Wanderungen fördern den internationalen Austausch von Know-how und die effiziente Verwendung immobiler Arbeitskräfte. Migration ermöglicht den internationalen Austausch von Spezialisten und den „Einkauf“ von arbeitsintensiven (Beratungs-)Dienstleistungen.

2. *(Zeitweise) Migration kann die Attraktivität der grundsätzlich immobilien Arbeitskräfte eines Wirtschaftsstandorts erhöhen.* Dank kurz- bis mittelfristigen Wanderungen können (meist jüngere) einheimische Arbeitskräfte internationale Erfahrungen sammeln, sich weiterbilden und so ihre Qualifikation und (individuelle) Wettbewerbsfähigkeit verbessern.

Migration als Reaktion auf asymmetrische Schocks

Dynamik gehört zum Wesen des ökonomischen Fortschritts. Innovationen lassen neue Wirtschaftszweige entstehen oder bestehende erblühen. Sie führen aber auch dazu, daß wenig innovative Unternehmungen verschwinden und verkrustete Strukturen dem Untergang geweiht sind.³ Veränderungen der Umweltbedingungen treffen verschiedene Wirtschaftssektoren in unterschiedlichem Ausmaß. Indem ökonomische Integration die internationale Arbeitsteilung und Spezialisierung verstärkt, erhöht sie die Wahrscheinlichkeit, daß einzelne nationale Volkswirtschaften (lokale Wirtschaftsräume) von technischen Innovationen oder Umweltveränderungen stark unterschiedlich betroffen werden. Diese „*asymmetrischen Schocks*“ äußern sich zeitlich und räumlich differenziert. Sie führen zu spezifischen wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die regional und sektoriell konzentriert auftreten können.

Strukturelle Anpassungsschwierigkeiten *ändern wenig an der langfristig wohlstandsoptimierenden Wirkung wirtschaftlicher Integration.* Sie bewirken jedoch kurzfristig eine Massierung wirtschaftlicher Ungleichgewichte. Grundsätzlich können wir drei unterschiedliche Arten der Reaktion resp. von Ausgleichsprozessen unterscheiden:

1. *Löhne und Preise* reagieren standortspezifisch rasch und flexibel auf die wirtschaftlichen Schwierigkeiten und ziehen dadurch neue mobile Produktionsfaktoren an, die für eine schnelle wirtschaftliche Erholung am alten Ort sorgen. Strukturschwache, überholte Aktivitäten werden fließend durch neue, strukturstarke Produktion substituiert.
2. *Der asymmetrische Schock führt in bestimmten Gebieten zu hoher struktureller Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung,* da Beschäftigungsverluste mangels neuen Aktivitäten nicht durch Beschäftigungsgewinne ausgeglichen werden. Staatliche Sozial- und Fiskalpolitik versuchen, die Kosten der Strukturkrise aufzufangen.
3. *Arbeitskräfte* reagieren elastisch auf die veränderte Angebots- und Nachfragesituation und *migrieren.*

Migration kann kurzfristige Ungleichgewichte ausgleichen und wirtschaftliche Anpassungsprozesse beschleunigen. Regionale und internationale Mobilität von Arbeitskräften ist eine Alternative zu andauernder wirtschaftlicher Agonie einzelner Regionen mit entsprechenden Strukturproblemen.

Blanchard und Katz (1992) untersuchten für die Vereinigten Staaten die Reaktion einzelner Regionen auf asymmetrische Schocks. Sie zeigen, daß in den USA im allgemeinen Preise und Investitionen kurzfristig nur schwach auf asymmetrische Schocks reagierten, Löhne jedoch stärker. Vor allem aber sind es in Amerika die Arbeitskräfte, welche durch Ab- oder Zuwanderung für eine relativ schnelle Anpassung an die veränderten Umweltbedingungen sorgen. Ein asymmetrischer Schock, der ursprünglich die Gesamtbeschäftigung in einer amerikanischen Region um *ein Prozent* reduziert, führt im Durchschnitt zu einer Zunahme der Arbeitslosenrate um 0,5 Prozent nach zwei Jahren. Nach sechs Jahren erreicht die Arbeitslosenrate wieder ihr ursprüngliches Niveau, währenddem sich die Gesamtbeschäftigung gegenüber dem ursprünglichen Niveau um fast ein weiteres Prozent reduziert (also insgesamt um rund zwei Prozent sinkt). Erst nach über zehn Jahren pendelt sich die Beschäftigung auf einem neuen Gleichgewichtsniveau ein, das ungefähr ein Prozent unter dem ursprünglichen Stand liegt. Die freigesetzten ein bis zwei Prozent der ursprünglich Beschäftigten bleiben jedoch in Amerika nicht arbeitslos an ihrem angestammten Wohnort ansäßig, sondern ziehen weg und finden in einer anderen Region eine produktive Beschäftigung (Blanchard/Katz 1992; 33). Deshalb führten in amerikanischen Regionen asymmetrische Schocks kaum zu einem dauerhaften Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit.

Für Europa stellt sich die Frage, ob chronisch hohe strukturelle Arbeitslosigkeit eher auf Rigiditäten in Güter- und Arbeitsmärkten oder auf mangelnde Mobilität der Arbeitskräfte oder auf anpassungshemmende wirtschaftspolitische Intervention zurückzuführen sei.

Integration und Migration im Gemeinsamen Nordischen Arbeitsmarkt

Der zweite Teil dieses Artikels zeigt *erstens*, inwieweit die institutionellen Regelungen im seit nahezu vierzig Jahre bestehenden Nordischen Arbeitsmarkt Vorbild für Personenfreizügigkeit in einem europäischen Binnenmarkt sein können. *Zweitens* gehen wir der Frage nach, ob Migration im Nordischen Arbeitsmarkt zur langfristigen Attraktivität der nordischen Volkswirtschaften beigetragen hat, und *drittens* untersuchen wir die Reaktion der finnischen Wirtschaft auf den Zusammenbruch des Osthandels als Beispiel eines typischen asymmetrischen Schocks.

Der Gemeinsame Nordische Arbeitsmarkt: seit 40 Jahren Europa um einiges voraus

Im Norden Europas beschlossen die Regierungen von Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden bereits vor knapp vierzig Jahren, einen umfassenden Gemeinsamen Nordischen Arbeitsmarkt zu bilden. Seit 1954 ist den Einwohner(-inne)n des Nordischen Raums die Niederlassung und das Arbeiten im gesamten Nordischen Arbeitsmarkt ohne spezielle Bewilligungen und Formalitäten gestattet.

Im Grunde bestand in den nordischen Ländern bereits das ganze Jahrhundert hindurch die Praxis, Bürger(-inne)n aller nordischen Staaten den Aufenthalt und das Arbeiten ungehindert zu gestatten. Offiziell geschaffen wurde der Gemeinsame Nordische Arbeitsmarkt jedoch mit dem von Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden unterzeichneten und ratifizierten „Übereinkommen über einen Gemeinsamen Nordischen Arbeitsmarkt“ vom 22. Mai 1954. Darin wurde festgeschrieben, daß Bürger(-innen) der unterzeichneten Länder in allen nordischen Staaten ohne spezielle Bewilligung arbeiten oder irgend eine Tätigkeit aufnehmen können (Art. 1) und das Recht haben, im nationalen Arbeitsmarkt einheimischen Arbeitskräften gleichgestellt zu werden (Art. 2).⁴ Gleichentags wurde zudem ein Protokoll unterzeichnet, mit dem sich die nordischen Regierungen verpflichteten, per 1. Juli 1954 die Paß- und Ausweispflicht an den internordischen Grenzen für Staatsbürger(-innen) des Nordischen Raums abzuschaffen und diesen in ihren Ländern die uneingeschränkte Niederlassungsfreiheit zu gewähren (Nord, 1989).

Die größten Mobilitätshindernisse im Bereich der sozialen Sicherheit wurden 1955 mit der Unterzeichnung einer „Nordischen Konvention über die soziale Sicherheit“ weggeräumt (Nord, 1989). Darin verpflichten sich die nordischen Regierungen, Einwandernde aus anderen nordischen Staaten bezüglich ihrer Ansprüche auf Sozialleistungen den einheimischen Bürger(-inne)n gleichzustellen und falls notwendig für die Kosten einer faktischen Gleichstellung aufzukommen. Insbesondere erhielten Einwandernde aus nordischen Ländern damit freien Zugang zu den ausgebauten Dienstleistungen im Gesundheits- und Versicherungswesen, aber auch das Anrecht auf Arbeitslosenunterstützung. Sie sind in allen nordischen Ländern automatisch zum Bezug von Leistungen der staatlichen Altersversicherung berechtigt. Sind für ergänzende Rentenzahlungen Beitragsjahre und -zahlungen maßgebend, müssen alle in einem nordischen Land geleisteten Beiträge und Beitragszeiträume angerechnet werden.

Da das Abkommen über einen Gemeinsamen Arbeitsmarkt von 1954 das Problem der gegenseitigen *Anerkennung von nationalen Ausbildungslehrgängen* nicht berührt, wurden seither verschiedene Ergänzungen notwendig. Unterzeichnet wurden zusätzliche Abkommen für spezifische Berufsgattungen, so etwa für medizinisches Personal, aber auch für Lehrer oder Dolmetscher. Die Vertragswerke regeln die gegenseitige Anerkennung von Fähigkeitsausweisen und das Recht auf freie Berufsausübung.⁵

Im Gegensatz zu Deutschland oder der Schweiz kümmern sich in den nordischen Ländern *Arbeitsämter* nicht nur um nationale Arbeitslosenvermittlung, sondern bieten auch umfassende Dienstleistungen an, um für Arbeiter(-innen) und Arbeitswillige die Voraussetzungen zur *Eingliederung in den Nordischen Arbeitsmarkt* zu verbessern. Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre wanderten plötzlich innerhalb von drei Jahren über 80.000 Perso-

nen von Finnland nach Schweden aus. Die meisten davon allerdings ohne sich vorher an ihre lokalen Arbeitsämter gewandt zu haben.⁶ Als Reaktion darauf und um einer Wanderung aufgrund von Fehlinformationen vorzubeugen, beschlossen Schweden und Finnland in einer bilateralen Vereinbarung, dem sog. „Helsinki-Abkommen“ von 1972, zusätzliche Verbesserungen der *Dienstleistungen der Arbeitsämter* für internordische Wanderungswillige. Seither können sich nordische Bürger(-innen) auf finnischen und schwedischen Arbeitsämtern über Stellenangebote in anderen nordischen Ländern informieren und auf Wunsch EDV-gestützte Vermittlungsdienste in Anspruch nehmen. Unter gewissen Umständen werden Arbeitssuchenden die Reisekosten zu einem Vorstellungsgespräch und einer Arbeitsplatzbesichtigung in einem anderen nordischen Land sogar vergütet. Das Helsinki-Abkommen bildete zudem die Grundlage für *Gentlemen Agreements*, mit denen intensive Direktrekrutierungsaktionen von schwedischen Unternehmern in Finnland beschränkt wurden.⁷

Die *Migrations- resp. Ausländerpolitik* ist im Nordischen Raum im allgemeinen Sache der nationalen Regierungen. Diese haben sich jedoch in vielen Bereichen auf nordisch koordinierte Maßnahmen geeinigt.

Im Rahmen der Nordischen Zusammenarbeit treffen sich die nationalen Arbeitsminister mindestens einmal jährlich, um Fragen des Gemeinsamen Nordischen Arbeitsmarktes zu erörtern. Ihnen unterstellt sind ein ständiger Arbeitsmarktausschuß und ein ständiger Ausschuß für Migrationsfragen, die sich aus je zwei Mitgliedern der Vertragsstaaten plus allfälligen beratenden Experten zusammensetzen. Diese Ausschüsse beobachten Trends auf dem Nordischen Arbeitsmarkt. Wo nötig, bereiten sie spezifische Maßnahmen und Erlasse vor und überwachen ihre Implementierung. Zu praktischen Arbeitsmarktfragen koordinieren resp. vergeben sie Forschungsaufträge. Laufend werden Berichte und statistische Informationen publiziert.⁸

Die Freizügigkeitsbestimmungen im Nordischen Arbeitsmarkt reichten von Beginn an über das von der Europäischen Gemeinschaft gegenwärtig realisierte Maß hinaus. Im Norden beschränkt sich die garantierte Personalfreizügigkeit nicht wie in der EG auf Arbeitskräfte. Sie gilt uneingeschränkt für alle Bürger(-innen) der nordischen Länder, also auch für Rentner(-innen), Student(inn)en und Arbeitslose. Umfassende internordische Sozialabkommen beseitigten Mobilitätsbarrieren auch im Bereich der sozialen Sicherheit. Die Koordination der nationalen Migrationspolitik im Rahmen der Nordischen Zusammenarbeit sorgte für den Abbau weiterer auftretender Hindernisse.

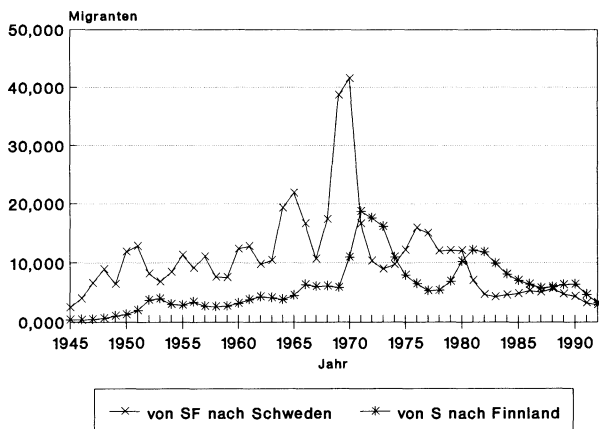
Der Gemeinsame Nordischen Arbeitsmarktes ist *kein* Zwischenschritt eines stufenweisen Integrationsprozesses. Er ist somit eigentlich auch nicht Teil eines integralen Gemeinsamen Marktes mit freiem Güter- und Dienstleistungshandel und liberalisiertem innergemeinschaftlichen Kapitalverkehr. Der Nordische Arbeitsmarkt ist „lediglich“ ein Produkt der Nordischen Zusammenarbeit, die eine wirtschaftliche Kooperation bis in die achtziger Jahre weitgehend ausklammerte. Erst als sich die vier Länder über ihre Mitgliedschaft in resp. Assoziation zur EFTA an der 1967 neu geschaffenen Freihandelszone mit der EG beteiligten, verschwanden die Handelsschranken im internordischen Güterverkehr. Internationale Kapitalbewegungen wurden im Nordischen Raum erst in den späten achtziger Jahren vollständig liberalisiert. Jahrzehntlang war die Freizügigkeit für nordische Arbeitskräfte rechtlich gesehen das weitestgehende Integrationsinstrument im Nordischen Raum, freier als Handel und Kapitaltransfers.

Mobilität als Beitrag zur längerfristigen Attraktivität eines Wirtschaftsstandorts

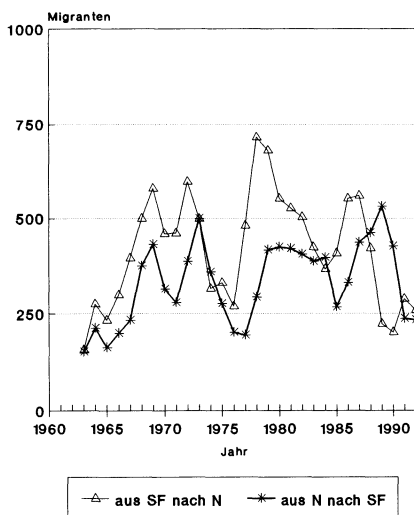
Abbildung 2 zeigt einige *internordische Bruttomigrationsströme* seit dem Zweiten Weltkrieg resp. seit 1962 (je nach Datengrundlage). Trotz unterschiedlichem wirtschaftlichem Wohlstand und unterschiedlicher konjunktureller Entwicklung in den nordischen Ländern, und obwohl technische Hindernisse weitgehend weggefallen sind, kam es in den knapp vierzig Jahren des Gemeinsamen Nordischen Arbeitsmarktes zu keinen anhaltenden Wanderungsbewegungen größeren Ausmaßes. Die Statistiken zeigen keine Änderung der nordischen Migrationsströme unmittelbar nach 1954.⁹

Internordische Bruttomigrationsströme

a) Zwischen Finnland und Schweden (1945-1992)



b) Zwischen Finnland und Norwegen (1963-1992)



c) Zwischen Finnland und Dänemark (1962-1992)

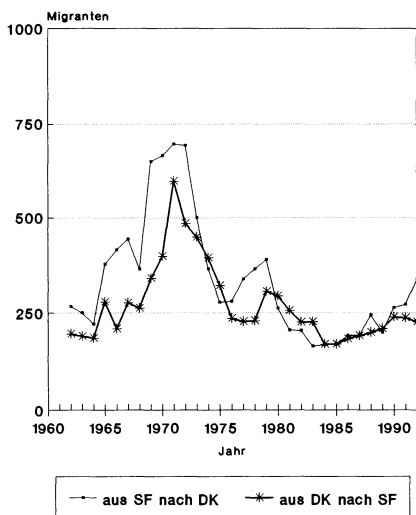


Abbildung 2, Teil 1

Jährlich wanderten nicht mehr als zwei- bis viertausend Personen aus und nach Schweden, Norwegen und Dänemark. Einzig die Migrationsströme *zwischen Finnland und Schweden* waren dauernd umfangreicher. In den fünfziger und sechziger Jahren wanderten jährlich rund 10.000 Personen von Finnland nach Schweden. Das entsprach allerdings immer noch weniger als einem Viertelprozent der Gesamtbevölkerung. Von 1968 bis 1970 schnellte die Zahl der finnischen Auswanderer nach Schweden plötzlich auf rund 40.000 hoch. Danach ging sie ebenso schnell wieder zurück. Seither schwächte sich die finnisch-schwedische Migration kontinuierlich ab. Trotz großen wirtschaftlichen Problemen in Finnland verharrt die Emigration aus Finnland gegenwärtig auf einem historischen Tiefststand. *Die Migrationsintensitäten nahmen*

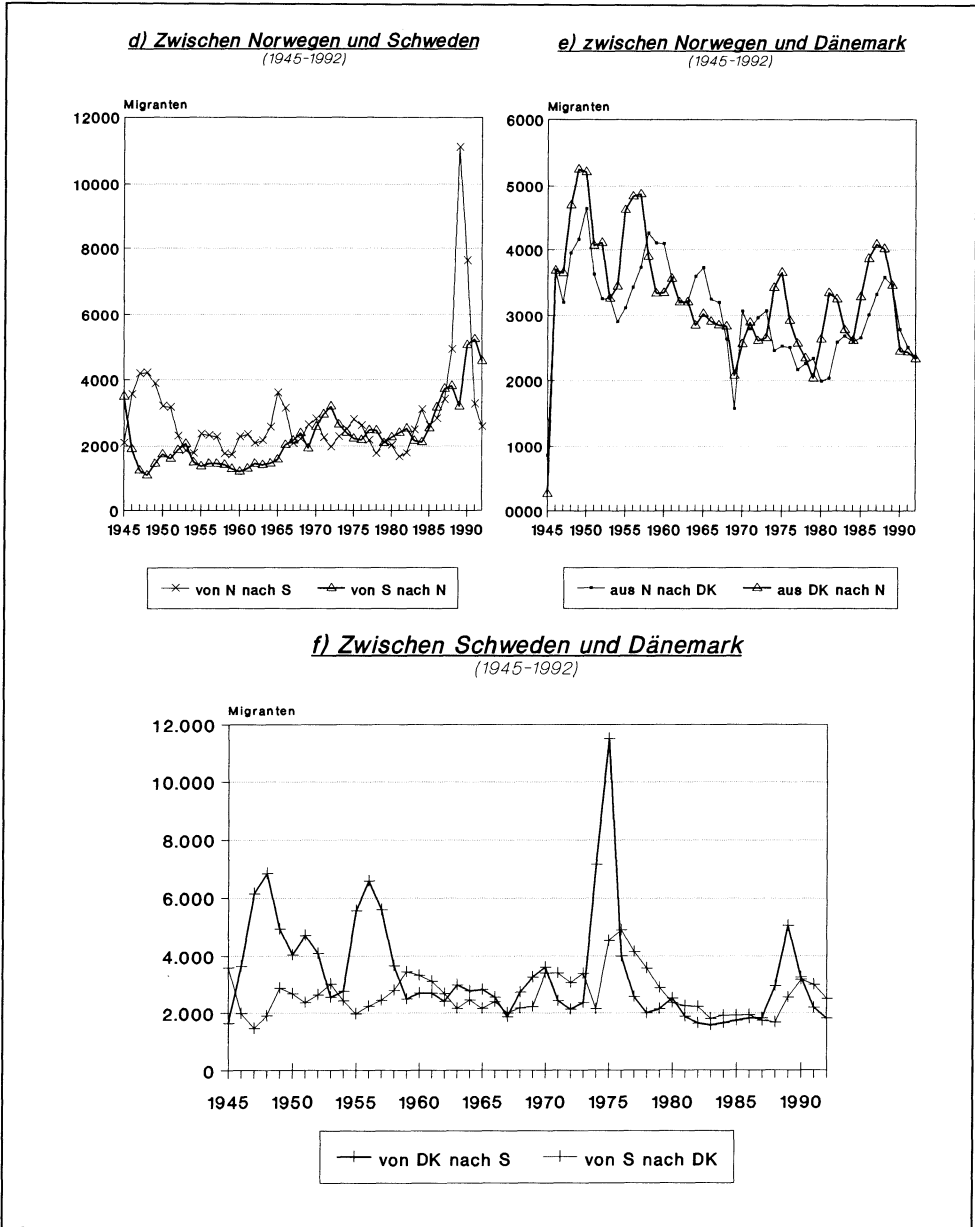


Abbildung 2, Teil 2

Quelle: Nationale Migrationsstatistiken der statistischen Ämter der nordischen Länder

seit dem Bestehen des Nordischen Arbeitsmarkts absolut und relativ zur Migration von und nach nichtnordischen Ländern ab.

