

# Finnland

Kaisa Korhonen<sup>1</sup>

In Finnland wurde nach langwierigen Regierungsverhandlungen am 22. Juni 2011 eine neue Regierung vereidigt. Vorausgegangen waren Mitte April 2011 Parlamentswahlen, die rückblickend als historisch eingeordnet werden können. Und die neue Regierung hat in ihrem ersten Jahr an der Macht ein denkbar hohes Tempo vorgelegt. Im Mittelpunkt ihrer Amtsführung standen die Turbulenzen in der Eurozone – und zwar in einem Maße, das einige Änderungen bei der Gestaltung und dem Kurs der finnischen Europapolitik offen legte.

Finnland hat als EU-Mitgliedstaat von einem integrationsfreundlichen Land über den „Big Bang“ an Europaskepsis bei den Wahlen im April 2011 hin zu einem zurückhaltenden Ansatz in der Integrationspolitik und insbesondere gegenüber dem Euro gefunden.<sup>2</sup> Sicher ist, dass die Europapolitik in Finnland nicht mehr länger als Außen-, sondern inzwischen zunehmend als Innenpolitik wahrgenommen wird. Der Grundkonsens, der mindestens das erste Jahrzehnt der finnischen EU-Mitgliedschaft geprägt hatte, wurde abgelöst durch einen eher kurzfristig orientierten Ansatz: Die Wahlen 2011 haben der finnischen Regierung die Notwendigkeit vor Augen geführt, sich nicht zu sehr von der öffentlichen Meinung zu entfernen.

## **Die Folgen der Wahlen auf den künftigen Kurs der finnischen Europapolitik**

Seit ihrem Beitritt im Jahr 1995 war die finnische Europapolitik im Vergleich zu derjenigen einiger anderer EU-Mitgliedstaaten relativ technokratisch und elitär. Der europäische Integrationsprozess wurde von einem sicherheitspolitischen Standpunkt aus betrachtet, und folglich galt die Europapolitik als Außenpolitik – trotz ihrer elementaren wirtschaftlichen Ausrichtung. Aus diesem Grund spielte die Europapolitik auch keine entscheidende Rolle bei Wahlen oder bei der innerstaatlichen Meinungsbildung für die politischen Parteien.

Die finnische politische Kultur ist auf Konsens ausgerichtet, wobei das Wahlsystem durch das Verhältniswahlrecht ein Mehrparteiensystem mit großen Koalitionsregierungen hervorgebracht hat – und in der Folge die Unterschiede zwischen den Mitte-Rechts-Parteien und den Mitte-Links-Parteien insbesondere in der Europapolitik langsam verschwinden. Hinzukommt, dass in Finnland Referenden keine Tradition haben. Auch beim Euro-Beitritt wurden die Finnen nicht direkt befragt, ob sie die Einführung unterstützen. Diese traditionellen Kennzeichen der finnischen Europapolitik wurden in den vergangenen ein bis zwei Jahren herausgefordert. Schließlich machte die Eurokrise schlagartig klar, dass die Europäische Einigung für den Steuerzahler mit erheblichen Kosten verbunden sein kann.

Die Parlamentswahlen vom April 2011 werden als historische Wahlen in Erinnerung bleiben, da die populistische rechtsextreme Partei „Die Finnen“, deren politisches Programm auf Europaskepsis setzt, massiv an Zulauf gewann. So ironisch es auch klingen mag, die Partei der „Finnen“ ist die vielleicht EU-zentristischste Partei in Finnland:

---

<sup>1</sup> Übersetzt aus dem Englischen.

<sup>2</sup> Vgl. ausführlich Juha Jokela/Kaisa Korhonen: A Eurosceptic big bang: Finland's EU policy in hindsight of the 2011 elections, Finnish Institute of International Affairs: Briefing Paper 106 (2012), [www.fiia.fi/en/publication/264/a\\_eurosceptic\\_big\\_bang/](http://www.fiia.fi/en/publication/264/a_eurosceptic_big_bang/).

Schließlich ist die Europäische Union ein leicht zu attackierendes Ziel, und ihre Unterstützung hatte sich für ihre Befürworter als politisch kostspielig erwiesen.

