

Neue Mitte-Rechts-Regierung in Finnland

Wirtschafts- und europapolitische Herausforderungen und Perspektiven

Tobias Etzold / Paweł Tokarski

Finnland ist unmittelbar betroffen von zwei der größten Krisen in der Geschichte der europäischen Integration: der Euro- und der EU-Russland-/Ukraine Krise. Die neue finnische Regierung, die von der liberalen Zentrums- und der konservativen Sammlungspartei gebildet wird, steht mithin vor großen wirtschafts-, außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen. Dabei ist nicht zu erwarten, dass sie die finnische EU- und Eurozonenpolitik grundlegend ändern wird. Die Stabilität der Regierungskoalition wird nicht zuletzt davon abhängen, ob die notwendigen Wirtschaftsstrukturereformen in Angriff genommen und ob sie Erfolg haben oder fehlschlagen werden. Der Ausgang dieser Reformen wird sich auch auf Finnlands politischen Einfluss in der EU auswirken und auf die Stellung der um Deutschland gruppierten Koalition der wettbewerbsstarken Eurozonen-Mitgliedstaaten.

Aus den finnischen Parlamentswahlen am 19. April 2015 ging die liberale Zentrums- und die konservative Sammlungspartei des ehemaligen Ministerpräsidenten Alexander Stubb und die populistische Partei »Die Finnen« von Timo Soini rangierten knapp dahinter. Diese drei Parteien bilden die neue Mitte-Rechts-Regierungskoalition. Hauptthema im Wahlkampf war der prekäre Zustand der finnischen Wirtschaft, die sich in ihrer schwächsten Phase seit der großen Strukturkrise Anfang der 1990er Jahre befindet.

Dank vorbildlichen Wirtschaftens galt Finnland lange als Musterschüler in der EU und auch deshalb als wichtiger Partner Deutschlands in der Eurokrise. Das Land

läuft jedoch Gefahr, an Einfluss und Ansehen einzubüßen, nachdem es im Oktober 2014 die höchste Kreditratingstufe verloren hat, aufgrund derer Finnland Mitglied eines kleinen Kreises finanzstarker EU-Staaten war, und weil es mit massiven wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen hat.

Finnlands EU-Politik: pragmatisch konstruktiv und dezidiert

Seit seinem EU-Beitritt 1995 gilt Finnland als EU- und integrationsfreundlichster nordischer Staat. Es nimmt an allen EU-Politiken teil – für Finnland gelten demnach keine Opt-outs – und hat als bislang einziges nordisches Land 2002 den Euro eingeführt. Finnlands EU-Politik kann insgesamt als

flexibel, pragmatisch und konstruktiv charakterisiert werden. Ungeachtet seiner peripheren Lage im Nordosten Europas bemühte sich das Land um die Aufnahme in den inneren Kreis der EU. Insbesondere der Beitritt zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion 2002 erfolgte nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen, sondern ist auch Ausdruck dieses Wunsches. Finnlands politische Elite vertrat die Ansicht, dass sich nationale Interessen am besten durch eine aktive und konstruktive Beteiligung an EU-Entscheidungsprozessen durchsetzen lassen. Die EU-Mitgliedschaft begünstigte zudem eine positive Wirtschaftsentwicklung nach der finnischen Krise, die zu Beginn der 1990er Jahre ausbrach.

Früh ergriff Finnland eigene Initiativen im EU-Rahmen. Mit der Politik der Nördlichen Dimension versuchte es Brücken zu schlagen zwischen den EU-Mitgliedstaaten, den damaligen EU-Beitrittskandidaten (baltische Staaten und Polen) und Russland. Damit wollte es sein Interesse an einer guten nachbarschaftlichen Zusammenarbeit mit Russland in einen europäischen Kontext einbetten. Aufgrund seines pragmatischen bilateralen Verhältnisses zu Moskau ist es in der EU ein wichtiger Ansprechpartner in Fragen, die den Umgang mit Russland betreffen. Im Zuge der Ukraine Krise haben sich indes auch Finnlands Beziehungen zu Russland eingetrübt. Obwohl die finnische Wirtschaft von den gegen Russland verhängten EU-Sanktionen und den russischen Gegensanktionen unmittelbar betroffen ist, trägt es die EU-Sanktionen nach anfänglicher Skepsis mit. Im Laufe der aktuellen Entwicklungen um die Ukraine wurden in der Debatte über Finnlands nationale Sicherheit und Verteidigungsfähigkeit neue Akzente gesetzt. Finnland sucht in seiner Verteidigungspolitik stärker den Schulterchluss mit seinen nordischen Nachbarn, mit EU und Nato und denkt offen über einen Nato-Beitritt nach (siehe SWP-Aktuell 33/2015).

Unter dem Eindruck der europäischen Schulden- und Wirtschaftskrise und dem Einfluss der populistischen Partei »Die Fin-

nen« kam seit 2011 auch in Finnland ein EU-skeptischerer Ton in der nationalen Europadebatte auf. Die wachsende Skepsis hatte direkte Auswirkungen auf die finnische Europapolitik und das Auftreten der Regierung in EU-Verhandlungen.

Während der Eurokrise vertrat Finnland oftmals härtere Positionen als Deutschland und drängte auf Reformen und Haushaltskonsolidierung. Sein Image als »Euro-Falke« verfestigte sich, nachdem es 2011 und 2012 als Bedingung für die Beteiligung an finanziellen Hilfspaketen Sicherheiten von Griechenland und Spanien verlangte. Die finnische Regierung lehnte auch jedweden Vorstoß in Richtung einer Vergemeinschaftung der Schulden in der Eurozone vehement ab, da sie befürchtete, dass in deren Folge der Reformwille in den Krisenländern erlahmen könnte.