Die nordischen Erfahrungen bestätigen die These eines Zusammenspiels zwischen Migrationsangebot, Migrationsnachfrage und intervenierender Hindernisse. Schwankungen der Migrationsintensitäten im nordischen Raum waren in erster Linie nachfragedeterminiert. Allerdings genügte eine verschärfte Nachfrage nach Arbeitskräften alleine nicht, um die internordische Migration wirksam zu stimulieren. Wanderungsströme nahmen im Norden dann zu, wenn eine Überbeschäftigungssituation in einem Gebiet mit Unterbeschäftigungsproblemen in einem anderen zusammentraf.

Trotz freier internordischer Migration verblieb die schwedische Volkswirtschaft während der achtziger Jahre in einem Zustand struktureller Überbeschäftigung. Dänemark vermochte seine strukturelle Arbeitslosigkeit trotz des Gemeinsamen Arbeitsmarktes nicht zu exportieren.

In den fünfziger und sechziger Jahren existierten zwischen den nordischen Ländern bedeutende Einkommensunterschiede. Dennoch nahm nur ein verschwindend geringer Teil der nordischen Bürger die Gelegenheit wahr, ihr Arbeitseinkommen durch eine internordische Wanderung zu verbessern. Offenbar wogen für die Mehrheit aller Nordländer die erwarteten ökonomischen Gewinne einer Wanderung die subjektiv empfundenen Kosten bei weitem nicht auf, wobei soziale Aspekte (Verlust der sozialen Integration am angestammten Wohnort), kulturelle Faktoren (Anpassung an neue Sitten und Gebräuche in verändertem Umfeld) und politische Motive (Verlust eines Teils der politischen Mitbestimmungsrechte) besonders ins Gewicht fielen.

Im Norden hatten Sprache, Distanz, kulturelle Nähe und bestehende persönliche Beziehungen einen wanderungslenkenden Einfluß. Trotz völliger Freizügigkeit wurde internordische Migration nicht als einigermaßen gleichwertige Alternative zur internen Migration angesehen. In keiner finnischen Provinz wurde beispielsweise die internordische Migration als auch nur annähernd gleichwertige Alternative zur landesinternen Wanderung empfunden. Zwischen 1970 und 1989 waren die internen Migrationsintensitäten drei bis fünfundzwanzig Mal größer als die internordischen.¹⁰

Umfragen zu den *Motiven* interner nordischer Migration zeigten eine deutliche Zunahme lebensqualitätsorientierter Gründe (Wohnqualität, Umwelt, Ausbildung). Dieser Trend scheint sich bei der internordischen Wanderung verzögert nachzuvollziehen (Tabelle 3).

Tabelle 3:
Wichtigste Migrationsmotive
(Ergebnisse von Umfragen in nordischen Ländern, in Prozent der Antworten)

Studie	INTERNE MIGRATION			INTERNORDISCHE MIGRATION		REMIGRATION	
	Østby (1972)	Söderling (1977/78)	Korkiasaari (1988/89)	Tissari (1970)	Munter (1978)	Heikkinen (1968-71)	Korkiasaari(2) (1980/81)
Hauptmotiv							
Arbeit	35	44	36	68	47	67	51
- Arbeitslosigkeit				35	38	36	35
- Lohn				33	8	31	14
- Arbeitsbedingungen					1		2
Wohnen	27	23	30	2	3	1	4
Gesundheit	2	3	1				
„Selbstverwirklichung“ (inkl. Bildung)	9	4	11	15	24	19	30
Familie/Privatleben	12	17	19		10	7	12
andere	7	7	3	15	16	6	3
Total befragte Personen	1894	1443	1708	229	733	1998	946

Quellen: Østby: Flyttemotivundersøkelsen 1972, Statistisches Amt, Oslo 1978; Söderling: Massamuutto ja muutovirrat. Institute of Migration, Turku 1983. Übrige nach Korkiasaari, Returnees from Sweden to Finland, Finnisches Arbeitsministerium, Helsinki 1991.

Art und Struktur der internationalen Migration zwischen nordischen Länder veränderten sich mit fortschreitendem Integrationsprozeß in den nordischen Ländern. Waren es früher unterdurchschnittlich ausgebildete Industriearbeiter, die für längere Zeit ins Ausland wanderten, ist heute der *Trend zur kurzfristigen* Migration von höher qualifizierten Facharbeitern unverkennbar. Noch 1974 hatten von allen finnischen Emigranten nach andern Nordischen Länder 73 Prozent lediglich die Grundschule besucht, nur 8 Prozent besaßen einen Maturaabschluss. 1987 hatten hingegen 28 Prozent aller Emigranten das Abitur in ihrer Tasche, und nur 48 Prozent besaßen bloß Grundschulbildung (Fischer, 1992).

Alles in allem erwies sich der Großteil der nordischen Bevölkerung jedoch trotz Freizügigkeit als praktisch immobil. Rechtliche Freizügigkeit für Arbeitskräfte macht Menschen international mobiler. Sie allein motiviert die Bewohner von Nationalstaaten aber noch nicht, in Massen die Grenzen zu überschreiten. Die *soziale und kulturelle Bindung* von Personen zu *ihrem lokalen Umfeld* stellt ein vielfach unterschätztes, bedeutendes *Wanderungshindernis* dar. Obwohl internordische Migration dazu beitrug, ungleiche Arbeitskräftenachfrage auszugleichen, bleibt es wegen des geringen Volumens der internordischen Migrationsströme fraglich, ob die internordische Wanderung den effizienten Einsatz (die Allokation) von Arbeitskräften entscheidend zu verbessern vermochte. Interessant ist jedoch, wie stark sich die nordischen Staaten seit den fünfziger Jahren wirtschaftlich angenähert haben.

Zwischen 1960 und 1990 war im Nordischen Raum ein *ausgeprägter wirtschaftlicher Konvergenztrend* zu beobachten (Abbildung 4). Noch anfangs der sechziger Jahre war das nominale Bruttoinlandprodukt pro Kopf in Schweden um nahezu 60 Prozent höher als in Finnland. Die Entwicklung des kaufkraftbereinigten Bruttoinlandprodukts pro Kopf zeigte seither in allen Ländern des nordischen Raums einen ausgeprägten Konvergenztrend. Trotz unterschiedlicher Rahmenbedingungen hat sich auch die Beschäftigungsstruktur in den nordischen Staaten stark angeglichen.

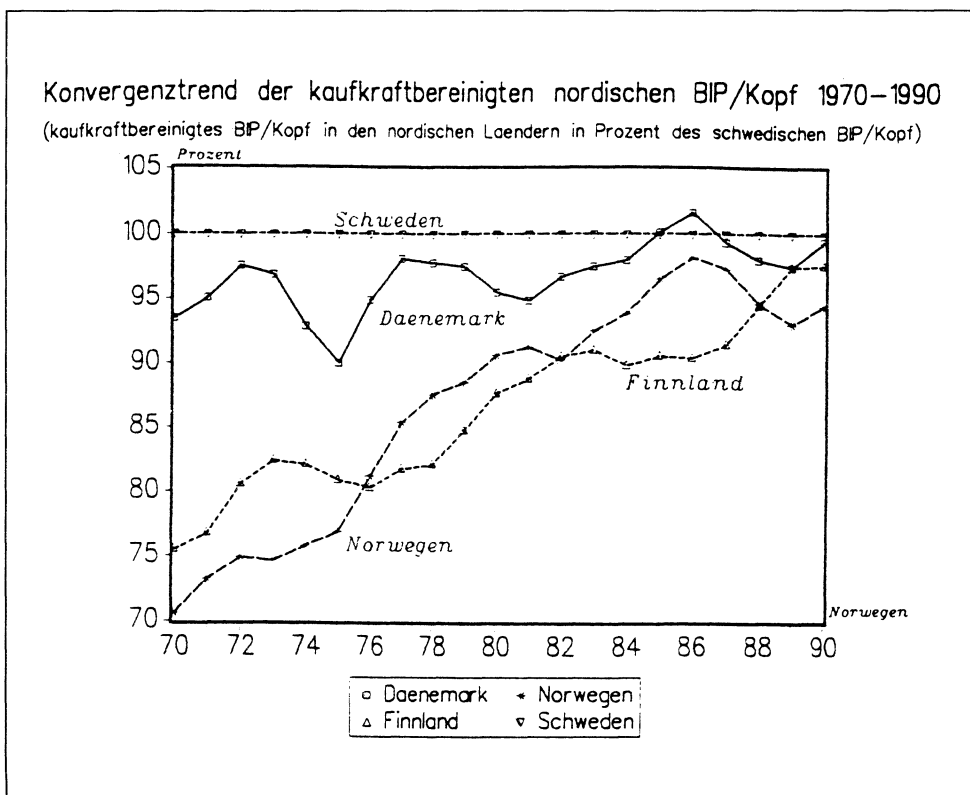


Abbildung 4

Datenquelle: OECD National Accounts

Die Erfahrungen im Gemeinsamen Nordischen Arbeitsmarkt bestätigen die These, daß Länder sich bei garantierter Personenfreizügigkeit stark integrieren können, ohne daß dazu Massenmigration notwendig ist. Größtenteils sind Arbeitskräfte *international praktisch immobil*, solange sie nicht zur Wanderung gezwungen werden. Bis Ende der achtziger Jahre hatten die nordischen Länder kaum mit größeren strukturellen Ungleichgewichten zu kämpfen. Mit Ausnahme vielleicht von Dänemark gingen wirtschaftliche Prosperität und Vollbeschäftigung einher mit einem erstaunlichen Trend zur Konvergenz.

Verschiedene Studien deuten allesamt darauf hin, daß die Möglichkeit der Wanderung dazu ihren Teil beigetragen hat. Mit fortschreitender Entwicklung wird jedoch auch im Norden nicht zuviel Migration, sondern die *zu geringe* räumliche und qualitative Mobilität der Arbeitskräfte zum Problem. Sollen die gegebenen immobilen Ressourcen eines Landes optimale Verwendung finden, so steht die Wirtschaftspolitik vor der Herausforderung, sich dem internationalen Wettbewerb der Institutionen und Rahmenbedingungen zu stellen, um für mobiles Kapital und hochqualifizierte Arbeitskräfte als Wirtschaftsstandort attraktiv zu sein. Mit der Einreichung seines Beitrittsgebietes an die Europäischen Gemeinschaften hat Finnland gezeigt, daß es mittelfristig bereit und gewillt ist, diese Herausforderung anzunehmen.

Internordische Emigration und die wirtschaftliche Depression in Finnland

Seit zweieinhalb Jahren häufen sich negative Wirtschaftsnachrichten aus Finnland. Der abrupte Zusammenbruch des ehemals wichtigen Handelspartners Comecon und die gleichzeitige konsequente Liberalisierung der zuvor stark regulierten Kapitalmärkte trafen das Land als typische (asymmetrische) Schocks und erzeugten einen hohen strukturellen Anpassungsbedarf.

Trotz Abwertung und damit ermöglichtem Exportboom steht in Finnland eine wirtschaftliche Erholung vorläufig noch aus. Abbildung 5 zeigt die prozentuale Veränderung von rea-

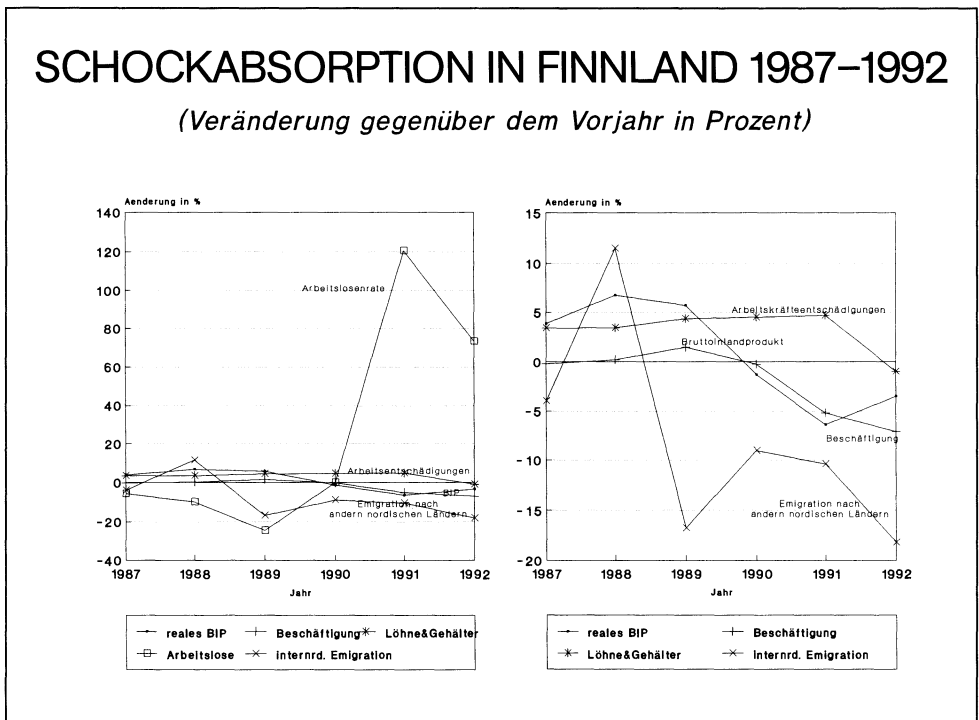


Abbildung 5

Quelle: OECD, Labour Force Statistics, Employment Outlook, eigene Berechnungen

lem Bruttoinlandprodukt (BIP), Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Arbeitskräfteentschädigungen (Löhne und Gehälter) und internordischer Emigration aus Finnland 1987–1992. Die finnische Volkswirtschaft reagierte mit einem markanten Rückgang der wirtschaftlichen Wertschöpfung auf den nachfrageseitigen Schock. 1991 und 1992 sank das BIP um real (!) 6,4 resp. 3,5 Prozent.¹¹ Der strukturelle Umbruch wirkte sich kaum auf die Lohn- und Arbeitsverhältnisse aus. Er trat vor allem in einem drastischen Anstieg der finnischen Arbeitslosigkeit zutage. Die Arbeitslosenrate stieg von 3,5 Prozent im Jahre 1990 auf durchschnittlich 14 Prozent 1992 (und stabilisierte sich Ende 1993 auf einem Niveau von nahezu 20 Prozent). Vermutlich weil es nicht gelang, das Wirtschaftsklima genügend zu verbessern, die Löhne nur ungenügend elastisch reagierten und der Arbeitsmarkt auch weiterhin dank starker Regelungs-dichte mit bestehenden Rigiditäten kämpft, wurden kaum neue Arbeitsplätze geschaffen und Investoren blieben pessimistisch. Die Bruttoinvestitionen sanken in Finnland 1992 auf gerade noch 70 Prozent des Investitionsvolumens von 1990 (IMF, 1993).

Erstaunlich scheint bei der negativen Entwicklung der finnischen Binnenwirtschaft, daß die *Emigration aus Finnland als Reaktion auf die wirtschaftliche Depression in Finnland nicht zu-, sondern weiter abnahm*. Obwohl nach einhelligem Resultat diverser Studien¹² der Gemeinsame Nordische Arbeitsmarkt in der Vergangenheit wesentlich zum Ausgleich regionaler wirtschaftlicher Ungleichgewichte beigetragen hat, scheint die innernordische Migration in den heute schwierigeren Zeiten wenig zur Strukturanpassung im Nordischen Raum beizutragen.

Im Hinblick auf die eingangs diskutierte größere Wahrscheinlichkeit asymmetrischer Schocks in einem Gemeinsamen Wirtschaftsraum weist die aktuelle Erfahrung im Norden auf die wirtschaftspolitische Dringlichkeit, Wege zu finden, um *Anpassungsprozesse zu erleichtern und deren wirtschaftliche und soziale Kosten zu senken*. Neben geld-, fiskal-, sozial- und strukturpolitischen Instrumenten stehen dabei *ordnungspolitische Maßnahmen* im Vordergrund.

Die beobachtete mangelnde Mobilität und Lohnflexibilität zeigen, daß Finnland heute kurzfristig gefordert ist, durch den Abbau von bestehenden Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt dazu beizutragen, daß notwendige Anpassungsprozesse nicht zu einem dauerhaften Anstieg der gegenwärtig hohen strukturellen Arbeitslosigkeit führen. In diesem Sinne bleibt zu hoffen, daß Finnland bei seinem Eintritt in die Europäische Gesellschaft nicht nur seine vorbildlichen Erfahrungen mit Personenfreizügigkeit und Migrationspolitik im Gemeinsamen Nordischen Arbeitsmarkt in die Europäische Union wird einbringen können, sondern auch die Geschichte einer erfolgreichen Bewältigung des aktuellen schweren realwirtschaftlichen Schocks. Noch stehen die Chancen dazu nicht zwingend schlecht.

Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen

Der Europäische Integrationsprozeß entspringt sowohl politischer wie ökonomischer Rationalität. Wirtschaftliche Integration strebt danach, die mikro- und makroökonomischen Rahmenbedingungen, die sich innerhalb einer marktwirtschaftlich organisierten nationalen Volkswirtschaft als effizient erwiesen haben, auf die internationale Ebene zu übertragen. Durch den Abbau von Handels- und Mobilitätshindernissen zwischen segmentierten Märkten sollen Handel und Faktorwanderungen erleichtert, die wirtschaftliche Effizienz gesteigert und so allen Marktteilnehmern Wohlstandsgewinne ermöglicht werden. Neu gegenüber einer Freihandelszone ist im Gemeinsamen Wirtschaftsraum die durch flankierende Maßnahmen ergänzte vollständige Personenfreizügigkeit. Mit ihrer 40jährigen Erfahrung im Gemeinsamen Nordischen Arbeitsmarkt haben die nordischen Länder Europa in dieser Beziehung einiges voraus. Insbesondere hat sich gezeigt, daß es im Norden trotz weitestgehender Beseitigung aller Mobilitätsschranken zu keinen Massenwanderungen kam. Eher ist heute die mangelnde (räumliche und qualifikationsmäßige) Mobilität der Arbeitskräfte zu einem Problem geworden.

Ökonomische Integration steigert Wohlstand und Effizienz, verschärft aber auch die Notwendigkeit, Wirtschaftsstandorte im Wettbewerb um mobile Produktionsfaktoren international attraktiv zu erhalten. Mehr denn je sind heute Regierungen gefordert, durch Bereitstellung wettbewerbsfähiger Rahmenbedingungen dafür zu sorgen, daß sie für mobile Produktionsfaktoren attraktiv bleiben und immobile Arbeitskräfte nicht zur Auswanderung gezwungen werden. Mit seinem Beitrittsgesuch an die Europäischen Gemeinschaften hat Finnland vorerst gezeigt, daß es gewillt und bereit ist, sich dieser Herausforderung zu stellen. Die Erfahrungen mit der nordischen Zusammenarbeit dürften ihm dabei von Nutzen sein. Kurzfristig könnte der Abbau von noch bestehenden Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt dazu beitragen, daß notwendige Anpassungsprozesse nicht zu einem dauerhaften Anstieg der gegenwärtig hohen strukturellen Arbeitslosigkeit führen. ■

Literaturverzeichnis

Baldwin, R., 1989.