Erste Anzeichen eines tiefgreifenden Wandels der finnischen Parteienlandschaft zeigten sich mit den Europawahlen 2009 ab. Im Jahr 2011 wurde diese durch den Stimmengewinn der „Finnen“ von 19,1% aller gültigen Stimmen regelrecht erschüttert. Zum Vergleich: Die derzeit größte Partei, die Nationale Koalition, gewann 20,4% der Stimmen. Die „Finnen“ verfügen seitdem, statt wie bisher über 5 Sitze, über insgesamt 39 Abgeordnetensitze und verzeichnen damit einen Sympathiezuwachs von satten 15%. Seitdem gibt es nicht mehr nur drei, sondern vier große Parteien. Der größte Verlierer der Wahl war die Partei des ehemaligen Premierministers, die Zentrumspartei, die 16 Sitze abgeben musste.<sup>3</sup>

Ein solch tiefgreifender Wandel der bis dahin stabilen Parteienlandschaft konnte nicht ohne Auswirkungen auf die Art und Weise der europapolitischen Entscheidungsprozesse vonstatten gehen. Die öffentliche Debatte in Finnland war aufgrund des traurigen Zustands der europäischen Wirtschaft bereits in dem Jahr vor den Wahlen europaskeptischer geworden – und nach den Wahlen waren sich alle Parteien über den Preis der Missachtung der öffentlichen Meinung bewusst. Die Niederlage der Zentrumspartei machte deutlich, dass die Europapolitik sich direkt auf das Wahlergebnis auswirkte. Die zuvor europaskeptische Partei, die beispielsweise auch gegen den Euro-Beitritt gestimmt hatte, schlug während der Amtszeit ihres Ministerpräsidenten einen integrationsfreundlichen Kurs ein. Das Wahlergebnis 2011 deutet darauf hin, dass sich, als die Europapolitik im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses stand, die Zentrumspartei zu weit von der Gunst ihrer Wähler entfernt hatte.

### **Symbol einer neuen Politik – das erste finnische „Opt-out“**

Die das finnische politische System prägende Konsenskultur wurde durch die Wahlen sogar noch verstärkt: Statt nur einer großen Koalitionsregierung gab es nun eine noch breitere Koalitionsregierung, auch bekannt als „Six Pack“. Lediglich zwei Parteien, die „Finnen Partei“ und die Zentrumspartei, stellten die Opposition. Die Regierungsverhandlungen waren außergewöhnlich und führten, sofern man den Begriff nicht im vertragsrechtlichen Sinn versteht, zu einem erste finnischen „Opt-out“. Die den Premierminister stellende Nationale Sammlungspartei und die den Finanzminister stellenden Sozialdemokraten einigten sich auf eine Politik der Sicherheiten: Finnland würde sich nicht an Krediten beteiligen, die im Rahmen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) gewährt werden, ohne dass zuerst über Sicherheiten der finnischen Kredite verhandelt wurde.

Folglich hat Finnland beim zweiten griechischen Kreditpaket und beim spanischen Kreditpaket Sicherheiten gefordert und auch erhalten. Versucht man dies analytisch zu fassen, so ließe sich diese Politik als zeitweiliges „Opt-out“ beschreiben. Es ist diese Politik, die in einer solch prekären Zeit die Regierung zusammenhält, und sie lässt sich am besten erklären mit Blick auf die öffentliche Meinung, die die europäische Rettungspolitik nicht unterstützt und diese als unfair und unwirksam betrachtet. Statt eines negativen Referendums, welches in der Regel zur Einführung von Opt-outs führt, haben die Wahlergebnisse 2011 in Finnland deutlich gezeigt, dass Integrationsschritte, die auf die gegenseitige Verantwortung für Schulden und Risiken abzielen, nicht von Erfolg gekrönt sind. Die einzige Partei, die nicht allzu viele Stimmen an die „Finnen“ verloren hatte, war die Partei des derzeitigen Premierministers von der Nationalen Sammlungspartei – diese ist jedoch aufgrund

---

3 Vgl. Muutosvaalit 2011, [www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Selvityksiajaoheita/Selvitystenjaoheidenarkisto/Selvityksiajaoheita2012/1330603175308](http://www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Selvityksiajaoheita/Selvitystenjaoheidenarkisto/Selvityksiajaoheita2012/1330603175308).

der Stimmenverhältnisse nicht in der Lage, das Land ohne die Unterstützung einer anderen großen Partei zu regieren. Um die Zusammenarbeit für die Mitte-Links-Parteien attraktiv zu gestalten, wurde es nötig, die bisherige Politik der Regierung zu ändern – zumindest in dem Maße, in dem sie in der öffentlichen Meinung in Ungnade gefallen ist.

Und in der Tat ist es den „Finnen“ gelungen, die öffentliche Meinung in ihrem Sinn zu beeinflussen. So haben die übrigen Parteien – mal mehr, mal weniger – ihre Wahlaussagen den neuen Gegebenheiten angepasst, sobald sie einen Verlust von Wählerstimmen an die „Finnen“ befürchteten. Schlussendlich hat das Wahlergebnis nun dazu geführt, dass Finnland sich zu einem kritischeren, zurückhaltenderen und selbstbezogeneren Mitgliedstaat entwickelt hat. Die Sicherheiten bei den Kreditpaketen, die als erstes finnisches „Opt-out“ gewertet werden können, wurden zum Symbol dieser neuen Politik.

### **Neue Trends bei der Entscheidungsfindung der finnischen Europapolitik**

Nicht nur die Ausrichtung der finnischen Europapolitik hat sich geändert, auch die Art und Weise ihres Entstehungsprozesses – insbesondere hinsichtlich Rechenschaftspflicht und Transparenz – hat sich während der beiden letzten Sitzungsperioden des finnischen Parlaments gewandelt. Mindestens drei Aspekte des Wandels lassen sich im ersten Jahr der neuen Regierung zurückverfolgen. Zunächst einmal werden Europa-, und insbesondere Euro-bezogene Themen inzwischen häufiger in den Plenarsitzungen diskutiert, statt die Debatte lediglich im Europa-Ausschuss zu führen. Dies ist natürlich zunächst einmal auch darin begründet, dass immer mehr Themen der Zustimmung des Parlaments bedürfen. Dazu zählen die Reformen im Zusammenhang mit der Errichtung von EFSF (September 2011 und April 2012) und ESM (Juni 2011) sowie die Entschlüsse, Hilfspakete für Portugal (Mai 2011), Griechenland (im Februar 2012) und Spanien (Juli 2012) bereitzustellen. Die Plenardebatten haben sich jedoch auch durch die von der Opposition eingereichten Anfragen intensiviert. Während der Sitzungsperiode des Herbsts 2011 bezog sich jede zweite Anfrage auf die Eurokrise, und während der Sitzungsperiode des Frühjahrs 2012 hatten zwei von fünf Anfragen die Eurokrise zum Gegenstand. Auch wenn sich die Regierung ihrer Politik sicher sein konnte, ist es der Opposition auf diesem Weg gelungen, die öffentliche Aufmerksamkeit auf diese Themen zu lenken, die ansonsten wenig mediale Resonanz gefunden hätten.

Sichtbar wird so eine weitere atypische Entwicklung bei der Verabschiedung der finnischen Europapolitik. Nicht nur die Opposition forderte eine größere politische Rechenschaftspflicht, auch die Medien waren verhältnismäßig aktiv in ihrem Bemühen, die Transparenz der Entscheidungsfindung zu erhöhen. Auch wenn zunächst einmal abzuwarten bleibt, wie grundlegend dieser Wandel tatsächlich sein wird, haben sogar die Mainstream-Medien die vorherrschende diplomatische Geheimhaltung in der Europapolitik infrage gestellt. Für landesweite Schlagzeilen sorgte vor allem der Antrag der größten Tageszeitung, Helsingin Sanomat, im Februar 2012 auf Zugang zu Dokumenten, die im Zusammenhang mit den griechisch-finnischen Sicherheiten verabschiedet wurden. Die Zeitung hat sich dabei auf das Gesetz über die Transparenz staatlichen Handelns berufen, wurde vom Finanzministerium im März 2012 jedoch zunächst abgewiesen. Wenige Monate später räumte das Finanzministerium allerdings ein Fehlverhalten im Ablauf ein. Wegen der unzureichenden Begründung der Ablehnung wurden einige Teile der klassifizierten Dokumente schließlich für die Öffentlichkeit freigegeben.<sup>4</sup>