The Growth Effects of 1992. *Economic Policy*, vol. 9.

Blanchard, O. J.; Katz, L. F., 1992.

Regional Evolutions. *Brookings Papers on Economic Activity*, I

Erikson, T., 1988.

International Migration and Regional Differentials in Unemployment and Wages: Some Empirical Evidence from Finland. In: Gordon, I., Thirlwall, A.P., *European Factor Mobility, Trends and Consequences*. Macmillan, Hampshire and London.

Fischer, P. A., 1992.

Labour Migration Policies and Economic Integration. *Vatt, Government Institute for Economic Research Discussion Paper No 26*, Helsinki.

Fischer, P. A.; Lynch, C., 1993.

International Investment and Trade in Europe: Substitutes or Complements. *Advanced Studies Program Discussion Papers*, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Fischer, P. A.; Straubhaar, Th., 1994.

Integration und Migration in einem Gemeinsamen Arbeitsmarkt (40 Jahre Erfahrung im Nordischen Arbeitsmarkt). Im Druck.

Giersch, H., 1989.

Anmerkungen zum Weltwirtschaftlichen Denkansatz. In: *Weltwirtschaftliches Archiv* 125.

IMF, 1993.

Financial Statistics. *Yearbook*, Washington.

Jones, R. W., 1980.

Comparative and Absolute Advantage. In: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 116, Bern.

Lundborg, P., 1990a.

Determinants of Nordic Migration to Sweden. *The Industrial Institute for Economic and Social Research*, Stockholm.

Majava, A., 1977.

Policies Concerning International Migration and Migrants in the Scandinavian Countries. In: Kubat, D.; *The Politics of Migration Policies*. Center of Migration Studies, New York.

Majava, A., 1978.

Skandinavische Länder: Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden. In: Gehmacher, E.; Kubat, D.; Mehrländer, U., *Ausländerpolitik im Konflikt: Arbeitskräfte oder Einwanderer?* Verlag Neue Gesellschaft GmbH, Bonn.

Nord, 1989.

Co-operation Agreements between the Nordic countries. A compilation of some of the basic co-operation agreements between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden. *Nordischer Rat*, Stockholm.

Nord, 1990.

Uppföljning av överenskommelsen om godkännande av vissa yrkesgrupper för verksamhet inom hälso- och sjukvården samt veterinärväsendet i Norden. *Årsrapport 1989* (schwedisch). *Nordischer Ministerrat*, Kopenhagen.

NU A, 1979.

1954 års överenskommelse om gemensam Nordisk arbetsmarknad (schwedisch und finnisch). Nordischer Ministerrat, Kopenhagen.

Nyberg, P., 1980.

Emigration, ekonomisk tillväxt och stabilitet. En teoretisk undersökning kring emigrationens orsaker och effekter på medellång sikt. *Bank of Finland*, Helsinki.

OECD, 1993.

Employment Outlook, vol. 13. Paris.

Schumpeter, J. A., 1964.

Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, 6. Aufl., Berlin (unveränderter Nachdruck der 4. Aufl. 1934).

Siebert, H.; Koop, M. J., 1992.

Institutional Competition. A Concept for Europe? *Außenwirtschaft*, vol 45.

Straubhaar, Th., 1988.

On the Economics of International Labor Migration. Paul Haupt, Bern.

Anmerkungen

¹ Vergl. z. B. Straubhaar (1988) sowie Fischer/Lynch (1993).

² Zum Konzept des institutionellen Wettbewerbs vergleiche Jones (1980), Giersch (1989) oder Siebert/Koop (1992).

³ Dynamischer Wettbewerb hat bereits Schumpeter als Motor des technischen Fortschritts erkannt und beschrieben. Vergl. z. B. Schumpeter (1964).

⁴ Einer Würdigung des Abkommens von 1954 ist NU A (1979) gewidmet. Die Publikation ist nur in Schwedisch erschienen. Das Abkommen über den Gemeinsamen Nordischen Arbeitsmarkt wurde verschiedentlich ergänzt und 1982 total revidiert.

⁵ Die Abkommen im medizinischen Bereich berührten 1989 insgesamt 767 in einem anderen als ihrem Heimatstaat tätige nordische Personen. 235 davon waren Ärzte oder Ärztinnen. Mit 412 Personen lebten über die Hälfte aller von den medizinischen Spezialabkommen Betroffenen in Norwegen. Norwegen fand vor allem Krankenschwestern in Schweden (114 Pers.), aber auch in Dänemark (89). 46 der in Norwegen praktizierenden Ärztinnen und Ärzte stammten aus Dänemark. 120 dänische Ärztinnen und Ärzte arbeiteten in Schweden. Insgesamt lebten in Schweden 223 ausländische medizinische Arbeitskräfte nordischer Herkunft. In Dänemark kamen 1989 von den 92 unter das nordische Abkommen im medizinischen Bereich fallenden Personen 51 Prozent aus Schweden und 33 Prozent aus Norwegen, nur 4 Prozent waren Ärzte. 11 Prozent waren Zahnärzte. In Finnland stammten von nur 40 im medizinischen Bereich tätigen nordischen Einwanderer 37 aus Schweden, zwei davon waren Ärzte (Nord, 1990).

⁶ Für eine Analyse der Ursachen und Wirkungen der plötzlichen Auswanderungswelle von Finnland nach Schweden 1968–72 vergleiche Fischer/Straubhaar (1994).

⁷ Das in Helsinki geschlossene Abkommen von 1973 über die Zusammenarbeit von Finnland und Schweden in Migrations- und Informationsfragen wurde zu einem Hauptgrund für die Totalrevision des Arbeitsmarktvertrages von 1954 im Jahre 1982. Auf ihm basieren diverse spätere nordische Spezialerlasse zu diesem Gebiet. Das bilaterale Übereinkommen zwischen Schweden und Finnland wurde 1984 erneuert.

⁸ Zu Fragen des frühen Nordischen Arbeitsmarktes und zu den damaligen nationalen Migrationspolitiken siehe Majava (1977), von dem auch ein Übersichtsartikel in deutscher Sprache erschienen ist (Majava, 1978), und für eine vertiefte Darstellung des gegenwärtigen Standes Fischer/Straubhaar (1994).

⁹ Für eine weiterführende Analyse vergleiche Fischer/Straubhaar (1994).

¹⁰ Vergleiche hierzu Fischer/Straubhaar (1994).

¹¹ Soweit nicht anders vermerkt, beziehen sich alle makroökonomischen Daten auf OECD, 1993.

¹² vergl. z. B. Nyberg (1980); Erikson (1988); Lundborg (1990), Fischer (1992) sowie Fischer/Straubhaar (1994).



Risto E. J. Penttilä
Dr. phil., geb. 17. 3. 1959.
Studium der Philosophie
und Promotion an der
Universität Oxford (1988),
1989 Forschungsaufent-
halt in den Instituten für
Internationale Beziehun-
gen in Österreich und
Schweden; 1990–91 For-
scher im Finnischen
Institut für Internationale
Beziehungen; seit 1991
Sonderberater für Inter-
nationale Sicherheitsfra-
gen im Finnischen Ver-
teidigungsministerium.
Publikationen u. a.:
Moskovasta Brysseliin,
Helsinki 1992; Finland's
Search for Security
through Defence 1944–89,
London 1991; Puolustus-
linjat Helsinki 1988.

Snellman und die sicherheits- politische Tradition Finnlands

Der Einfluß J. V. Snellmans (1806–1881) auf die finnische Auffassung vom Staat und auf das finnische sicherheitspolitische Denken ist vielleicht größer als der Einfluß irgend eines anderen Denkers. Jene Auffassung vom Staat, die er formuliert hat, wurde in die finnische Staatsverfassung aufgenommen und „die außenpolitischen Grundsätze“, die er auch formuliert hat, fanden nach dem Zweiten Weltkrieg ihren Niederschlag in der Politik der Staatspräsidenten Paasikivi (1946–56) und Kekkonen (1956–81). Auch die Politik Staatspräsident Koivistos richtete sich bis Anfang der 90er Jahre nach der im Denken Snellmans gründenden Tradition.

Die These meines Artikels ist klar. Sie besagt, daß das sicherheitspolitische Modell Snellmans Anfang der 90er Jahre aufgegeben wurde, weil die finnische Regierung sich vom russisch-finnischen Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand lossagte und dann im März 1992 den Antrag auf EG-Mitgliedschaft einreichte.

Jene sicherheitspolitische Tradition, die im Denken Snellmans fußt, wird in diesem Referat mit dem Ausdruck „loyaler Separatismus“ bezeichnet. Als Synonym wird die Bezeichnung „begrenzte Anpassung in der Beziehung mit Rußland“ verwendet.

Snellman entwarf den „loyalen Separatismus“ im Jahre 1863. Sein Grundgedanke war, daß sich Finnland gegen den russischen Kaiser loyal, aber gegen Rußland separatistisch verhalten müsse. Dieses Modell war von 1863 bis zur Unabhängigkeitserklärung Finnlands im Jahre 1917 die leitende „ausenpolitische“ Denkweise. Ein paar Jahrzehnte nachdem Finnland selbständig geworden war (also in den 20er und 30er Jahren), wurde eine Außenpolitik, wie sie der Denkart Snellmans entsprach, nicht betrieben. Die Ursache dazu war, daß Finnland, das von Rußland frei geworden war, mit der von den Bolschewiken beherrschten Sowjetunion nichts zu schaffen haben wollte.

Der loyale Separatismus kehrte nach dem Zweiten Weltkrieg wieder. Der Grund hierfür war der Umstand, daß Finnland wieder in die Einflußsphäre der Sowjetunion geraten war. Zwischen 1944 und 1990 war die finnische außenpolitische Führung loyal gegen Moskau, aber separatistisch in ihrem Verhältnis zu der Sowjetunion und dem Warschauer Pakt. Dieses außenpolitische Modell wurde also – wie schon erwähnt – aufgegeben, als die Sowjetunion zusammenbrach und die finnische Regierung den Antrag auf EG-Mitgliedschaft einreichte.

Die Änderung der Orientierung der finnischen Außen- und Sicherheitspolitik bedeutet vor allem eine veränderte Fokussierung. Während sich die Fokussierung der finnischen Außenpolitik im Kalten Krieg auf die Sowjetunion bezog, liegt der Brennpunkt jetzt in der Europa-

Politik. Europa muß jedoch im weiten Sinne aufgefaßt werden, d. h., Osteuropa und Rußland müssen mit einbezogen werden.

Gegenwärtig sind die zentralen Pfeiler der finnischen Sicherheitspolitik die folgenden: erstens, daß Finnland die außen- und sicherheitspolitischen Ziele des Maastrichter Vertrages gutheißt; zweitens, daß Finnland willens ist, eine glaubwürdige nationale Verteidigungsfähigkeit zu erhalten; drittens, daß Finnland bereit ist, alle sicherheitspolitischen Alternativen zu erwägen, eine Mitgliedschaft in der WEU und in der NATO mit einbegriffen. Heute jedoch hat Finnland als Ausgangslage eine militärische Bündnislosigkeit.

Die Neutralität und jene Tradition, die im Denken Snellmans gründet

Die Neutralität Finnlands hat keine langjährige Tradition, wenn auch die herrschende Meinung das Gegenteil behauptet. In der Ära der Autonomie strebte Finnland nicht nach Neutralität. Die Neutralität war auch nicht das Ziel in der Zeit zwischen den Weltkriegen, denn die finnische außenpolitische Führung tat ihr Bestes, für Finnland eine Stütze zu finden, seien es die Anrainerstaaten der Sowjetunion, sei es Skandinavien, sei es der Völkerbund, sei es Deutschland, sei es ein Arrangement zwischen Finnland und Schweden.

In der Geschichte der Außenpolitik Finnlands hat das Tauziehen zweier Richtungen, deren Unterschied in ihrem Verhalten zu Rußland lag, einen wesentlich höheren Stellenwert besessen als die Neutralität. Einerseits ist die finnische Außenpolitik durch jene Forderung nach Anpassung und Loyalität, die am deutlichsten von J. V. Snellman formuliert wurde, beeinflusst worden, andererseits hat die finnische Außenpolitik Züge des Protestierens und der Suche nach Hilfe gehabt.

Das Modell des loyalen Separatismus oder der begrenzten Anpassung ist in der Außenpolitik Finnlands vorherrschend gewesen, aber ohne zeitweises Protestieren wäre die finnische Außenpolitik nicht funktionsfähig gewesen und der finnische Staat hätte seine Selbständigkeit eingebüßt.

Wenn auch die Neutralität als außenpolitische Denkart sich erst nach 1956 in Finnland durchsetzte, kann man feststellen, daß die Neutralität als Idee während mehr als hundert Jahren in Finnland immer wieder aufgetaucht ist.

Die erste Diskussion über die Neutralität

Die erste Diskussion über die Neutralität fand im Jahre 1863 statt. Im Hintergrund der Diskussion standen einerseits die Veränderung der Stellung Finnlands, andererseits die Tatsache, daß sich gerade in der Mitte des 19. Jahrhunderts die Neutralität in Europa im Vorrücken befand.

Der kräftige Aufstieg der Neutralität zu einem oft erörterten und sehr geschätzten Tätigkeitsmodell ist deswegen überraschend, weil in den Napoleonischen Kriegen die Neutralität überhaupt nicht respektiert wurde. Damals wurden sowohl die Neutralität der Staaten als auch die Abkommen über Schifffahrt gebrochen. Unter anderem die Schweiz mußte ihre Neutralität aufgeben, als zuerst die Franzosen und danach die Österreicher große Teile der Schweiz besetzten.¹

Das einzige neutrale Land, dem es gelang, sich aus den Kriegshandlungen herauszuhalten, waren die Vereinigten Staaten von Amerika, die sich 1793 für neutral erklärt hatten. Eine oft vergessene Tatsache ist gerade, daß die Vereinigten Staaten im 19. Jahrhundert durch ihr Beispiel die Entwicklung der Neutralität förderten.

Was die Kodifizierung der Neutralität – die Aufzeichnung der Gesetze und die Neutralitätserklärungen – betrifft, war das 19. Jahrhundert generell eine ereignisreiche Zeit. Im Jahre 1815 wurde auf dem Wiener Kongreß die dauernde Neutralität der Schweiz anerkannt;² im Jahre 1839 wurde Belgien und im Jahre 1867 wurde Luxemburg für neutral erklärt. Sogar Norwegen wollte den Status der dauernden Neutralität. Daraus wurde jedoch nichts, weil Schweden, das mit Norwegen in einer Union verbunden war, jenen Gedanken nicht billigte.³ Auch im Bereich Seerecht wurde der Begriff Neutralität ausgefeilt.⁴

Vom Blickwinkel der finnischen „außenpolitischen“ Diskussion betrachtet, war es wichtig, daß die Neutralität in jener Zeit den kleinen armen Ländern einen Ausweg aus dem Elend der Kriege zu bieten schien. Auch der Umstand, daß Schweden in den dreißiger Jahren des 19. Jahrhunderts anfang, eine Neutralitätspolitik zu betreiben, war äußerst bedeutungsvoll.

Der Einfluß des Krimkrieges auf die Diskussion in Finnland war ebenfalls groß. Dieser Krieg hatte gezeigt, daß Finnland in Kriege zwischen den Großmächten hineingezogen werden konnte. Die Zeit nach diesem Krieg war außerdem wegen des gesellschaftlichen und geistigen Klimas von Bedeutung. Damals war Finnland aufgeschlossen für einen europäischen Einfluß und europäische liberale Ideen, die den Freihandel hervorhoben. Liberale Ideen waren Mode in Europa. Die Diskussion beschäftigte sich mit der Beziehung zwischen Finnland und dem russischen Kaiser und mit den Grundprinzipien für die Beziehungen mit dem Ausland.⁵ Man kann behaupten, daß die Öffnung Finnlands im Verhalten zur übrigen Welt die Tradition der finnischen außenpolitischen Diskussion, die bis zum heutigen Tag besteht, einleitete.

Einer der wichtigsten Diskussionsgegenstände war die Frage der Existenz eines finnischen Staates. In ihrer extremsten Form betonte die eine Richtung, daß Finnland ein „innerlich souveräner“ Staat sei, der eigene Gesetze und einen eigenen politischen Status habe. Diesem Argument nach gründete der Status Finnlands auf die Versicherung des russischen Kaisers von 1809, mit der er Finnland die Erlaubnis gegeben hatte, die schwedische Rechtspraxis beizubehalten. Mit anderen Worten: Finnland war nicht mehr eine Provinz wie zuvor, als Finnland ein Teil Schwedens war, sondern ein Staat, der dem russischen Kaiser unterstellt war, aber eigentlich nicht zu Rußland gehörte.

Der entgegengesetzten, russischen Auffassung von Finnland gemäß war Finnland gar kein Staat, sondern ein autonomes Gebiet, das jedoch ein unzertrennlicher Teil Rußlands war, wenn es auch eigene Privilegien hatte.

In der inländischen Diskussion um Finnland entstanden neue Gruppen, die sich nicht nur hinsichtlich der „außenpolitischen Fragen“, sondern auch hinsichtlich der Nationalitätsfrage unterschieden. Die sogenannten Fennomanen betonten die Verbindungen mit dem finnischen Volk und sie waren froh, daß Finnland von der Verbindung mit Schweden losgekommen war. Die Liberalen wiederum betonten die Verbindungen mit Schweden und verhielten sich zu den Russen abweisend.

Dies war der Hintergrund bei der „Diskussion über die Neutralität“, die im Jahre 1863 während des polnischen Aufstands stattfand. Auf der einen Seite standen die Liberalen. Eines ihrer Hauptziele war die Vermehrung der Ellbogenfreiheit in der Beziehung mit Rußland und ihr anderes Hauptziel war die Festigung der Beziehungen zwischen Finnland und Schweden. Auf der anderen Seite standen die Gefolgsleute Snellmans, die Fennomanen, die davor warnen, die momentane Schwäche Rußlands auszunutzen.

Die Diskussion wurde von der Zeitung „Helsingfors Dagblad“ im April 1863 eingeleitet, indem sie vorschlug, daß Finnland für neutral erklärt werden sollte. Der Artikel war kühn und phantasievoll.⁶ Phantasievoll, weil er Finnland mit Belgien und der Schweiz verglich, deren Neutralität auf internationalen Verträgen basierte, und weil sich die Zeitung einbildete, daß der schwedische König Karl XV. die Initiative zur Neutralitätserklärung ergreifen könnte.⁷ Zur Neutralität gehörte nach der Analyse der Zeitung auch ein gewisses Maß an Entmilitarisierung – ein Gedanke, der zweifelsohne die Folge der 1856 verwirklichten Entmilitarisierung Ålands war.⁸

Der Vorschlag der Zeitung hatte keine Chancen verwirklicht zu werden. Rußland hatte gerade begonnen, mehr Truppen nach Finnland zu verlegen, um sich wegen der zugespitzten internationalen Lage vor etwaigen Überraschungen zu schützen.

Die Initiative erregte jedoch in Finnland beträchtliches Aufsehen. Zahlreiche Zeitungen nahmen an der Diskussion teil. U. a. „Åbo Underrättelser“ erörterte die Umstände, unter denen die „Neutralisierung“ Finnlands gelingen würde.⁹

Der gewichtigste Beitrag kam von J. V. Snellman, der sich mit seinem berühmten Artikel „Krieg oder Frieden für Finnland“ in die Diskussion einschaltete.¹⁰ Snellmans These war klar; eine Neutralität würde dem Verhältnis zum russischen Kaiser nur Schwierigkeiten machen, die schließlich Finnland ins Verderben stürzen würden. Deshalb müsse Finnland statt der Neutralität die Loyalität betonen.

In der damaligen geschichtlichen Situation traf Snellmans Analyse zu. Finnland konnte sich nicht für neutral erklären, weil Finnland von der Macht des russischen Kaisers abhängig war und weil Finnland eventuelle Racheakte des Kaisers befürchten mußte. Es ist jedoch interessant festzustellen, daß Snellman die Neutralität anderer Staaten auch nicht guthieß. Er hatte zum Beispiel über die Schweiz nichts Gutes zu sagen. Die Idee eines Staates, der ein Gebilde dreier Sprachgruppen ist, paßte nicht in seine Lehre vom Staat. Der Staat müsse der Ausdruck *einer* Sprache, *einer* Idee und *eines* Nationalgeistes sein.¹¹

Snellmans Beitrag in der Zeitschrift „Litteraturbladet“ beendete die Diskussion über die Neutralität nicht. Unter anderem die Zeitung „Helsingfors Dagblad“ setzte sie fort und fragte rhetorisch: „Warum könnte Finnland nicht ebenso frei werden von Kriegen und Streitigkeiten anderer Länder wie die Schweiz und Belgien?“¹² Jene Argumente hatten aber nach der Schelte Snellmans wenig Bedeutung. Die Loyalität zum russischen Kaiser, die Snellman dargelegt und begründet hatte, wurde zur nationalen Linie.

Diese Diskussion, in der Snellman also die Oberhand gewann, wurde mehr als einhundert Jahre später ins Blickfeld gerückt, als Staatspräsident Urho Kekkonen in seinen Reden darauf hinwies. Er sah die Denkweise Snellmans als einen Ausgangspunkt für die Neutralitätspolitik. Das erstaunliche an Staatspräsident Kekkonens Deutung ist, daß er einen Diskussionsbeitrag, womit Snellman also die Neutralität zugunsten der Loyalität ablehnte, zur Richtschnur der finnischen Neutralitätspolitik nahm.

Snellmans Loyalität gegenüber dem Osten war aber nicht uneingeschränkt. Sie war eine genau überlegte Haltung und ihr Gegenstand war der russische Kaiser – nicht Rußland. Der Historiker Jussi T. Lappalainen hat Snellman einen „separatistischen Loyalen“ genannt.¹³ Die Bezeichnung trifft zu. Snellman war in seiner Beziehung zu Rußland Separatist: er wollte sowohl in politischer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht Finnland nach und nach von Rußland wegrücken. In seiner Beziehung zum russischen Kaiser aber war er loyal. Snellman war der Ansicht, daß nur gute Beziehungen mit dem russischen Kaiser das Bestreben Finnlands, die finnische Sonderstellung zu befestigen, fördern könne. Diese Sonderstellung dürfe man nicht gefährden, indem man „Konjunkturpolitik“ dann betriebe, wenn Rußland schwach sei oder dessen Augenmerk auf etwas anderes gerichtet sei. Mit anderen Worten: man könne mit kluger Tätigkeit die Stellung Finnlands fördern, aber es habe keinen Zweck, eine Neutralität oder eine Unabhängigkeit zu diskutieren. Viel wichtiger sei die Sicherstellung der Autonomie sowie die Sicherung des Schulwesens, der finnischen Kultur und der finnischen Beamten-schaft, welche für die Pflege des Nationalgeistes nötig seien.

Die Nachgiebigkeitspolitik ändert sich 1890–1917

Snellmans Lehren von den Beziehungen mit Rußland wurden in den neunziger Jahren des 19. Jahrhunderts erneut erörtert. Der Grund dazu war die Russifizierungskampagne, die von den russischen Beamten bis nach Finnland ausgedehnt wurde. Immer mehr Finnen waren der Meinung, daß die Nachgiebigkeitspolitik ungenügend sei. Es entstand eine Einteilung der Leute in Verfassungstreue und in Anhänger der Nachgiebigkeitspolitik.

Die Verfassungstreuen befürworteten den Widerstand. Man dürfe sich den Forderungen der Russen nicht fügen, sondern müsse sich durch entweder passiven oder aktiven Widerstand dagegen sträuben.

Einer der bekanntesten Vertreter der Verfassungstreuen war Leo Mechelin.¹⁴ Mechelin wurde mit seinem in Französisch abgefaßten Werk „Précis du droit public de la Grand-duché de Finlande“ (1886), das auch ins Deutsche und Russische übersetzt wurde, international bekannt. Das Werk verkündete, daß Finnland ein Staat – keine Provinz – sei, weil Finnland eine eigene Gesetzgebung, eine eigene Verfassung und einen eigenen Staatshaushalt habe, die alle von Rußland getrennt seien. Das Werk erzürnte sowohl die Petersburger Beamten als auch die finnischen Nachgiebigen.¹⁵

Die Anhänger der Nachgiebigkeit, unter denen Yrjö Sakari Yrjö-Koskinen der einflußreichste war, waren der Ansicht, daß Finnland keine Möglichkeit habe, sich der russischen Übermacht zu widersetzen. Wenn auch Finnland seine autonome Stellung verlöre, würde Finnland nicht verschwinden, solange der Nationalgeist, die Kultur und die eigene Sprache

eine starke Basis hätten. Als sich um die Jahrhundertwende die Russifizierungskampagne steigerte, begann jedoch das Konzept Yrjö-Koskinens, die Idee der politischen Nachgiebigkeit, an Glaubwürdigkeit zu verlieren.

Da sich der Druck von seiten Rußlands vermehrte, hoben die drei Leiter der altfinnischen Partei, Agathon Meurman, E. G. Palmén und J. R. Danielson-Kalmari, die „Gütergemeinschaft“ mit Yrjö-Koskinen auf. Ihre Analyse war, daß man die Linie der Nachgiebigkeit in dem Falle nicht verfolgen könne, wo Rußland die völlige Unterwerfung Finnlands erstrebe.

Am deutlichsten wurde die neue begrenzte Anpassung durch J. R. Danielson-Kalmari formuliert und zwar 1901 in seinem Pamphlet „Mihin suuntaan“ („In welche Richtung?“).¹⁶ Seiner Ansicht nach könne man nur so lange die Anpassung fortsetzen, wie Rußland den Sonderstatus Finnlands erkenne. Sollte eine „unsinnige Zerstörungslust“ die Tätigkeit Rußlands bestimmen, hätten die Zugeständnisse Finnlands „keinen vernünftigen Zweck“. Jedoch solle man keinen solchen Widerstand leisten, wie ihn die Verfassungstreuen befolgten, die sich auf die Grundsätze der Gesetzlichkeit stützten. Die Geschichte habe erwiesen, daß alle formellen Rechte ohne Erbarmen beiseite geschoben würden, wenn sie den jeweiligen Umständen nicht angemessen seien.¹⁷

Der loyale Separatismus wurde aber von Danielson-Kalmari nicht aufgegeben. – Man müsse zum russischen Kaiser gute Beziehungen haben, denn nur mit seiner Hilfe könne der finnische Sonderstatus wiederhergestellt werden. Es sei in erster Linie Sache der Beamten, die Brücke zum Kaiser zu bauen: sie müßten so handeln, daß die Bande nicht zerrissen. Das Volk dagegen dürfe sich nicht unterwerfen. Es müsse bereit sein, passiven Widerstand zu leisten, wenn nötig. Zugleich sei es wichtig, die ideellen Verbindungen zwischen Finnland und Europa zu pflegen. Das sei deshalb von Belang, weil *ein kleines Land die geistigen Kraftreserven der großen Staaten brauche, um sich zu entwickeln*, und weil die finnische Gesinnung und die Idee der Nationalität nur in enger Wechselwirkung mit der europäischen Kultur und der europäischen Bildungstradition zu einer Weltanschauung werden könnten.¹⁸

Juho Kusti Paasikivi (1870–1956) war in vieler Hinsicht ein Schüler Danielson-Kalmaris. Unter anderem verbrachte Paasikivi im Landhaus des Staatsrates Danielson-Kalmari in Vääksy viel Zeit und hörte seinen Ausführungen zu. Als angehender altfinnischer Politiker nahm Paasikivi von Yrjö-Koskinen Abstand und hieß die Prinzipien der Pflege der Beziehungen mit dem Osten, wie sie von seinem Lehrmeister Danielson-Kalmari formuliert worden waren, gut. Später, als Paasikivi nach Ende des Zweiten Weltkrieges Ministerpräsident und dann im Jahre 1956 Staatspräsident geworden war, wurden die Gedanken Snellmans und Danielson-Kalmaris in seinem Wirken deutlich erkennbar.

Die Selbständigkeit und die Westorientierung 1917–1944

In den 20er Jahren löste die nationale Selbständigkeit ein ausgeprägtes Bestreben aus, unabhängig zu werden. Von einem loyalen Separatismus konnte da keine Rede sein. Der russische Kaiser war tot und man spürte kein Bedürfnis nach Bezeugungen der Treue zum Osten. Man schimpfte gegen die Russen und man tadelte die Bolschewiken. Die Beziehungen zu Schweden waren auch nicht ausgewogen; Verbindungen mit dem alten Mutterland wurden verachtet. Am kompliziertesten war vielleicht dennoch die Einstellung zu Deutschland: viele der Anhänger des kaiserlichen Deutschland waren schockiert, weil Deutschland den Krieg verloren hatte und zu der zweifelhaften Weimarer Demokratie übergewechselt war. Kurzum, in den 20er Jahren war es Mode, „Erzfinne“, ein von anderen Menschen unabhängiger Beschlußfasser, zu sein.

Auf die Dauer war die finnische Staatsführung jedoch vom Alleinsein neben dem unberechenbaren Rußland nicht angetan. Die Zusammenarbeit mit den Deutschen war während des Freiheitskrieges 1918 bedeutend. Bekanntermaßen wurde damals in Finnland beschlossen, einen deutschen Prinzen zum König von Finnland zu machen. Der Beschluß konnte aber nicht verwirklicht werden, weil Deutschland mittlerweile den Krieg verloren hatte und Finnland im Jahre 1919 eine republikanische Regierungsform annahm.

Danach leitete Finnland eine Zusammenarbeit mit den baltischen Ländern und mit Polen ein. Diese Richtung wurde schon Anfang der 20er Jahre wieder aufgegeben, da sich u. a. Freiherr C. G. Mannerheim dagegen auflehnte. Der Grund dazu war, daß er und andere Politiker wegen dieser Richtung Schwierigkeiten mit Rußland befürchteten. Solche Schwierigkeiten würde man durch eine Kurskorrektur verhüten.

Darauf suchte Finnland bei dem Völkerbund Geborgenheit. Jene Zeitspanne währte bis in die 30er Jahre. Bald wurde offenbar, daß der Völkerbund nicht imstande wäre, die Sicherheit Finnlands wesentlich zu verbessern. Mithin faßte die finnische Regierung Anfang der 30er Jahre einen Beschluß über die sogenannte Orientierung nach Skandinavien.

Die Orientierung nach Skandinavien bedeutete eine Zusammenarbeit mit Schweden, Norwegen und Dänemark. Die Zusammenarbeit wurde „Neutralitätszusammenarbeit“ benannt, aber sie hatte auch eine militärische Dimension. Ziel der Zusammenarbeit war es, eine nordische, militärisch bewachte Zone der Neutralität zu schaffen: eine Zone, wo die Zusammengehörigkeit so groß wäre, daß ein Angriff auf ein Mitglied der Zone als Aggression gegen sämtliche Länder der Zone angesehen werden würde.

Bekanntermaßen mißglückte die nordische „Neutralitätszusammenarbeit“ völlig. Stalin griff Finnland an und Hitler eroberte Norwegen und Dänemark. Nur Schweden gelang es, sich aus dem Krieg herauszuhalten.

Es ist in diesem Zusammenhang nicht nötig, die Geschichte unserer Kriege zu betrachten. Erwähnenswert sei nur, daß Finnland im sog. Fortsetzungskrieg (1941–1944) auf die Hilfe Deutschlands vertraute, die den Kampf gegen die Sowjetunion ermöglichte. Die Zusammenarbeit mit Deutschland endete – wie wir wissen – als Finnland 1944 den Waffenstillstand schloß. Danach erfolgte der Krieg in Lappland, in dem die Finnen die in Lappland stationierten deutschen Truppen nach Norwegen vertrieben.

Die Wiederbelebung der Gedanken Snellmans (1944–1992)

Die Führung der Republik Finnland mußte nach dem Zweiten Weltkrieg die nationale Strategie völlig ändern. Die Anlehnung an die skandinavischen Länder hatte den Krieg nicht verhütet und Deutschland war nicht die richtige Hilfe gewesen. Man konnte die oppositionelle Linie nicht fortsetzen. Die einzige realistische Möglichkeit war, die internationale Stellung und die Sicherheit des Landes im Einvernehmen mit dem östlichen Nachbarn zu festigen, wobei die überlieferten, von Snellman formulierten Mittel angewendet wurden.

Das damalige Finnland, das selbständig war und vor einer Okkupation bewahrt blieb, kann man mit dem autonomen Großherzogtum Finnland nicht direkt vergleichen. Dennoch erinnerte die Situation im Jahre 1944 an die letzten Jahrzehnte der Autonomie. In Finnland wurde die höchste Macht von der Kontrollkommission der Alliierten (in der Praxis von der Sowjetunion) ausgeübt. Der Leiter der Kontrollkommission, Schdanow, stand über dem finnischen Gesetz erhoben, gewissermaßen in einer Stellung, die jener des einstigen Generalgouverneurs glich. Der neue Machthaber hatte seine militärische Macht jenseits der Grenze und im Stützpunkt Porkkala. Diesmal versuchten die Russen nicht, die Finnen zu russifizieren. Statt dessen war die Vermehrung des Einflusses der kommunistischen Partei ein unverkennbares Ziel. Dies wurde dadurch unterstrichen, daß die Finnen vom Westen isoliert waren, ganz wie in der Zeit der Autonomie. Sie mußten „sich auf eigene Faust den Weg nach Hause bahnen“; so erklärte das englische Außenministerium den britischen Mitgliedern der Kontrollkommission.¹⁹

Die Anpassung Paasikivis

Durch die Person J. K. Paasikivis kehrte man in einer konkreten Weise zur Nachgiebigkeitspolitik zurück. Gerade die Tatsache, daß Paasikivi ein Mann der Nachgiebigkeit war, was durch seine gedanklichen Voraussetzungen und seine Tätigkeit im Zweiten Weltkrieg (außer einer zeitweiligen Orientierung auf Deutschland) hervorgeht, ermöglichte seine Wahl zum Ministerpräsidenten und zum Staatspräsidenten. Beim Ausbruch des sog. Winterkrieges

(1939) hatte er verlangt, daß die Unterhandlungen noch fortgesetzt werden sollten, obwohl die anderen Politiker einen Widerstand befürworteten. In der Zeit zwischen dem Winterkrieg und dem sog. Fortsetzungskrieg hatte er Verbindungen zu Stalin hergestellt.²⁰ Während des Fortsetzungskrieges schloß er sich der oppositionellen Friedensbewegung an und begann als einer der ersten, die Notwendigkeit einer neuartigen Außenpolitik zu verkündigen.

Als der Krieg vorüber war, machte Paasikivi die Theorien Danielson-Kalmaris von der Geopolitik und von den Beziehungen mit dem Osten zur Richtschnur seines Handelns. Die Finnen mußten noch einmal jene Tatsache akzeptieren, daß man weder durch Trotz noch durch übertriebene Hervorhebung der Souveränität der Machtsphäre Rußlands entkommen konnte. Man brauchte Zeit, Geduld und vor allem: eine begrenzte Anpassung. Auch die Auffassung von den legitimen Sicherheitsvorteilen – eine Auffassung, die vor allem Kekkonen hatte – kann man bis Paasikivis Lehrmeister Danielson-Kalmari zurückverfolgen. Im Jahre 1901 hatte Danielson-Kalmari eine Analyse vorgelegt, die zeigte, daß Finnland nicht gefährdet sei, falls Finnland vernünftig die Beziehungen mit dem Osten pflegen könne, denn „eine mit Gelassenheit vorgenommene geschichtliche Untersuchung führt absolut zu der Auffassung, daß nur ein militärischer Gesichtspunkt, die Sorge um die Sicherheit der Hauptstadt und der nördlichen Grenzen des Reiches, nur dies allein für Rußland die Eroberung Finnlands wichtig machte“.²¹ Die Botschaft Paasikivis fünfundvierzig Jahre später hatte denselben gedanklichen Inhalt – der einzige Unterschied lag darin, daß an Stelle der Eroberung Finnlands die Abtretung Kareliens und Verpachtung von der Halbinsel Porkkala getreten waren.

Die Verankerung Paasikivis in dem außenpolitischen Tätigkeitsmodell der Zeit der Nachgiebigkeitspolitik war so offenbar, daß man behaupten kann, daß mit ihm auch Danielson-Kalmari, Yrjö-Koskinen und Snellman – drei Herren, die sich gegenseitig gekannt und die einander durch persönliche Freundschaftsbeziehungen ihre Theorien überliefert hatten, an die Spitze der Führung unseres Landes emporstiegen. Besonders kann man behaupten, daß die von Danielson-Kalmari formulierte Doktrin der begrenzten Anpassung durch die Präsidentschaft Paasikivis in die finnische Politik zurückkehrte. Das war deswegen natürlich, weil Paasikivi von Danielson-Kalmari seine außenpolitischen Anschauungen erhalten hatte. Die Gelegenheit dazu hatte er sowohl in der finnischen Partei in Helsinki als auch im Landhaus des Staatsrates Danielson-Kalmari gehabt.

Paasikivis Methode funktionierte, und die außenpolitische Ellbogenfreiheit Finnlands vermehrte sich Schritt um Schritt. Der Friedensvertrag wurde 1947 unterzeichnet und die Kontrollkommission verließ Finnland. Die Entwicklung ging aber nicht in einer günstigen Weise weiter: Anfang des Jahres 1948 schlug Stalin bekannterweise einen Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand vor.

Den von Stalin vorgeschlagenen Vertrag hielt Paasikivi für unnötig und für nachteilig für Finnland. Aber Finnland konnte sich nicht weigern, darüber zu verhandeln, sonst wäre ein ernster Bruch mit der Sowjetunion erfolgt. Ziel Finnlands war es also, einen Vertrag zu erreichen, der die außenpolitische Freiheit Finnlands nicht einengen, aber der Sowjetunion genügende Garantien für die Sicherheit ihrer Nordwestgrenze geben würde.

Der Zweck wurde prompt erreicht: der Vertrag wurde „ein Diktat Paasikivis“, wie Kekkonen das witzelnd ausdrückte. Der Vertrag unterschied sich zugunsten der Finnen von den zwischen der Sowjetunion und den osteuropäischen Ländern geschlossenen Verträgen sowohl hinsichtlich der Formulierung der Konsultationen als auch hinsichtlich der Definition des gegenseitigen Beistands. Für Stalin war das Zustandebringen eines neuen Vertragsnetzes, das schnell das ganze westliche Randgebiet decken würde, wichtiger als ein Zank mit den Finnen über die Formulierungen. Bei Bedarf würde die Auslegung des Vertragstextes sowieso durch den stärkeren Vertragspartner entschieden.

Der loyale Separatismus Kekkonens

Paasikivis Nachfolger, Urho Kekkonen, billigte die Grundzüge der Außenpolitik seines Lehrmeisters: gute Beziehungen mit dem Osten und eine begrenzte Gefügigkeit. Sein Tätigkeitsmodell unterschied sich jedoch in vielen Beziehungen von der Außenpolitik seines Vorgängers. Einer der wichtigsten Unterschiede war die Tatsache, daß er durch Ausnutzung sei-

ner guten Beziehungen mit dem Osten anfang, die außenpolitische Ellbogenfreiheit zu erweitern – erst in Richtung Skandinavien, dann über die Freihandelsabkommen und den KSZE-Prozeß in die Richtung einer allgemeineren europäischen Zusammenarbeit. Ein anderer großer Unterschied war, daß Kekkonen vor engen (sogar außergewöhnlichen engen) Beziehungen zu den Leitern der Sowjetunion nicht zurückscheute. Er hatte keine Angst davor, daß der Einfluß in beide Richtungen – von Helsinki aus in Richtung Moskau und von Moskau aus in Richtung Helsinki – zunehmen könnte, oder er rechnete damit, daß enge Beziehungen doch einträglich seien. Ein dritter großer Unterschied war, daß Paasikivi als Staatspräsident die Bedeutung des Vertrags über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand bagatellierte, während Kekkonen dagegen jenen Vertrag zum Fundament seiner Außenpolitik machte. Er hob in allen Zusammenhängen dessen Bedeutung hervor und machte ihn zum Symbol der „Loyalität“, die Finnland der Sowjetunion gegenüber hegte.