4 Finanzministerium, Asiakirjapyyntöä koskevan päätöksen korjaaminen, 27.04.2012, VM/410/07.01.01.00/2012.

Ein weiteres Beispiel für den Wandel der Entscheidungsfindung der finnischen Europapolitik betrifft den Wahrheitsgehalt bzw. die Einseitigkeit von Informationen. Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang zwei Gegebenheiten. Der erste Fall betrifft das Vorhaben der Regierung, die EFSF-Vereinbarung zu ändern, welches vom finnischen Parlament im September 2011 genehmigt wurde. Nach der Zustimmung stellte sich das Vorhaben dann allerdings als unpräzise hinsichtlich der Zinsen, Ausgaben und zusätzlichen Sicherheiten der finnischen EFSF-Finanzierung heraus. Der Verfassungsausschuss forderte Aufklärung und die Regierung legte im Februar einen neuen Gesetzesvorschlag vor, der im April 2012 vom Parlament genehmigt wurde.

Ein ähnlicher Fall ereignete sich im Juni 2012, als auch in Finnland die Ergebnisse des Juni-Gipfels der europäischen Staats- und Regierungschefs diskutiert wurden. Zunächst blieb unklar, welche Entscheidungen denn nun tatsächlich getroffen worden waren: Die Medien berichteten über die unterschiedlichen Darstellungen der Ergebnisse von mehreren europäischen Regierungschefs, die jeweils auch ihre Deutung über die weiteren Schritte darlegten. In Finnland galt das Hauptaugenmerk der Frage, wie flexibel der Einsatz der EFSF/ESM-Mittel gehandhabt werden kann und unter welchen Bedingungen diese Flexibilität greifen wird. Beispielsweise war es das landläufige Verständnis des finnischen Parlaments gewesen, dass der ESM im Verhältnis zu anderen Gläubigern stets einen übergeordneten Status hat und gleich hinter dem Internationalen Währungsfonds rangiert – die Vereinbarung zur Rekapitalisierung der spanischen Banken ließ jedoch in eine andere Richtung schließen. Es hat den Anschein, als ob der Gläubigerstatus des ESM von Fall zu Fall unterschiedlich gestaltet wird, je nach der jeweiligen Vertragsinterpretation. So wie es aussieht, ist Finnland auch in diesem Fall erneut Zeuge einer einseitigen Informationspolitik geworden.

### **Schlussfolgerungen**

Die Debatte über den ESM wird fortgesetzt werden, im finnischen Fall betrifft dies (im Vergleich zur deutschen Verfassungsdiskussion) immerhin nur eine Formsache, wenn auch sicherlich eine entscheidende. Wichtiger wird sein, in welche Richtung sich die finnische Europapolitik entwickeln wird und ob weitere „Opt-outs“ in greifbare Nähe rücken werden – gleichzeitig wird für das politische Alltagsgeschäft entscheidend sein, wie künftig Rechtsetzung und Entscheidungsverfahren gestaltet werden.

Aktuell ist die finnische Regierung um Ausgleich zwischen zwei Fronten bemüht – auf der einen Seite die Öffentlichkeit, auf der anderen Seite die Staats- und Regierungschefs der Eurozone. Die öffentliche Meinung ist gegen weitere Kredite, gleichzeitig sind die EFSF-Sicherheiten die einzige Sonderbehandlung, die das Land erbeten hat. Sobald diese informelle Ausnahmeregelung ausläuft, wird die Regierung entsprechend neue Anreize schaffen müssen, um die Öffentlichkeit zu besänftigen.

Hinzukommt, dass es zunehmend als notwendig erachtet wird, Entscheidungen möglichst rasch zu treffen, mitunter sogar ohne die Möglichkeit diese ausreichend zu prüfen und zu debattieren. Die politisch-rechtlichen Entscheidungsverfahren der finnischen Europapolitik stoßen entsprechend an die Grenzen des Machbaren. Dies kann künftig dazu führen, dass strengere Verfahren eingeführt werden. Im Falle der Befugnisübertragung an die EU sieht das vereinfachte Verfassungsänderungsverfahren (nach 95 §) die Ratifizierung mit mindestens zwei Dritteln der Stimmen vor. Es ist bemerkenswert, dass der ESM-Vertrag nur knapp der Notwendigkeit einer Ratifizierung durch das Parlament entgangen ist – dies lag darin begründet, dass den finnischen Verhandlungsführern aufgrund der Mehrheitsentscheidung weitreichende Befugnisse zugestanden worden waren.