Die Außenpolitik Kekkonens war in der Ära Chruschtschow erfolgreich. Als Breschnew die Führung übernommen hatte, begannen die Dinge kompliziert zu werden. Ende der sechziger Jahre hörte die Sowjetunion auf, die Neutralität Finnlands anzuerkennen und fing an, in verschiedener Weise Druck auf Finnland auszuüben. In dieser Situation war es vonnöten, sich zu Moskau so zu verhalten, wie Finnland zu St. Petersburg in der Ära der Autonomie.

Kekkonens außenpolitisches Tätigkeitsmodell kann man offenbar als eine neue Anwendung des loyalen Separatismus Snellmans betrachten. Man kann in Kekkonens Denken alle Faktoren finden, die im außenpolitischen Denken Snellmans wichtig sind. Snellman war dem Kaiser gegenüber loyal, aber dem russischen Staat gegenüber ein Separatist. Kekkonen war der Moskauer Führungsspitze gegenüber loyal, aber der Sowjetunion gegenüber ein Separatist. Snellman versuchte, zwischen Polen und Finnland einen Unterschied zu machen, Kekkonen wiederum machte einen Unterschied zwischen Finnland und allen osteuropäischen Ländern. Persönliche Beziehungen zum Gebieter, Vertrauen zwischen dem Gebieter und Finnland und die Forderung nach einer einstimmigen Außenpolitik findet man sowohl in Snellmans Denken als auch in Kekkonens Denken. Beiden gemeinsam war auch, daß sie den Aufstieg des Ostens voraussagten. Snellman äußerte schon um 1840 herum die Ansicht, daß die slawischen Völker aller Wahrscheinlichkeit nach in Europa die Hegemonie erlangen würden. Kekkonen wiederum glaubte noch nach 1970, daß die Sowjetunion für den Westen eine sehr starke und immer mehr zunehmende wirtschaftliche und politische Herausforderung bedeuten würde.

Die Kongruenz der Ära Kekkonen und der Ära Snellman erstreckt sich über die persönliche Denkweise hinaus auch auf die Strukturen der Beziehungen mit dem Osten. Die wichtigste dieser Kongruenzen war vielleicht das Festklammern an einen einzigen Vertrag, der für die Nation wichtig war. In der Ära der Autonomie fungierte die Versicherung des russischen Kaisers von 1809 als ein solcher Vertrag. In der Ära Kekkonen war es der Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand.

Diese Übereinkünfte unterscheiden sich untereinander: die Versicherung des Kaisers von 1809 war von Anfang an ein Versprechen, daß die Stellung unseres Landes nicht geändert werden würde und deswegen den Finnen angenehm. Der FZB-Vertrag war eine Akte, die die außenpolitische Ellbogenfreiheit verminderte und deswegen den Finnen unsympathisch war. Trotz der großen Unterschiede hatten jene Übereinkünfte einen gemeinsamen Zug: sie kontrollierten das offizielle Verhältnis zwischen Finnland und seinem östlichen Nachbarn. Wegen dieser gemeinsamen Funktion erhielten beide für die finnischen Auslandsbeziehungen eine hervorgehobene, große Bedeutung. Die Frage galt nicht nur dem Text der Übereinkünfte, sondern der Auslegung des Textes.

Die Finnen verstanden nicht sofort, daß in jenen Übereinkünften Möglichkeiten steckten. Finnland verspürte erst in den sechziger Jahren des neunzehnten Jahrhunderts, daß es ein Staat sei, nachdem es eingesehen hatte, daß es eigene Gesetze besaß, die der russische Kaiser in seiner Versicherung gebilligt hatte. Finnland war erst imstande, sich als neutral zu definieren, als es die Halbinsel Porkkala zurückbekommen hatte, obwohl „die Idee der Neutralität“ nach Kekkonens Auffassung schon in der Präambel des FZB-Vertrags enthalten ist.

Die Möglichkeit, eine neue Stellung zu erlangen, war jedoch nicht ausreichend. Am Ende der Ära der Autonomie gab es ein Tauziehen zwischen Finnland und St. Petersburg, ob die

Versicherung des Kaisers von 1809 ausreichte, Finnland zu einem „innerlich souveränen Staat“ zu machen. Der Standpunkt in St. Petersburg war, daß Finnland keinen Sonderstatus hatte. In Finnland war man anderer Meinung. Hundert Jahre später fand ein ähnliches Tauziehen um die Neutralität Finnlands statt. Nachdem die Sowjetunion Ende der sechziger Jahre aufgehört hatte, vorbehaltlos die finnische Neutralität anzuerkennen, begann eine Diskussion, die die Neutralität und den FZB-Vertrag einander entgegensetzten. Die Finnen sahen darin keinen Widerspruch. Die Sowjetunion sah einen Widerspruch: der FZB-Vertrag sei erstrangig, die Neutralität sei für Finnlands Teil höchstens ein „Streben“.

Gemeinsam für diese Zeitläufte waren die zahlreichen Artikel, die von Pseudonymen unterzeichnet waren. Die Pseudonyme Komissarov, Liimatainen und Pohljobkin der Ära Kekkonen ähnelten sehr den Pseudonymen Kuohari, Kekäläinen und Katkov der Ära der Autonomie. Beiden Epochen gemeinsam war die Verwendung Finnlands durch die Russen als Versuchsobjekt, sooft die Beziehungen ohne Störungen waren; die „Schaufensterpolitik“ Alexanders II. und Breschnews Idee von Finnland als Beispiel der friedlichen Koexistenz sind schließlich nicht weit voneinander entfernt.

Man hat Urho Kekkonen einer übertriebenen Nachgiebigkeit den Russen gegenüber bezichtigt. Man hat von der Finnlandisierung gesprochen und behauptet, daß die Wirkungen der Verbrüderung für Finnland schädlicher gewesen seien, als was man zu Kekkonens Zeiten zugeben wollte.²² Es gibt sicher eine Grundlage für solche Behauptungen. Trotzdem darf man nicht vergessen, daß sich Kekkonen immer den Zielen der Sowjetunion widersetzte, wenn er sie als gefährlich für die internationale Stellung Finnlands betrachtete. Er drohte damit, sein Amt niederzulegen, falls das Wort Neutralität nicht in die Kommuniqués des Jahres 1971 aufgenommen werden würde. (Später mußte Kekkonen freilich nachgeben.) Er setzte trotz des Widerstands Breschnews den finnischen EEC-Freihandelsvertrag durch. Er gab dem Botschafter der Sowjetunion den Laufpaß, weil dieser versucht hatte, direkten Einfluß auf die Innenpolitik auszuüben. Und er lehnte 1978 den Vorschlag der Sowjetunion ab, gemeinsame Manöver abzuhalten. (In dieser Hinsicht war er mithin erfolgreicher als Snellman, in dessen Amtsperiode die finnischen Verbände an gemeinsamen Gefechtsübungen teilnehmen mußten.) Man darf auch nicht vergessen, daß Kekkonen die Nachgiebigkeit dem Osten gegenüber mit seiner aktiven, in westliche Richtung gehenden Tätigkeit ausbalancierte.

Die Präsidentschaft Koivistos ab 1982

Mauno Kovisto wurde im Jahre 1982 unter solchen Umständen zum Staatspräsidenten gewählt, die für finnische Verhältnisse außergewöhnlich sind: diese Wahl war die erste nach dem Zweiten Weltkrieg, die die Sowjetunion nicht zu beeinflussen versuchte. Man wußte damals, daß Koivisto kein Favorit der Sowjetunion war.

Als Koivisto Staatspräsident geworden war, begann er in der finnischen Außenpolitik die Kontinuität zu betonen. Er konstatierte, daß er nicht zulassen werde, daß das Erbe Kekkonens und Paasikivis ruiniert werde. Darauf entschloß er sich 1983 schon mehrere Jahre vor dem Erlöschen des FZB-Vertrags, diesen zu erneuern. Die Betonung dieser Kontinuität wird verständlich, wenn man bedenkt, daß ebenderselbe Breschnew, der in den siebziger Jahren versucht hatte, Finnland die Neutralität zu nehmen, immer noch in der Sowjetunion die Führung innehatte.

Als Gorbatschow an die Macht gekommen war, wurde die Stellung Finnlands allmählich besser. Die Sowjetunion brauchte Finnland nicht mehr als Vermittler zwischen Ost und West oder als Musterbeispiel der „friedlichen Koexistenz“. Das neue Verhalten der Sowjetunion zu Finnland kam während des Besuchs, den Gorbatschow im Oktober 1989 in Finnland machte, auf konkrete Weise zum Vorschein. In einer Rede in der Finlandia-Halle erkannte Gorbatschow die finnische Neutralität an. Die Sowjetunion hatte in der Ära Breschnew nicht darin eingewilligt, dies vorbehaltlos zu tun. Zugleich stellte Gorbatschow allerdings fest, daß der FZB-Vertrag immer noch von Bedeutung sei.

Das Jahr 1989, das Jahr der Veränderungen in Europa, führte auch eine Änderung der außenpolitischen Doktrin Finnlands herbei. Während die Freiheit der außerpolitischen Tätigkeit früher durch neue Schachzüge erweitert worden war, ohne die alten Strukturen anzu-

tasten, nahm sich die außenpolitische Führung Finnlands nach dem verrückten Jahr Europas die institutionalen Grundstrukturen der Außenpolitik, den Pariser Friedensvertrag (1947) und den FZB-Vertrag (1947), vor. Im September 1990 bekundete die finnische Regierung einseitig, daß die militärischen Einschränkungen des Friedensvertrags ihren Sinn verloren hätten, und stellte fest, daß die Anspielung auf Deutschland im FZB-Vertrag in sachlicher Hinsicht veraltet sei.

Man hatte sich den Zeitpunkt genau überlegt: die Maßnahme wurde getroffen, nachdem Moskau der Wiedervereinigung Deutschlands zugestimmt hatte – aber vor dem Tag der Wiedervereinigung. Falls Finnland länger gewartet hätte, wäre es der einzige europäische Staat gewesen, dessen Souveränität von einem Friedensvertrag der Nachkriegszeit noch eingeengt worden wäre. Betreffend die Beziehungen zwischen Finnland und der Sowjetunion ist wichtig, daß Finnland allein handelte, ohne sich zuerst mit Moskau zu beraten. Finnland zeigte so, daß es nicht länger Moskau brauchte, um eine größere Freiheit zu erlangen.

Die alte Tradition der Gefügigkeit wurde freilich nicht ganz aufgegeben. Zum Emanzipationsstreben der baltischen Länder und überdies zu anderen Erscheinungen des Zerfalls des sowjetischen Imperiums nahm Finnland eine äußerst vorsichtige Haltung ein. Finnland war bestrebt, zusammen mit der Sowjetunion weiterhin den FZB-Vertrag zu erneuern, weil die Finnen glaubten, daß nur die auf Verträge gegründete separatistische Loyalität auch in der Zukunft als Tätigkeitsmodell fungieren würde. Ferner glaubten sie, daß eine neue Doktrin dann für eine Welt formuliert werden sollte, in der die Sowjetunion und die USA – also gar nicht Europa – immer noch die Entwicklung jenes Umfeldes bestimmen würden, in dem die finnische Außenpolitik tätig ist.

Man kann die finnische außenpolitische Führungsspitze kritisieren, weil sie so langsam reagierte, aber dabei muß man in Betracht ziehen, daß das Grundkonzept der finnischen Außenpolitik – die Neutralität im Kalten Krieg – keineswegs mißglückt war. Finnland befand sich jetzt zum ersten Mal in seiner Zeit als Republik in einer Situation, in der es sein außenpolitisches Tätigkeitsmodell ändern mußte, obwohl seine nationale Strategie richtig gewesen war. Einen derartigen Beschluß zu fassen, ist natürlich schwierig.

Es steckt eine gewisse Ironie darin, daß die Neutralität im Kalten Krieg auf dieselbe Weise endete, wie die Autonomie seinerzeit: als sie schließlich ganz und gar erreicht wurde, fanden die Finnen sie unzulänglich. Es war an der Zeit, eine neue nationale Strategie und ein neues außenpolitisches Tätigkeitsmodell zu suchen.

Das Ende des loyalen Separatismus

Nur drei Monate nach der Auflösung der Sowjetunion reichte Finnland im März 1992 seinen Antrag zur Aufnahme in die EG ein.

Obwohl sich Finnland während des Kalten Krieges stufenweise den westlichen Organisationen näherte, kann man den Beschluß, die EG-Mitgliedschaft zu beantragen, als eine der großen Kurskorrekturen in der Geschichte der finnischen Außenpolitik ansehen. Zugleich kann man jenen Schritt als das Ende der alten Nachgiebigkeitspolitik und des loyalen Separatismus betrachten. Der Beschluß unterscheidet sich von früheren Kurskorrekturen darin, daß Finnland nicht von einer Nachgiebigkeitspolitik zur aktiven Opposition gegen den östlichen Nachbarn oder zur Suche nach Hilfe aus anderen Himmelsrichtungen überwechselt. Anstatt dem Osten den Rücken zu kehren, versucht Finnland, so wie mit anderen Ländern auch, gute Beziehungen mit dem östlichen Nachbarn zu pflegen. Vorteile und Ziele werden dabei einander angepaßt und die günstigsten Methoden, die Ziele zu erreichen, werden abgewogen. ■

Anmerkungen

- ¹ Per Cramer, Neutralitetsbegreppet, den permanenta neutralitetens utveckling, Stockholm 1989, S. 35–36.
Eine gründliche Erläuterung der Geschichte der schweizerischen Neutralität ist:
Bonjour, Geschichte der schweizerischen Neutralität, Bd. 1–6, Basel 1967–1970.
- ² Die führenden Großmächte beschlossen im sog. Schweizer Komitee, den Wunsch der schweizerischen Regierung zu erfüllen und die schweizerische Neutralität anzuerkennen. Der Beschluß wurde in ein Protokoll eingetragen, das ein Nachtrag zum Pariser Friedensvertrag war und in dem sich Großbritannien, Österreich, Preußen, Rußland und Frankreich verpflichteten, die ewige Neutralität der Schweiz zu gewährleisten.
- ³ Olav Riste, The Neutral Ally. Norway's Relations with Belligerent Powers in the First World War, Oslo 1965, S. 29–32.
- ⁴ Die Rechtssätze des Seerechts wurden nach der Beendigung des Krimkrieges 1856 auf dem Pariser Kongreß ausgearbeitet. Alle Großmächte, auch England, billigten dabei den Grundsatz, daß eine neutrale Flagge die Handelsgüter deckt, ausgenommen die Konterbande. Usancemäßig durften früher Güter von und zu den kriegführenden Ländern nicht an Bord von neutralen Schiffen verfrachtet werden.
- ⁵ Juhani Paasivirta, Suomi ja Eurooppa. Autonomiakausi ja kansainväliiset kriisit (1808–1914), Kirjayhtymä Helsinki, S. 189–216.
Osmo Jussila, Maakunnasta valtioksi, WSOY Juva 1987.
Heikki Viitala (Hrsg.), Snellman, valtakunta ja keisarikunta, Gummerus Jyväskylä 1990.
- ⁶ Paasivirta, Suomi ja Eurooppa, Bd. 1, S. 227.
- ⁷ Helsingfors Dagblad, 15. April 1863, Leitartikel
- ⁸ „Vi kunna icke inse huru Finland skulle underhålla en, än mindre tvenne stora arméer. Finlands vidsträckta sjökust fordrar i sanning en icke ringa truppstyrka till sitt försvar. Det enda medlet att förskona landet från outhärliga, ändamålslösa lidanden, vore därför, om bägge de stridande makterna förklarade Finland för neutralt – och dess handelsflotta likaså, naturligtvis med undantag för krigskontraband“. Ebenda.
- ⁹ Åbo Underrättelser, 18. 4. 1863, Leitartikel.
Åbo Underrättelser, 30. 4. 1863, „Finlands ställning“.
Åbo Underrättelser, 9. 5. 1863, „Helsingfors Tidningar och Finlands Neutralitet“.
- ¹⁰ J. V. Snellman, „Krig eller fred för Finland“, Litteraturblad 1863 Nr. 5 (maj), erschien am 9. Juli 1863.
- ¹¹ Jene Äußerung findet sich als Zitat bei Osmo Jussila in seinem Artikel „J. V. Snellmanin suhde Venäjän valtakuntaan ja valtaistuimeen“ in:
Heikki Viitala (Hrsg.), Snellman, valtakunta ja keisarikunta. Snellman instituutin julkaisuja, 10, Jyväskylä 1990, S. 24.
- ¹² „Suomen valtiollinen tila“, Suometar 8. 9. 1963.
- ¹³ Jussi T. Lappalainen, „Venäjä vai Skandinavia“ in:
Heikki Viitala (Hrsg.), Snellman, valtakunta ja keisarikunta, S. 38.
- ¹⁴ Vgl. z. B. Juhani Paasivirta, „Nuoren Leo Mechelinin näkemyksiä diplomaatiasta ja ulkopolitiikan hoidosta“, Sonderdruck.
- ¹⁵ Osmo Jussila, Maakunnasta valtioksi, S. 137, 143.
- ¹⁶ J. R. Danielson-Kalmari, Mihin suuntaan?, Porvoo 1901.
- ¹⁷ Tuomo Polvinen, Paasikivi I, 1989, S. 51.
- ¹⁸ Jukka Tervonen, J. R. Danielson-Kalmari, historiantutkija ja opettaja, SHS, Helsinki 1991, S. 45.
- ¹⁹ „Our ultimate policy is to ensure a free and independent Finland, but it must always be remembered that Finland is a conquered country and will have to work her passage home.“
Direktive des englischen Außenministeriums an die britischen Mitglieder der Kontrollkommission, 12. 10. 1944.
Eine Abbildung der Akte in: J. H. Magill, Tasavalta tulikokeessa, Mikkeli 1981.
- ²⁰ Wenn man den Worten Tauno Jalantis, eines Bekannten von Paasikivi, Glauben schenken kann, war Paasikivi 1940 sehr weit gegangen. Jalanti zufolge (der allerdings eine sehr schlechte Meinung von Paasikivi hatte) äußerte Paasikivi in Moskau: „Wir haben ja auch früher zu Rußland gehört und wir hatten es damals gut. Das halte ich jetzt nicht für unmöglich.“ in: Jaakko Paavolainen, Väinö Tanner – patriootti, Elämäkerta vuosilta 1937–1966, Tammi Helsinki 1989, S. 442.
- ²¹ Tuomo Polvinen, J. K. Paasikivi, Valtiomiehen elämäntyö I 1870–1918, S. 51.
- ²² Timo Vihavainen, Kansakunta rähmällään. Suomettumisen lyhyt historia, Otava Keuruu 1991.

Die Europäische Gemeinschaft nach dem Jahr 2000

Karl von Wogau
Dr. jur., Rechtsanwalt;
geb. 18. 7. 1941. Studium
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften in
Freiburg, München, Bonn
und Fontainebleau; 1973
Promotion. Seit 1979 Mitglied
des Europa-Parlaments (CDU), dort u. a.
Mitglied des Ausschusses
für Wirtschaft, Währung
und Industriepolitik.



Wenn man heute den Auftrag bekommt, über Europa nach dem Jahr 2000 zu sprechen, befindet man sich in einer schwierigen Situation. Gerade jetzt, in den ersten Jahren dieses Jahrzehnts, befindet sich Europa an einem Scheideweg. Ob sich die Gemeinschaft zu einer Freihandelszone weiterentwickelt, oder ob am Ende der Entwicklung ein europäischer Bundesstaat steht, hängt von Entscheidungen ab, die in diesen Monaten getroffen werden.

Seit langer Zeit erleben wir erstmals wieder leidenschaftliche Diskussionen über den richtigen Weg zur europäischen Einigung. Gegenstand dieser Auseinandersetzung ist der Vertrag von Maastricht. Wenn man die öffentliche Diskussion über diesen Vertrag verfolgt, kann man feststellen, daß Zustimmung und Ablehnung in fast allen Ländern Europas bei etwa 50 % liegen. Die dänische Volksabstimmung ergab 50 % minus 1 %. Ebenso knapp war die Zustimmung in dem französischen Referendum. Kurz darauf kam die Ablehnung des EWR-Vertrages in der Schweiz und darauf das Gipfeltreffen von Edingburgh, welches erneut eine Perspektive für die letztendliche Ratifizierung des Vertrages eröffnete. Gleichzeitig machten jedoch die Regierungen einiger Mitgliedsländer deutlich, daß sie den Willen haben, gegebenenfalls auch ohne Großbritannien den Weg zur gemeinsamen Währung und zur Politischen Union weiterzugehen. Die knappen Abstimmungsergebnisse in Dänemark und Frankreich entsprechen jedoch auch der Stimmungslage der Wähler in vielen anderen Ländern der Europäischen Gemeinschaft. Darum müssen sich die Verantwortlichen fragen, welche Gründe die verstärkte Kritik an dem europäischen Einigungsweg hat. Nach meiner Überzeugung ist es darauf zurückzuführen, daß sich die europäische Einigung zu Beginn dieses Jahrzehnts gewaltig beschleunigt hat.

In den 70er und 80er Jahren dieses Jahrhunderts gab es keine wesentlichen Fortschritte, die für die Bürger sichtbar geworden wären. Zwar wurden die Grundlagen für das europäische Währungssystem und den europäischen Binnenmarkt geschaffen, aber diese Entwicklungen wurden in der breiten Öffentlichkeit praktisch übersehen. Europa war nach wie vor ein gutes Sujet für Sonntagsreden, aber keiner rechnete damit, daß hier wirklich wesentliche Veränderungen zu erwarten seien. Eurosclerose war das Wort, welches diesen Tatbestand am besten umschrieb.

Die Schaffung des europäischen Binnenmarktes war das Signal zum Beginn der neuen Entwicklung. Rechtzeitig zum 1. 1. 1993 wurden die Warenkontrollen zwischen den Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft abgeschafft. Für die Personenkontrollen, insbesondere an Flughäfen, wird dieses Ziel am Ende dieses Jahres erreicht sein. Gleichzeitig läuft die Ratifizierung des Maastrichter Vertrages, wonach spätestens zum Ende dieses Jahrzehnts die

Währungsunion verwirklicht werden soll. Zur gleichen Zeit wird die Regierungskonferenz des Jahres 1996 vorbereitet. Dort sollen die Grundlagen für eine gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik der Gemeinschaft verstärkt werden.

Mancher gibt uns den Rat, doch etwas langsamer vorzugehen und diese Veränderungen nicht alle gleichzeitig anzustreben. Dabei darf man jedoch nicht vergessen, daß sich in diesen Jahren die ganze Welt in einem atemberaubenden Tempo grundsätzlich verändert hat. Wir erleben den Zusammenbruch des Kommunismus, die deutsche Einheit, das Auseinanderfallen der Sowjetunion und den schrecklichen Bürgerkrieg in Jugoslawien. Gleichzeitig wird deutlich, daß die Gemeinschaft in ihrer heutigen Gestalt nicht dazu in der Lage ist, diesen Herausforderungen zu begegnen. Wenn wir die Not und das Elend in unserer unmittelbaren Nachbarschaft sehen und gleichzeitig die Erwartungen vieler Menschen dort, die sich auf Europa richten, in Betracht ziehen, müßten wir eines feststellen: die Weiterentwicklung der Gemeinschaft geht nicht zu schnell vor sich, sondern zu langsam.

Zurück zu der Frage, wie das Europa des Jahres 2000 aussehen wird. Zunächst einmal wird es durch gemeinsame Grenzen nach außen und offene Grenzen nach innen geprägt sein. Wir können davon ausgehen, daß die Errungenschaften des europäischen Binnenmarktes bis dahin in vollem Umfang in die Wirklichkeit umgesetzt sein werden.

Die Zollschilder, die heute noch gelegentlich an den Grenzen zwischen Mitgliedsländern der Gemeinschaft zu sehen sind, werden endgültig verschwunden sein. An ihre Stelle sind die blauen Schilder getreten, die darauf hinweisen, daß hier ein jeweils anderes Land der Europäischen Gemeinschaft beginnt.

Zur Verwirklichung des Binnenmarktes gehört auch, daß Flüge zwischen Städten innerhalb der Europäischen Gemeinschaft als Inlandsflüge behandelt werden. Sicherheitsvorkehrungen und Tarife werden bei einem Flug von München nach Paris nicht mehr anders sein als bei einem Flug von München nach Berlin. Ob dies bis dahin auch für Flüge ab Basel gelten wird, wage ich nicht mit Sicherheit vorauszusagen.

Eine der wichtigsten Errungenschaften des Binnenmarktes ist in der gegenseitigen Anerkennung der Ausbildungszeugnisse zu sehen. Wer in einem Mitgliedsland der Europäischen Gemeinschaft einen Beruf erlernt, wird diesen auch in den anderen Ländern der Gemeinschaft ausüben können. Dadurch ergeben sich neue Chancen, gerade für junge Menschen.

Handelshemmnisse ergaben sich in der Europäischen Gemeinschaft oft daraus, daß in den verschiedenen Mitgliedsländern unterschiedliche technische Normen galten. Derzeit werden gemeinsame technische Normen erarbeitet, und zwar im Rahmen eines neuen Verfahrens durch die europäischen Normeninstitute in weitgehender Selbstverwaltung der Wirtschaft.

Auch im Bereich der Dienstleistungen hat der grenzüberschreitende Wettbewerb bereits begonnen. Banken und Versicherungen nutzen die Chance, ihre Dienste in allen Ländern der Europäischen Gemeinschaft anzubieten. Dasselbe gilt auch für freie Berufe, wie z. B. Architekten, welche die Möglichkeiten erhalten, an Ausschreibungen in allen Ländern der Gemeinschaft teilzunehmen.

Am 1. 1. 1993 wurde die Abwicklung der Mehrwertsteuer im grenzüberschreitenden Warenverkehr vom Zoll auf die Finanzämter übertragen. Derzeit stehen die Probleme und die Kosten der Umstellung im Vordergrund des Interesses. Es ist zu hoffen, daß es gelingen wird, das System bis zum Jahre 2000 von dem derzeitigen Bestimmungsland- auf das Ursprungslandprinzip umzustellen.

Die größten Schwierigkeiten erleben wir derzeit noch bei der Gewährleistung der inneren Sicherheit bei offenen Grenzen. Mögliche Sicherheitsverluste sollen ausgeglichen werden durch eine gemeinsame Sicherung der Außengrenzen, Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden der Gemeinschaft und die Gründung eines europäischen Polizeiamts (Europol) zur Bekämpfung von Drogen, Terrorismus und organisierter Kriminalität. Hier ist nicht die EG zuständig. Vielmehr haben sich die Mitgliedsländer mit ihrem Willen durchgesetzt, diese Probleme aus eigener Kraft durch zwischenstaatliche Abkommen zu lösen. Leider muß man feststellen, daß sie dabei versagt haben. Während die Gemeinschaft ihre Aufgaben weitgehend termingerecht bis zum 1. 1. 1993 gelöst hat, sind die zwischenstaatlichen Abkommen von Schengen und von Dublin noch nicht ratifiziert. Hier liegt für uns eine der wichtigen Aufgaben, die wir in den nächsten Monaten und Jahren zu lösen haben.

Alte und neue Gemeinschaft

Wenn man heute über die Europäische Gemeinschaft und ihre Zukunft spricht, begegnet man immer wieder der Befürchtung, diese könnte sich zu einem bürokratischen Moloch weiterentwickeln. Der Bürokratismus ist eine der Krankheiten unserer Zeit, und die Europäische Gemeinschaft hat den Ruf, dieser Gefahr noch mehr als andere ausgesetzt zu sein.

Darum muß man die Frage stellen, wie Bürokratismus in der Europäischen Gemeinschaft entsteht.

Dabei gibt es eine Denkschule, die davon ausgeht, in Brüssel gäbe es eine ungeheure Anzahl tatendurstiger Kommissionsbeamter, die Tag und Nacht darüber nachsinnen, wie man die europäischen Bürger täglich mit neuen Richtlinien und Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft beglücken könne. An der Zahl der Beamten kann es jedoch nicht liegen. Es wird Sie verblüffen zu hören, daß die Europäische Gemeinschaft weniger Mitarbeiter beschäftigt, als die Stadt Stuttgart. Während Kommission, Rat und Parlament etwa 20.000 Menschen beschäftigen, sind es bei der Stadt Stuttgart 24.000. Dabei muß man zusätzlich berücksichtigen, daß etwa ein Drittel der Mitarbeiter der Europäischen Gemeinschaft notwendigerweise als Dolmetscher und Übersetzer beschäftigt sind.

Oft sind es auch gar nicht die eifrigen Beamten der Kommission, sondern die der Mitgliedsländer, die für umfangreiche und komplizierte Regelungen sorgen. Beispielsweise werde ich derzeit überall in meinem Wahlbezirk darauf angesprochen, daß aufgrund der übertriebenen strengen Hygienevorschriften der Europäischen Gemeinschaft zahlreiche kleine Schlachthöfe in unserer Region geschlossen werden müssen. Daraufhin versuchten wir herauszufinden, welche lebensfremden und regelungswütigen Kommissionsbeamten denn eigentlich diese Vorschriften erlassen hätten. Dabei wurden wir jedoch nicht in Brüssel fündig, sondern in Bonn. Es war die deutsche Delegation im Ministerrat, welche diese strengen Vorschriften in den Gesetzgebungsprozeß eingebracht hatte.

Man könnte zahlreiche andere Beispiele dafür anführen, daß Regelungen, welche durch die Kommission vorgeschlagen wurden, in ihrem Umfang durch die Beratungen im Ministerrat zumindest verdreifacht wurden.

Der wichtigste Grund für die Kompliziertheit von Regelungen der Europäischen Gemeinschaft ist und bleibt die Regel der Einstimmigkeit. Bis zum Juli 1987 mußte man davon ausgehen, daß fast alle Beschlüsse der Europäischen Gemeinschaft nach dieser Regel erfolgten. Dies führte dazu, daß der Zeitbedarf für diese Beschlüsse außerordentlich groß war und die Ergebnisse umfangreich und kompliziert.

Am 1. Juli 1987 trat die sogenannte Einheitliche Europäische Akte zur Verwirklichung des Binnenmarktes in Kraft. Diese war ein erster Schritt auf dem Wege zu einer neuen Europäischen Gemeinschaft. Diese Änderung des EWG-Vertrages hatte folgende Vorgeschichte. Die Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft hatten sich darauf geeinigt, zum 1.1.1993 den europäischen Binnenmarkt zu verwirklichen. Ein Weißbuch der Kommission hatte zuvor deutlich gemacht, daß dafür etwa 300 Beschlüsse des Parlaments und des Ministerrats notwendig seien. Jeder mußte erkennen, daß dies mit dem bisherigen Verfahren der Einstimmigkeit und dem damit verbundenen Zeitaufwand nicht zu erreichen war. Allerdings fiel es einigen Ländern, insbesondere Großbritannien und seiner Regierungschefin Margaret Thatcher, außerordentlich schwer, von ihrem bisherigen Vetorecht Abschied zu nehmen. Letztendlich wurde jedoch beschlossen, bei der Mehrzahl der Entscheidungen, die zur Verwirklichung des Binnenmarktes notwendig waren, die Mehrheitsentscheidung zuzulassen. Hier gilt jetzt die sogenannte qualifizierte Mehrheit. Diese ist normalerweise erreicht, wenn etwa $\frac{2}{3}$ der Mitgliedsländer einem Vorschlag zustimmen.

Gleichzeitig wurden die Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlamentes im Gesetzgebungsverfahren wesentlich verstärkt. Nach dem neuen Verfahren der Zusammenarbeit werden Gesetzgebungsvorschläge in zwei Lesungen im Europäischen Parlament beraten. Gegen Änderungsvorschläge, welche das Europäische Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder in zweiter Lesung beschließt, braucht der Ministerrat die Einstimmigkeit. Das neue Verfahren bewirkt, daß etwa ein Drittel der Änderungsvorschläge, welche das Europäische Parlament beschließt, Eingang in den endgültigen Text der Europäischen Richtlinien und Verordnungen

finden. Nicht wenige hatten befürchtet, daß das neue Gesetzgebungsverfahren wegen der stärkeren Beteiligung des Europäischen Parlamentes zu einer Verlangsamung der Gesetzgebung der Europäischen Gemeinschaft führen könnte. Das Gegenteil war jedoch der Fall. Gesetzgebungsverfahren, die in der alten Europäischen Gemeinschaft 10–20 Jahre in Anspruch nahmen, werden heute in ein bis zwei Jahren abgewickelt. Durch die Mitwirkung des Parlaments und die Verstärkung der Öffentlichkeit hat sich auch die Qualität der Gesetzgebung verbessert. Dies zeigt, daß es sich auch in der Europäischen Gemeinschaft lohnt, mehr Demokratie zu wagen.

In der alten Europäischen Gemeinschaft wurde versucht, soviel wie möglich zu harmonisieren. Wenn dann alles in allen Ländern der Europäischen Gemeinschaft gleich sei, habe man das Ziel der europäischen Einigung erreicht.

Demgegenüber gilt in der neuen Gemeinschaft das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung. Danach sind gemeinsame Normen nur noch da erforderlich, wo es darum geht, Gesundheit und Sicherheit der Bürger zu schützen. Im übrigen werden die bestehenden Unterschiede gegenseitig anerkannt.

Für Deutschland bedeutet das beispielsweise, daß unsere traditionellen Regeln für die Herstellung von Bier weiterhin Anwendung finden. Wenn deutsche Brauer für den deutschen Markt produzieren, müssen sie wie bisher das sogenannte Reinheitsgebot befolgen. Allerdings dürfen Brauer aus anderen Mitgliedsländern jetzt auch ihre Biere in Deutschland anbieten, die nach anderen Rezepten gebraut sind. Welches Bier dann schließlich getrunken wird, liegt einzig und allein beim Verbraucher. Ich kann mich noch gut daran erinnern, daß man bei der Einführung dieser Regelung den Untergang der deutschen Brauereiindustrie vorausgesagt hat. Mittlerweile hat sich jedoch herausgestellt, daß die damit verbundene Diskussion über das deutsche Reinheitsgebot eine sehr erfolgreiche Marketingcampagne gewesen ist. Die gleiche Regel wird auch für das italienische Reinheitsgebot für Nudeln angewendet. Dort gilt die traditionelle Regelung, daß bei der Herstellung von Spaghetti nur Hartweizen (*grano duro*) verwendet werden darf. Die Verwendung von Weichweizen oder die Hinzufügung von Eiern ist verboten. Für die italienischen Hersteller gilt dieses Verbot weiter. Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung führt jedoch dazu, daß die schwäbischen Spezialitäten, für welche diese Regeln nicht gelten, jetzt ebenfalls in Italien angeboten werden können.

Dieses Prinzip gilt auch im Bereich der Ausbildung. Ausbildungszeugnisse werden in der Europäischen Gemeinschaft gegenseitig anerkannt. Das führt zu einem Wettbewerb zwischen den Mitgliedsländern, wer seinen jungen Leuten in der entsprechenden Zeit die bessere Ausbildung anzubieten in der Lage ist. Dieser Wettbewerb wird dazu führen, daß man mehr als in der Vergangenheit die Erfahrungen anderer berücksichtigt. In Deutschland befinden wir uns mitten in einer Diskussion über die Dauer der Ausbildungen an Schulen und Hochschulen. Wir haben festgestellt, daß beispielsweise Physiker und Chemiker in Frankreich und England ihre Ausbildung oft schon mit 24 Jahren abschließen, während das bei uns oft bis zum 28. Lebensjahr dauert. Man diskutiert über verschiedene Möglichkeiten, diese Zeit zu verkürzen. Wenn wir dabei zu dem Ergebnis kommen, daß die längere Studienzeit etwas bringt, können wir bei dem bisherigen System verbleiben. Es gibt keine Richtlinie oder Verordnung aus Brüssel, welche eine Verkürzung vorschreibt. Lediglich der Wettbewerb im Rahmen der gegenseitigen Anerkennung veranlaßt uns dazu, die Erfahrungen der anderen mehr als bisher zu berücksichtigen.

Umgekehrt haben wir Deutschen gute Erfahrungen gemacht mit dem dualen System der Berufsausbildung in Beruf und Schule. Unsere Nachbarn haben erkannt, daß die daraus resultierende gute Ausbildung ein wesentlicher Grund für die noch bestehende Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Firmen ist. In Frankreich und in Spanien überlegt man sich, Elemente dieses Systems in die Berufsausbildungswege dieser Länder einzuführen. Einmal mehr: nicht weil eine Brüsseler Verordnung sie dazu zwingt, sondern weil der europäische Wettbewerb sie dazu veranlaßt.

Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung gilt auch bei der Unternehmensbesteuerung. Die Zuständigkeit für die Höhe der Unternehmensbesteuerung verbleibt bei den Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft. Eine gemeinsame Regelung durch die Europäische Gemeinschaft ist nicht vorgesehen. Der grenzüberschreitende Wettbewerb bewirkt jedoch,

daß ein Wettbewerb zwischen den Mitgliedsländern entsteht, wer seinen Bürgern die Leistungen, die man von einem Staat erwartet, zu den günstigeren Bedingungen anbietet.

Ähnlich sind die Dinge auch in der Schweiz geregelt. Die Zuständigkeit für die Unternehmensbesteuerung liegt dort nicht bei der Eidgenossenschaft, sondern sie liegt nach wie vor bei den Kantonen.

Die Auswirkungen dieses Verfahrens habe ich erstmals in einem Gespräch mit einem Unternehmer aus Zürich erfahren. Dieser bezeichnete die kantonale Zuständigkeit für die Unternehmensbesteuerung als die beste Garantie gegen die Willkür des Staates. Wenn der Kanton Zürich seine Steuern zu stark anhebt, wird er feststellen, daß Unternehmen ihre Tätigkeit in den Kanton Zug verlagern. Unter Umständen kann dies dazu führen, daß sich bei einer Steuererhöhung am Ende des Jahres nicht mehr, sondern weniger im Steuersäckel des Kantons befindet. Ähnliche Erfahrungen machen derzeit auch erstmalig Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft.

Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung findet jedoch seine klare Grenze da, wo es um Fragen der Sicherheit, der Gesundheit und des Umweltschutzes geht. Hier hat sich die Europäische Gemeinschaft dazu verpflichtet, gemeinsame Normen auf einem hohen Standard zu erlassen. Neu ist, daß dabei in zunehmendem Maße Mehrheitsabstimmungen möglich geworden sind. Seit dem 1. Juli 1987 gilt dies im bezug auf alle Gegenstände, die sich im innergemeinschaftlichen Warenverkehr befinden.

Das erste Beispiel dafür waren die Abgasvorschriften für Automobile. Bis zum Juli 1987 war es wegen des damals noch geltenden Prinzips der Einstimmigkeit nicht möglich, zu einer gemeinsamen europäischen Entscheidung zu kommen. Zwei Mitgliedsländer waren nicht dazu bereit, an der Einführung strenger Abgasnormen mitzuwirken. Kurz nach der Einführung der Mehrheitsabstimmung am 1. Juli 1987 war es möglich, diese Länder zu überstimmen und die Einführung strenger Abgasnormen in allen Ländern der Europäischen Gemeinschaft zu beschließen.

Ähnliches galt für das Verbot der Verwendung von Hormonen bei der Rindermast. Erst die Einführung der Mehrheitsabstimmung ermöglichte es, dieses Verbot gegen die Stimmen Irlands und Großbritanniens für alle Länder der Europäischen Gemeinschaft zu beschließen.

Verschiedentlich wurde die Befürchtung geäußert, die Einführung des Mehrheitsprinzips könne dazu führen, daß man sich auf dem niedrigsten gemeinsamen Nenner einigt. Darum ist es in den neuen Regeln ausdrücklich vorgesehen, daß jedes Land die Möglichkeit behält, zum Schutz von Sicherheit, Gesundheit und Umwelt strengere Normen einzuführen. Es muß jedoch in einem besonderen Verfahren nachweisen, daß dies zum Schutz seiner Bürger tatsächlich notwendig ist und daß mit diesen Regeln nicht lediglich protektionistische Zwecke verfolgt werden. Nach meiner Beobachtung führt diese Möglichkeit des „Aussteigens nach oben“ dazu, daß letztendlich Gemeinschaftsnormen auf einem hohen Stand beschlossen werden.

Der Vertrag von Maastricht

Nach meiner Überzeugung wird das Europa des Jahres 2000 maßgeblich durch den Vertrag von Maastricht geprägt sein. Allerdings ist dieser in vielen Ländern der Europäischen Gemeinschaft noch außerordentlich umstritten. Auch ist eine Ratifizierung in Dänemark und Großbritannien noch nicht endgültig gesichert. Dennoch muß man feststellen, daß wesentliche Inhalte dieses Vertrages heute schon Gegenstand der täglichen Praxis in der Europäischen Gemeinschaft geworden sind. Beispielsweise sind die Maastrichter Stabilitätskriterien eine wichtige Vorgabe für die Haushaltsberatungen fast aller Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft. Zur Kritik am Maastrichter Vertrag wird häufig gesagt, die Information darüber sei mangelhaft und der Vertrag mit der heißen Nadel gestrickt. Dem kann ich nur teilweise zustimmen.

Richtig ist, daß über diesen Vertrag mindestens zwei Jahre intensiv verhandelt wurde. Das Europäische Parlament war an diesen Beratungen über die sogenannte interinstitutionelle Konferenz vertreten. Diese bestand aus 28 Mitgliedern: 12 Minister bzw. Staatssekretäre als Vertreter der Mitgliedsländer, 12 Mitglieder des Europäischen Parlamentes, der Kommis-

sionspräsident und 3 weitere Mitglieder der Kommission. In diesem Gremium wurde das Europäische Parlament alle ein bis zwei Monate über den Stand der Beratungen informiert und hatte die Möglichkeit, seine Vorstellungen in die Diskussion einzubringen.

Als eines der Mitglieder dieser Konferenz habe ich während dieser zwei Jahre verschiedentlich versucht, eine öffentliche Diskussion über die kritischen Punkte des Vertrages zustandezubringen. Dies war jedoch nicht möglich. Verständlicherweise standen andere Fragen, beispielsweise die Probleme der deutschen Einheit, im Vordergrund des Interesses.

Die gleiche Erfahrung machte auch der Korrespondent der ARD in Brüssel, Herr Klein. Wie er kürzlich erzählte, hatte er im Vorfeld des Abschlusses des Maastrichter Vertrages verschiedene Sendungen über dieses Thema vorbereitet. Seine Redaktion in Deutschland lehnte diese mit dem kurzen Vermerk ab, man müsse erst den Abschluß des Vertrages abwarten, dann könne man darüber berichten.

Aus diesem Grunde wirkte der Abschluß des Maastrichter Vertrages für die Bürger in Deutschland als ein Schock. Auch wurde er in erster Linie unter dem Gesichtspunkt der vorgesehenen europäischen Währung diskutiert. Einige weitere Regelungen, die nach meiner Überzeugung fast ebenso wichtig sind, blieben unerörtert. Darum will ich einen kurzen Bericht über die wichtigsten Inhalte des Maastrichter Vertrages versuchen.

Wichtig ist zunächst die Tatsache, daß nach dem Maastrichter Vertrag das sogenannte Prinzip der Subsidiarität im EG-Vertrag verankert werden soll. Dieses Prinzip stammt aus der christlichen Soziallehre und sagt, daß die kleinere Einheit wichtiger ist als die größere. Was die Familie aus eigener Kraft leisten kann, soll der Staat nicht übernehmen. Was Gemeinde, Kreis, Land und Bund aus eigener Kraft leisten können, soll die Europäische Gemeinschaft nicht übernehmen. Ausdrücklich wird festgelegt, daß die Gemeinschaft nur unter folgenden Voraussetzungen tätig werden darf.

1. Wenn die Ziele der betreffenden Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können.
2. Wenn sie daher wegen ihres Umfangs oder wegen ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebenen erreicht werden können.
3. Unter der Voraussetzung, daß die Maßnahmen der Gemeinschaft nicht über das erforderliche Maß hinaus gehen.

Dieses Prinzip wird Bestandteil des EG-Vertrages und erhält damit Verfassungscharakter. Nach meiner Überzeugung ist es ein wichtiges Instrument, um die Tätigkeit der Gemeinschaft auf ein vernünftiges Maß zu begrenzen.

Dazu gehört auch, daß nach dem Maastrichter Vertrag in Brüssel ein Regionalausschuß eingerichtet werden soll. In diesem sind die Bundesländer und die kommunalen Körperschaften vertreten. Der Regionalausschuß wirkt beratend an der Gesetzgebung der Europäischen Gemeinschaft mit. Dieser ist auch deshalb erforderlich, weil die Umsetzung der Gesetzgebung der Europäischen Gemeinschaft oft nicht auf der Bundes-, sondern auf der Landesebene erfolgt. Die Einrichtung dieses Ausschusses ist nach meiner Auffassung ein wichtiger Schritt auf dem Wege zu einem Europa der Regionen.

Des weiteren enthält der Maastrichter Vertrag erstmals Regelungen über eine europäische Staatsbürgerschaft. Nach dem Prinzip der Subsidiarität wird diese dadurch erworben, daß man Bürger eines Mitgliedlandes der Europäischen Gemeinschaft ist, oder wird. Das entspricht den Grundsätzen der Europäischen Gemeinschaft. Wir bleiben Deutsche, Franzosen, Engländer und Italiener. Einen Einheitseuropäer kann und wird es nie geben. Die Vielfalt Europas bleibt erhalten. Aber dadurch, daß wir Bürger eines der Mitgliedsländer sind, werden wir gleichzeitig Bürger der Europäischen Gemeinschaft. Diese europäische Staatsbürgerschaft ist aber auch mit einigen konkreten Rechten verbunden.

- Jeder Bürger der Europäischen Gemeinschaft hat das Recht, an seinem jeweiligen Wohnort an den Europawahlen teilzunehmen. Dies bedeutet beispielsweise, daß ein französischer Staatsbürger, der in Freiburg wohnt, bei der nächsten Europawahl die Möglichkeit haben wird, in Freiburg an dieser Wahl teilzunehmen.
- Dies gilt ab 1995 auch für die Kommunalwahlen. Dieses Recht bedeutet kein allgemeines Ausländerwahlrecht, vielmehr ist dieses Recht Bürgern der Europäischen Gemeinschaft vorbehalten.

- Bürger der Europäischen Gemeinschaft haben das Recht, Botschaften und Konsulate auch anderer Mitgliedsländer in Anspruch zu nehmen. Wenn ich mich also als Deutscher oder Franzose an einem Ort der Europäischen Gemeinschaft befinde, wo es kein deutsches oder französisches Konsulat gibt, habe ich das Recht, als Bürger der Europäischen Gemeinschaft auch die englische Botschaft oder das englische Konsulat in Anspruch zu nehmen.

All das sind Rechte, die sich aus der europäischen Staatsbürgerschaft ergeben.

Über einen weiteren Aspekt des Maastrichter Vertrages wird wenig gesprochen, obwohl dieser nach meiner Überzeugung für die Zukunft Europas von ganz besonderer Bedeutung ist. Erstmals wird die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und des Innern in den Aufgabenbereich der Europäischen Union einbezogen. Insbesondere soll ein europäisches Polizeiamt (Europol) geschaffen werden, welches der polizeilichen Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Terrorismus, Drogenhandel und organisierter Kriminalität dienen soll. Obwohl der Maastrichter Vertrag noch nicht verabschiedet ist, hat man mit der Einrichtung von Europol bereits begonnen. Für unsere Region ist wichtig, daß Straßburg vorläufiger und hoffentlich auch endgültiger Sitz dieser Institution geworden ist.

Der Maastrichter Vertrag enthält auch eine wesentliche Stärkung der Rechte des Europäischen Parlamentes.

1. Zunächst einmal soll in Zukunft nach jeder Wahl des Europäischen Parlamentes auch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften neu bestimmt werden. Diese wird wie bisher von den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft vorgeschlagen, bedarf aber dann der Zustimmung des Europäischen Parlamentes. Dadurch bekommt das Europäische Parlament erstmals die konkrete Möglichkeit, auch auf die Zusammensetzung der Exekutive der Europäischen Gemeinschaft einzuwirken. Außerdem bekommt diese erstmals eine demokratische Legitimation.
2. Alle wichtigen Verträge, welche die Europäische Gemeinschaft in Zukunft abschließt, bedürfen der Zustimmung des Europäischen Parlamentes.
3. Auch die Gesetzgebungsrechte des Europäischen Parlamentes werden wesentlich verstärkt. Im Bereich der Gesetzgebung über den Binnenmarkt wird das neue Gesetzgebungsverfahren der Mitentscheidung eingeführt. Dieses Gesetzgebungsverfahren ist vergleichbar mit dem der Bundesrepublik, der Schweiz und der USA. Dort kommen Gesetze dann zustande, wenn jeweils Bundestag und Bundesrat, Nationalrat und Ständerat bzw. Senat und Abgeordnetenhaus zustimmen. In der Europäischen Gemeinschaft sind es der Ministerrat, als Vertreter der Mitgliedsländer und das Europäische Parlament, als direkt gewählte Volksvertretung, die gleichberechtigt am Zustandekommen dieser Gesetze mitwirken.
4. Auch die Zusammensetzung des Europäischen Parlamentes wird durch den Maastrichter Vertrag verändert. Die Bundesrepublik Deutschland erhält 18 weitere Abgeordnete. Dadurch erhalten die Vertreter der neuen Bundesländer, die bisher als Beobachter im Parlament vertreten waren, volle Abgeordnetenrechte.

Die Europäische Währung

Am stärksten umstritten ist die Frage, ob es im Jahr 2000 eine gemeinsame europäische Währung geben wird, so wie es im Maastrichter Vertrag vorgesehen ist. Als Europaabgeordneter verrete ich schon seit langer Zeit die Auffassung, daß zu einem gemeinsamen Markt notwendigerweise auch eine gemeinsame Währung gehört. Dafür zunächst einige Gründe.

Die Länder der Europäischen Gemeinschaft wachsen immer enger zusammen. Für die Bürger der Europäischen Gemeinschaft bedeutet das, daß sie immer häufiger innerhalb von kurzer Zeit Transaktionen in den verschiedensten europäischen Währungen tätigen müssen. Das selbe gilt für unsere Wirtschaft. Die Kosten, die dabei für Bürger und Unternehmen anfallen, gehen in die Milliarden.

Ein Beispiel dafür sind die Kosten für Überweisungen, die heute noch zwischen Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft anfallen. Ein Beispiel dafür erhielt ich vor einiger Zeit von einem kleineren Unternehmen aus unserer Region, welches eine Überweisung

zwischen Frankreich und Deutschland durchgeführt hatte. Die Größenordnung dieser Überweisung lag bei DM 100,-, die Kosten bei DM 70,-. Das hieß, daß von den überwiesenen DM 100,- letztendlich nur DM 30,- übrigblieben. Unter diesen Bedingungen kann man sicher noch nicht von einem gemeinsamen Markt für kleinere und mittlere Unternehmen sprechen.

Z. Zt. gibt es nur eine Weltwährung, den Dollar. Das bedeutet für uns, daß wir unsere wichtigen Rohstoffe, wie beispielsweise das Öl, auf Dollarbasis einkaufen. Wie wir aber wissen, steigt oder fällt der Dollar, ohne daß wir den geringsten Einfluß darauf hätten. Das bedeutet einen wesentlichen Unsicherheitsfaktor für unseren Haushalt und für unsere Wirtschaft.

Zweck des Europäischen Binnenmarktes ist es, für unsere Unternehmen einen Heimatmarkt zu schaffen, in welchem sie sich auf bestimmte Grunddaten verlassen können. Das ist heute noch nicht der Fall. Beispielsweise hatte eine größere deutsche Firma aufgrund von Wechselkursschwankungen im europäischen Währungssystem plötzlich 30 Millionen Umsatz weniger als vorgesehen. Dergleichen Unsicherheiten fallen für kleinere und mittlere Firmen noch stärker ins Gewicht.

Wir bauen in Europa ein Flugzeug, den Airbus. Dieses ist für viele mittelständische Zulieferer und für viele Arbeitnehmer von großer Bedeutung. Obwohl diese Flugzeuge in Europa entwickelt und produziert werden, werden sie auf Dollarbasis bezahlt. Einbrüche des Dollarkurses können Verluste in Milliardenhöhe bedeuten.

Dennoch wird oft gesagt, ein gemeinsamer Markt sei auch ohne eine gemeinsame Währung möglich. Ein Gleichgewicht im Weltwährungssystem läßt sich jedoch unter den heutigen Bedingungen nicht erreichen. Oder glauben Sie, daß die amerikanische Wirtschaft die gleiche Bedeutung hätte, wenn die amerikanischen Firmen die Bilanzen für ihren Heimatmarkt in zwölf Währungen erstellen müßten und wenn es dort anstelle des Dollars eine pennsylvanische Mark, ein Virginia-Pfund und eine kalifornische Lira gäbe?

Allerdings hat diese gemeinsame europäische Währung nur dann einen Sinn, wenn ihre Stabilität gewährleistet ist. Darum wurde bei der Vorbereitung des Maastrichter Vertrags das größte Gewicht darauf gelegt, die Orientierung auf Stabilität in den Maastrichter Institutionen zu verankern. Die wesentlichen Voraussetzungen wurden schon in dem sogenannten Delors-Ausschuß geschaffen, der in Wirklichkeit ein Ausschuß der Nationalbankpräsidenten gewesen ist. Darum konnten dort stabilitätsorientierte Vorstellungen in einem Umfang durchgesetzt werden, wie das viele vorher nicht für möglich gehalten hatten.

Die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank ist verfassungsmäßig verankert. Auch müssen die Länder, welche die Europäische Zentralbank errichten, zuvor den eigenen Nationalbanken die Unabhängigkeit gewähren.

Auch ist es wichtig zu wissen, daß voraussichtlich nicht alle Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft im Jahr 1997 bzw. 1999 an der Errichtung der Europäischen Zentralbank beteiligt sein werden, sondern nur diejenigen, welche außerordentlich strengen Kriterien genügen. Diese Kriterien für Währungsstabilität und Solidität des Haushaltes sind so streng, daß sie am Tag der Unterzeichnung des Maastrichter Vertrages nur drei Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaften erfüllten. Nach meiner Einschätzung werden es 1997 bzw. 1999 nicht mehr als sechs oder sieben Länder sein, welche dann die Europäische Zentralbank errichten werden. Dazu werden nach meiner Einschätzung Frankreich, Deutschland und die Benelux-Länder gehören. Hinzu kommen Dänemark, vorausgesetzt, daß es sich dazu entschließt, und Österreich, wenn es bis dahin der Europäischen Gemeinschaft angehört. Möglicherweise wird auch Spanien dazugehören. Mit Sicherheit kann man davon ausgehen, daß Griechenland, Portugal, Italien und Großbritannien erst wesentlich später in der Lage sein werden, an dem engeren Währungsverbund teilzunehmen. Das bedeutet, daß die Europäische Währungsunion von vornherein eine Stabilitätsgemeinschaft sein wird.

Beunruhigend sind allerdings die derzeitigen Turbulenzen im europäischen Währungssystem. Diese hängen sicher damit zusammen, daß einige notwendige Anpassungen der Wechselkurse, die im derzeitigen System auch ausdrücklich vorgesehen sind, nicht rechtzeitig erfolgt sind. Die andauernde Unruhe hängt aber auch damit zusammen, daß Zweifel aufgetreten sind, ob der Maastrichter Vertrag tatsächlich ratifiziert wird.

Dafür sprechen auch die Termine der jeweiligen Turbulenzen. Diese begannen ernstlich, als Dänemark den Maastrichter Vertrag ablehnte. Sie erreichten ihren Höhepunkt, als unmit-

telbar vor der französischen Volksabstimmung Meinungsumfragen bekannt wurden, wonach auch Frankreich ablehnen würde. Auch jetzt gehe ich davon aus, daß der Weitergang der Spekulation mit den Unsicherheiten in Dänemark und Großbritannien zusammenhängt. Dies zeigt aber auch, daß der Maastrichter Vertrag inzwischen zu einem wichtigen Garanten von Währungsstabilität innerhalb der Europäischen Gemeinschaft geworden ist.

Allerdings hat der Maastrichter Vertrag auch nach meiner Einschätzung eine grundlegende Schwäche. Eine Währungsunion kann langfristig nicht erfolgreich sein, wenn sie nicht von einer politischen Union begleitet wird. Die Ausgangslage bei den Maastrichter Verhandlungen war, daß Währungsunion und Politische Union parallel weiterentwickelt werden sollten. Im Währungsbereich gab es eine solide Vorarbeit durch die Präsidenten der Nationalbanken im Delors-Ausschuß. An diesem soliden Block konnte in den Verhandlungen niemand vorbeigehen. Für die gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik haben die zuständigen Außenminister nichts Vergleichbares geliefert. Darum ist der Vertrag stark im bezug auf die Währungsunion, aber schwach im bezug auf die Politische Union. Dieses Ungleichgewicht muß spätestens bei der vorgesehenen Regierungskonferenz im Jahr 1996, also noch vor Inkrafttreten der Währungsunion, behoben werden.

Die Politische Union

Nun die Frage, ob die Europäische Gemeinschaft im Jahr 2000 eine gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik haben wird und welche Länder ihr zu diesem Zeitpunkt angehören werden.

Zunächst zur möglichen Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft. Derzeit laufen Beitrittsverhandlungen mit Österreich, Schweden und Finnland. Auch Malta und Zypern haben Beitrittsanträge gestellt. Wir im Europäischen Parlament haben deutlich zum Ausdruck gebracht, daß gleichzeitig mit den Erweiterungen auch die Funktionsfähigkeit der Institutionen der Europäischen Gemeinschaft verbessert werden muß. Sonst könnte die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft bedeuten, daß man sich in Wirklichkeit zu einer Freihandelszone zurückentwickelt.

Ob die Schweiz bis zum Jahr 2000 der Europäischen Gemeinschaft angehören wird, wage ich nicht vorauszusagen. Allerdings ist diese Frage für unsere Grenzregion von großer Bedeutung. Die Entscheidung der Stimmbürger gegen den EWR-Vertrag bedeutet, daß die Grenze zur Schweiz zunächst einmal Außengrenze der Europäischen Gemeinschaft bleibt. Nach dem Konzept des Binnenmarktes sollen jedoch notwendige Kontrollen weg von den Binnengrenzen an die Außengrenzen verlagert werden. In dem sogenannten Dubliner Abkommen verpflichten sich die Mitgliedsländer ausdrücklich zur Wahrnehmung derartiger Kontrollen.

Dies könnte zunächst einmal bedeuten, daß die Grenzen zur Schweiz weniger durchlässig werden. Das kann jedoch nicht in unserem Interesse liegen. Aus diesem Grunde trete ich entgegen der Haltung der Kommission in dieser Frage dafür ein, daß wir einige der anstehenden Fragen in einem bilateralen Abkommen der Gemeinschaft mit der Schweiz regeln, und zwar auf der Basis von Gegenseitigkeit und Gleichberechtigung.

Die Europäische Gemeinschaft hat auch eine Verantwortung für die Länder Mittel- und Osteuropas. Konkrete Beitrittswünsche gibt es aus Ungarn, der Tschechischen Republik, der Slowakei und Polen, auch aus den baltischen Republiken, Slowenien und Kroatien. Diese Länder werden derzeit durch Handels- und Assoziierungsverträge näher an die Europäische Gemeinschaft herangeführt. Allerdings glaube ich nicht, daß Beitritte vor dem Jahr 2000 möglich sein werden. Weder könnten diese Länder in dem direkten Wettbewerb des Europäischen Binnenmarktes bestehen, noch wäre die Europäische Gemeinschaft in ihrer heutigen institutionellen Gestalt dazu in der Lage, diese Beitritte zu verkraften.

Ein Beitritt der Türkei zur Europäischen Gemeinschaft vermag ich mir auch langfristig nicht vorzustellen. Die Türkei ist und bleibt für uns ein wichtiger Nachbar, Partner und Verbündeter. Ein Beitritt der Türkei würde jedoch nach meiner Überzeugung die Gestalt der Europäischen Gemeinschaft grundlegend verändern. Auch glaube ich nicht, daß sich hierfür die erforderliche Mehrheit im Europäischen Parlament finden würde.

Nun aber zu unserem Ziel der Politischen Union, der gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik der Europäischen Gemeinschaft. Hier müssen wir leider feststellen, daß die Europäische Gemeinschaft in dieser Hinsicht in den letzten Monaten vollkommen versagt hat.

In ihrer heutigen Gestalt ist die Europäische Gemeinschaft lediglich dazu in der Lage, den Frieden zwischen unseren Mitgliedsländern zu sichern. In den vergangenen Jahrhunderten hatten wir jeweils mindestens ein bis zwei Kriege zwischen Deutschen und Franzosen, die gerade hier in unserer Region zwischen Schwarzwald und Vogesen ausgetragen wurden. Heute ist an die Stelle der damaligen Erbfeindschaft die deutsch-französische Freundschaft getreten, die gleichzeitig auch einer der wichtigsten Motoren der Europäischen Gemeinschaft geworden ist. Kriege innerhalb der Europäischen Gemeinschaft sind undenkbar geworden. Wenn es jedoch darum geht, in unserer unmittelbaren Nachbarschaft einen wirksamen Beitrag zum Frieden zu leisten, wie beispielsweise in dem schrecklichen Bürgerkrieg im früheren Jugoslawien, muß man feststellen, daß die Europäische Gemeinschaft vollkommen versagt. Der Grund dafür ist nach meiner Überzeugung nicht die Unfähigkeit europäischer Politiker, sondern die verfassungsmäßige Verfahrensweise der Europäischen Gemeinschaft.

Für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Gemeinschaft ist die Kommission in Brüssel nicht zuständig. Es gibt auch keine andere Institution, die über einen längeren Zeitraum die Federführung für diesen Bereich der Politik hätte. Nach den derzeitigen Regeln der Europäischen Gemeinschaft sind die Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft zuständig, deren Präsidentschaft alle sechs Monate wechselt.

Als der Konflikt in Jugoslawien ausbrach, war nach diesen Regeln der luxemburgische Außenminister für die Außenpolitik der Europäischen Gemeinschaft zuständig. Bevor dieser sein Konzept endgültig erarbeitet hatte, ging die Präsidentschaft auf die Niederländer über. Nach gründlich niederländischer Manier entwickelte der jetzt zuständige Außenminister van den Broek eine neue Politik für das zerfallende Jugoslawien. Bevor diese zur Anwendung kommen konnte, hatten die Briten die Präsidentschaft übernommen, und jetzt ist der gerade neu ernannte dänische Außenminister für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Gemeinschaft zuständig.

Dazu kommt, daß nach den derzeitigen Verfahrensregeln der Europäischen Gemeinschaft sämtliche Entscheidungen einstimmig gefällt werden müssen. Wenn einer der Zwölf anderer Meinung ist, kommt kein Beschluß der Europäischen Gemeinschaft zustande. Auch gibt es noch keine wirksame Kontrolle der Außen- und Sicherheitspolitik durch das Europäische Parlament. Was wir im Bereich der Wirtschaft im Laufe der Jahre erkämpft haben, gilt noch nicht im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik. Dies bedeutet, daß jetzt gehandelt werden muß. Wir können nicht zulassen, daß die Menschen in Bosnien und Herzegowina sterben, während die Europäische Gemeinschaft ein Bild der Handlungsunfähigkeit und der Hilflosigkeit bietet.

Wie aber muß eine Außen- und Verteidigungspolitik der Europäischen Gemeinschaft aussehen? Zunächst einmal muß unbedingt auch in diesem Bereich die Mehrheitsabstimmung die Regel werden. Auch brauchen wir eine Institution, die längerfristig die Federführung für die Außen- und Sicherheitspolitik übernimmt. Dies muß nicht notwendigerweise die Kommission sein. Es wäre auch denkbar, daß einer der Außenminister oder einer der Regierungschefs aufgrund einer Wahl als Primus inter pares diese Aufgabe für einen längeren Zeitraum übernimmt.

Eine Verteidigungspolitik der Europäischen Gemeinschaft muß zunächst einmal aufbauen auf einem System gegenseitiger Beistandsverpflichtungen, wie dies im Bereich der Westeuropäischen Union bereits besteht. Wenn ein Mitgliedsland der Europäischen Gemeinschaft angegriffen wird, müssen ihm die elf anderen helfen. Die Erfüllung dieser Aufgabe bedeutet Sicherung des eigenen Territoriums. Darum sollten in diesem Bereich auch Wehrpflichtige eingesetzt werden. Wir brauchen aber auch eine europäische Friedenstruppe, die zur Erfüllung von Aufträgen der Vereinten Nationen eingesetzt werden sollte. Einen Ansatz zu dieser europäischen Friedenstruppe sehe ich in der deutsch-französischen Brigade und in deutsch-französischen Korps, die derzeit in unserer Region eingerichtet werden. Allerdings verrete ich die Auffassung, daß bei Einsätzen außerhalb der Europäischen Gemeinschaft in erster

Linie Berufssoldaten und Freiwillige eingesetzt werden sollten. Das ergibt sich auch daraus, daß derartige Einsätze einen besonders hohen Stand der Ausbildung und der Erfahrung voraussetzen.

Damit will ich meinen Versuch einer Prognose für das Europa des Jahres 2000 abschließen. Ich weiß, daß dies in vielen Punkten eine mutige Prognose gewesen ist. Es war jedoch auch gleichzeitig der Versuch, in einer Welt, in der zur Zeit viele gewohnte Strukturen zerfallen, eine Alternative darzustellen. Erfolg auf diesem Wege werden wir allerdings nur dann haben, wenn es uns gelingt, die Bürger unserer Länder von der Richtigkeit dieses Weges zu überzeugen. ■

Autorenverzeichnis

(alphabetisch)

Matti Aura

Mag. jur., geboren 18. 6. 1943. Studium der Rechtswissenschaften Universität Helsinki, Mag. jur. (1967), 1968–1970 Finnlands Exportkredit AG; 1970–1972 Zentralverband der Finnischen Industrie; 1972–1985 Direktor des Zentralaussschusses der Finnischen Groß- und Einzelhandelsorganisationen; seit 1986 Hauptgeschäftsführer der Zentralhandelskammer in Helsinki. *Keskuskauppakamari, Fabianinkatu 14 B, FIN-00100 HELSINKI.*

Max Engman

Prof. Dr., geboren 27. 9. 1945. Studium der Geschichte Universität Helsinki; Dr. phil. 1983; 1973–74 Staatsarchiv; 1968–72 Finnisches Außenministerium; 1974–78, 1984 Forschungsassistent der Finnischen Akademie; Seit 1985 Professor der Allgemeinen Geschichte am Historischen Institut der *Åbo Akademi/Finnland, Domkyrkotorget, FIN-20500 ÅBO/TURKU.*

Peter A. Fischer

Lic. rer. pol., geboren 17. 6. 1966. Studium der Wirtschaftswissenschaften Universität Bern/Schweiz und am Institut für Weltwirtschaft Kiel/Deutschland. 1990 Forschungsaufenthalt am Institute of Migration in Turku/Finnland; 1991/92 Assistent am Volkswirtschaftlichen Institut der Universität Bern, seit 1993 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftspolitik, *Universität der Bundeswehr, Holstenhofweg 85, D-22039 HAMBURG.*

Franz Froschmaier

Dr. jur., geboren 29. 7. 1930 in Bamberg. Abschluß des Jurastudiums (1952) und zweite juristische Staatsprüfung (1956) in München. Bis 1958 dort Rechtsanwalt. Promotion 1958, Universität Köln. 1958–87 Beamter der europäischen Kommission, Brüssel. Dort zuletzt ab 1973 Kabinettschef von W. Haferkamp, Vizepräsident der Kommission und 1981–87 Generaldirektor für Information, Kommunikation und Kultur. 1988–92 Minister für Wirtschaft, Technik und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein. *Anschrift: 142 rue du Pinson, B-1170 BRÜSSEL.*

Harald Jürgensen

Universitäts-Professor, Dr., geboren 14. 10. 1924. Studium der Volkswirtschaftslehre Universität Kiel; Dipl.-Volkswirt 1950; Dr. sc. pol. 1952; Habilitation 1956; ordentlicher Professor 1959; Universität Saarbrücken 1958/60, Universität Hamburg 1961–91; seit 1985 Direktor des Instituts für Integrationsforschung, *Europa-Kolleg Hamburg, Bellevue 37, D-22301 HAMBURG.*

Jaakko Numminen

Dr. h.c. mult., geboren 22. 10. 1928. 1962–66 Kulturpolitischer Forscher im Staatl. Planungsbüro in Helsinki, 1966–70 Abteilungsleiter des Referats für Hochschulwesen im Finnischen Unterrichtsministerium, 1970 Unterrichtsminister, 1970–72 Leiter der Abteilung für Hochschulwesen und Wissenschaft. Seit 1973 Staatssekretär des Finnischen Unterrichtsministeriums, u. a. Vorsitzender des Verwaltungsrates der Finnischen Oper, Publikationen u. a.: Suomen nuorisoseuraliikkeen historia I, vuodet 1881–1905 (1961); Suomen kulttuurihallinnon kehittäminen (1964); Koululainsäädännön uudistus (1982); Valtioneuvoston ongelmia (1985), Yliopistokysymys (1987); Malja Isänmaalle (1988).
Suomen Opetusministeriö, Meritullinkatu 10, FIN-00170 HELSINKI.

Jukka Nykyri

Dr. phil., geboren 6. 1. 1949. Studium der Philologie, Ideen- und Geistesgeschichte Universität Turku und Oulu; 1974 Forschungsassistent an der Finnischen Akademie, 1974–83 Lehrauftrag an den Universitäten Oulu und Turku/Finnland, 1983–88 Assistent an der Universität Oulu; Promotion (1991). Seit 1989 Abteilungsleiter an der Universität Oulu (Fortbildungszentrum).
Oulun Yliopisto, Kiviharjuntie 11, FIN-90220 OULU.

Risto E. J. Penttilä

Dr. phil., geboren 17. 3. 1959. Studium der Philosophie und Promotion an der Universität Oxford (1988); 1989 Forschungsaufenthalt in den Instituten für Internationale Beziehungen in Österreich und Schweden; 1990–91 Forscher im Finnischen Institut für Internationale Beziehungen; seit 1991 Sonderberater für Internationale Sicherheitsfragen im Finnischen Verteidigungsministerium. Publikationen u. a.: Moskovasta Brysseliin, Helsinki 1992; Finland's Search for Security through Defence 1944–89, London 1991; Puolustuslinjat Helsinki 1988.
Suomen Puolustusministeriö, Etelä-Makasiinikatu 8, FIN-00130 HELSINKI.

Piotr Pysz

Dr. rer. oec., geb. 22. 1. 1941. 1959–64 Studium an der Ökonomischen Hochschule Kattowitz/Polen; 1977 Promotion an der Ökonomischen Akademie Breslau; 1964–82 Dozent an der Technischen Hochschule Gleiwitz; seit 1984 Dozent am *Gesamteuropäischen Studienwerk e. V. Vlotho/Deutschland, Südfeldstraße 2, D-32602 VLOTHO.*

Hans-Joachim Seeler

Dr. jur., geb. 9. 8. 1930. Studium der Rechtswissenschaft in Hamburg und Kiel. Kirchenjurist, zuletzt Oberkirchenrat der ev.-luth. Kirche; 1967–78 Senator der Freien und Hansestadt Hamburg, 1966–79 Mitglied der Bürgerschaft; 1979–89 Mitglied des Europa-Parlaments; Vorsitzender der Universitätsgesellschaft Hamburg. Präsident des *Europa-Kollegs Hamburg, Sonnentauweg 3, D-22177 HAMBURG.*

Thomas Straubhaar

Prof. Dr., geboren 2. 8. 1957, lic. rer. pol. 1981; Promotion 1983; Habilitation 1987 Universität Bern und 1990 Basel; 1989–1992 Lehrbeauftragter u. a. in Bern, Basel, Freiburg i. Br. und Konstanz; seit 1992 Universitäts-Professor und Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik, *Universität der Bundeswehr, Holstenhofweg 85, D-22039 HAMBURG.*

Juha Väyrynen

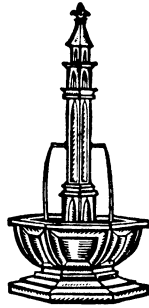
Rechtsanwalt, geboren 16. 7. 1964. Studium der Rechtswissenschaften Universität Helsinki; 1988 Rechtsanwaltskanzlei Peltzer & Riesenkampff Frankfurt/Main; 1988/89 Amtsgericht Närpiö; seit 1989 Rechtsanwalt in der Kanzlei *Castrén & Snellman, Erottajankatu 5 A, FIN-00130 HELSINKI.*

Rudolf Walser

Dr. oec., geboren 30. 11. 1941. Banklehre; Studium an der Hochschule für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften St. Gallen/Schweiz, Assistent am Institut für Bankwirtschaft, danach Schweizer Bundesamt für Außenwirtschaft; 1974–78 Erster Botschaftssekretär der Schweizer OECD-Deligation in Paris, 1978–82 Leiter der volkswirtschaftlichen Abteilung Firma Hoffmann-La Roche, Basel. Seit 1982 Sekretär des *Schweizer Handels- und Industrievereins (VOR-ORT), Mainaustraße 49, CH-8034 ZÜRICH.*

Karl von Wogau

Dr. jur., Rechtsanwalt; geboren 18. 7. 1941. Studium der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften in Freiburg, München, Bonn und Fontainebleau; 1973 Promotion. Seit 1979 Mitglied des Europa-Parlaments (CDU), dort u. a. Mitglied des Ausschusses für Wirtschaft, Währung und Industriepolitik. *Anschrift: Leo-Wohleb-Straße 6, D-79098 FREIBURG/Brsg.*



STIFTUNG F. V. S. ZU HAMBURG

Georgsplatz 10, D-20099 Hamburg, Telefon (0 40) 33 04 00, Telefax (0 40) 33 58 60

Die Stiftung F. V. S., deren Bezeichnung sowohl für Freiherr vom Stein als auch für Friedrich von Schiller steht, wurde am 5. Dezember 1931 von dem am 8. Oktober 1993 im 100. Lebensjahr verstorbenen Hamburger Kaufmann, Mäzen und Ehrenbürger Prof. Dr. h. c. mult. Alfred Toepfer gegründet und zu internationalem Ansehen geführt. Die Stiftung F. V. S. ist eine der größten von einem privaten Mäzen gegründeten gemeinnützigen Stiftungen in Deutschland.

Die Stiftung F. V. S. hat sich die Förderung der europäischen Einigung und der Verständigung zwischen den Völkern zur Aufgabe gemacht. Dies geschieht im wesentlichen durch die Vergabe von Preisen und Auszeichnungen an herausragende Persönlichkeiten und Einrichtungen, die sich durch beispielhafte Leistungen für diese Ziele eingesetzt haben oder in Kunst und Wissenschaft besonders hervorgetreten sind. Die Preisträger werden von unabhängigen, meist europäisch zusammengesetzten Kuratorien ausgewählt. Die Preise sind vielfach mit Studien- oder Reisestipendien für Nachwuchskräfte verbunden, denen auch Seminare und internationale Begegnungen ermöglicht werden.

Die Stiftung konzentriert sich ausschließlich auf eigene Aktivitäten. Sie fördert also keine anderen Einrichtungen mit gemeinnützigen Aufgaben oder Einzelpersonen, so daß auch keine Anträge an sie gerichtet werden können. Die Stipendien werden grundsätzlich nur im Zusammenhang mit den Preisen der Stiftung vergeben.

Verwaltet wird die Stiftung F. V. S. durch einen Stiftungsrat unter dem Vorsitz von Professor Dr. Rudolf Haas, Hamburg. Den Vorstand bilden Helmuth Toepfer (Vorsitzender), Senatsdirektor i. R. Dr. Hugbert Flitner und Geschäftsführer Helmut Schmidt.



EUROPA-KOLLEG HAMBURG

Windmühlenweg 27, D-22607 Hamburg, Telefon 0 40-82 51 55, Telefax 0 40-82 75 20

Die Stiftung Europa-Kolleg Hamburg wurde 1955 gegründet, um Studenten Gelegenheit zu geben, sich neben ihrem Fachstudium mit Problemen der Einigung Europas vertraut zu machen. Zu Beginn der 60er Jahre wurde im Europa-Kolleg das Institut für Integrationsforschung geschaffen, welches das Europa-Kolleg mit der Universität Hamburg verbindet. Es dient der Durchführung von Forschungsprojekten und zur Weiterbildung im Rahmen von Promotionsstudien auf dem Gebiet der Europäischen Integration.

Zu den größeren Forschungsarbeiten des Instituts gehören Projekte zum Europäischen Parlament, zu den Grundrechten in Europa, zu Direktwahl, zum Europäischen Verwaltungs- und Wettbewerbsrecht. Daneben werden Tagungen, Symposien und Vortragsreihen durchgeführt und im Europa-Forum Wissenschaftlern, Politikern und Praktikern Gelegenheit gegeben, über aktuelle Themen der Integration zu diskutieren.

Gemeinsam mit der Universität Hamburg führt das Europa-Kolleg das Graduierten-Kolleg „Integrationsforschung“ durch und bietet ab Sommersemester 1994 einen jeweils einsemestrigen Ergänzungsstudiengang „Europäische Integration und Internationale Wirtschaftsbeziehungen“ an.

Verwaltet wird die Stiftung Europa-Kolleg durch ein Präsidium unter Vorsitz von Senator a. D. Dr. Hans-Joachim Seeler, Hamburg, und ein europäisches Kuratorium. Das Institut für Integrationsforschung untersteht einem Direktorium unter Leitung von Prof. Dr. Harald Jürgensen.



SAKSALAISEN KULTTUURIN EDISTÄMISSÄÄTIÖ
STIFTELSEN FÖR FRÄMJANDE AV TYSK KULTUR
STIFTUNG ZUR FÖRDERUNG DEUTSCHER KULTUR

Munkkiniemen puistotie 18 B/47, FIN-00330 Helsinki, Telefon 90 458 080

Die Stiftung wurde 1986 von Theodor und Ulla Aue in Helsinki/Helsingfors mit dem Ziel gegründet, deutsche Kulturbestrebungen in Finnland zu fördern und zu unterstützen.

Das Attribut „Deutsch“ will als kulturelle und nicht als nationalstaatliche Bezeichnung verstanden sein.

Den beiden Stiftern lag der Gedanke zugrunde, den Kontakt mit dem deutschsprachigen Zentrum Europas, der von jeher für Finnland von Bedeutung war, auf kulturellem Gebiet weiter zu pflegen, zu erweitern und zu vertiefen. Insbesondere die deutsche Sprache ist dazu die wichtigste Brücke. Ihre Förderung und Verbreitung ist Grundlage allen Kulturschaffens, soweit es deutschem Sprachraum entstammt.

Im Sinne einer friedvollen Zukunft der europäischen Völker ist das gegenseitige Kennen und Verstehen deutschen und finnischen Kulturgutes sowie deutscher und finnischer Geschichte ein nicht zu unterschätzender Baustein und als wichtiges Ziel der Stiftung zu verstehen. Nur die richtige Interpretation der Vergangenheit ermöglicht Verständnis der Gegenwart und zukunftsweisende Erkenntnisse. In diesem Zusammenhang ist die wissenschaftliche Forschung des finnisch-deutschen und deutschsprachigen Wirkens in Finnland und im nordosteuropäischen Raum, der die Stiftung große Beachtung schenkt, zu sehen.

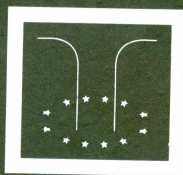
Der Vorstand der Stiftung wird von einem Kreis befähigter Persönlichkeiten aus dem Geistes- und Kulturleben beraten.

Die Stiftung unterstützt neben der oben erwähnten wissenschaftlichen Forschung Personen und Einrichtungen, die deutsch-finnische Kulturarbeit leisten und kulturelle Vorhaben wie Tagungen, Seminare, Symposien, Ausstellungen, Konzerte, Veröffentlichungen und Veranstaltungen, soweit sie im Kennenlernen deutschsprachiger Kultur multiplikatorische Bedeutung haben.

Telefonische Anfragen und Korrespondenz: Geschäftsführender Vorstand Waltraud Bastman-Bühner, Halmstadinkatu 9 A 14, FIN-10900 Hanko, Telefon 358 (9) 11 248 4448.



STIFTUNG F. V. S.
ZU HAMBURG



EUROPA-KOLLEG
HAMBURG



SAKSALAISEN KULTTUURIN EDISTÄMISSÄÄTIÖ
STIFTELSEN FÖR FRÄMJANDE AV TYSK KULTUR
STIFTUNG ZUR FÖRDERUNG DEUTSCHER KULTUR
HELSINKI