Abgesehen davon, dass sich Finnland mit Blick auf Sparmaßnahmen und Reformen »deutscher als die Deutschen« verhält, ist ein weiterer Aspekt nicht zu unterschätzen, der insbesondere für Deutschland von Interesse ist. Die Finnen erwarben sich nach und nach den Ruf eines glaubwürdigen und stabilen Partners, der seine politischen Präferenzen in den Verhandlungen deutlich zu artikulieren und eigene Kandidaten geschickt an den Schalthebeln wirtschaftspolitischer Entscheidungen in Brüssel zu positionieren vermochte. So war beispielsweise Olli Rehn als Kommissar für die Wirtschafts- und Währungsunion zwischen 2010 und 2014 eine der Schlüsselfiguren in der Eurokrise.

Angespannte Wirtschaftslage

Derzeit benötigt Finnland selbst eine Anti-Krisen-Therapie. Der Niedergang der traditionellen Wachstumsmotoren – neben Nokia die Holz- und Papierwirtschaft – hat die finnische Wirtschaft stark getroffen. Die von der EU gegen Russland verhängten Sanktionen und die russischen Gegensanktionen tragen zu den wirtschaftlichen Problemen bei. In deren Folge schrumpfte das Volumen finnischer Exporte nach Russland

2014 um 14 Prozent. Deutschland ist seitdem Hauptabnehmer finnischer Exportgüter; Russland fiel vom ersten auf den dritten Platz zurück. Die großen strukturellen Probleme der finnischen Wirtschaft erfordern tiefgreifende Reformen. Kleine Nachbesserungen würden nicht ausreichen. Bislang hat aber noch keine Partei überzeugende Konzepte vorgelegt. Ein von der alten Regierung eingebrachtes Paket von Reformen im Sozial- und Gesundheitswesen scheiterte im März 2015 im Parlament. Im Mai 2015 stellte die Europäische Kommission fest, dass Finnland mit seiner öffentlichen Verschuldung und seinem Haushaltsdefizit im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) gegen die Vertragskriterien verstößt. Laut Kommission sind Finnlands Finanzen aufgrund seiner rasch alternden Gesellschaft mit einem hohen mittelfristigen Nachhaltigkeitsrisiko behaftet. Zudem wurde die preisliche Wettbewerbsfähigkeit geschwächt, da die Lohnstückkosten seit 1999 schneller gestiegen sind als in vielen anderen europäischen Ländern.

Die neue finnische Regierung steht daher vor zahlreichen schwierigen Entscheidungen. So muss sie etwa die öffentlichen Ausgaben verringern, die gemessen am BIP zu den höchsten unter den OECD-Ländern gehören. Dies durchzusetzen könnte jedoch schwierig werden, weil die Parteien unterschiedliche Positionen vertreten. Außerdem besteht die Gefahr, dass sich die Haushaltskonsolidierung negativ auf das finnische Wachstum auswirkt. Andererseits hat die finnische Wirtschaft im Vergleich zu jener von anderen Mitgliedern der Währungsunion eine Vielzahl von Standortvorteilen. In internationalen Rankings zur Innovationskraft und Qualität der Hochschul- und Berufsbildung belegt Finnland einen Platz in der Spitzengruppe. Im Jahr 2013 hatte das Land unter den EU-Mitgliedern relativ am meisten in Forschung und Entwicklung investiert (3,31% des BIP).

Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten und der vergleichende Blick auf die prosperierende Wirtschaft im Nachbarland Schweden heizen die öffentliche Diskussion über

den Verbleib in der Eurozone regelmäßig an. Die Wahrscheinlichkeit eines Austritts ist bislang jedoch gering. Dagegen würde ein Austritt Griechenlands oder dessen teilweise Zahlungsunfähigkeit allen Mitgliedern der Eurozone Zusatzkosten aufbürden. Die Zahl der Euro-Gegner in Finnland dürfte dann größer werden, ebenso wie die Skepsis gegenüber künftigen Finanzhilfsprogrammen oder einer tiefergehenden wirtschaftlichen Integration.

Finanzminister in der neuen Regierung von Juha Sipilä wurde nicht wie erwartet Timo Soini, der die bisherige EU-Rettungspolitik in Frage stellt, sondern mit Alexander Stubb ein erfahrener, pro-europäisch gesinnter Politiker. Seine Arbeit wird jedoch dadurch erschwert, dass nach einer Ankündigung der neuen Regierung die Staatsausgaben bis 2019 um insgesamt 4 Milliarden Euro gekürzt werden sollen, was insbesondere die Sozialausgaben betreffen wird. In neuen Verhandlungen mit Griechenland muss Sipilä sich womöglich auf Kompromisse einlassen, die im eigenen Land unpopulär sind. Angesichts dessen dürfte die neue Regierung wieder einen schärferen Kurs speziell gegenüber Griechenland einschlagen. Weder Zentrums- noch »Finnen« wünschen Verhandlungen über ein neues Hilfspaket für Griechenland. Dies steigert die Komplexität der laufenden Verhandlungen mit Athen. Insgesamt sind in der künftigen Wirtschafts- sowie in der EU- und Eurozonenpolitik Finnlands Konflikte zwischen den drei Regierungsparteien wahrscheinlich. Die Positionen der euroskeptischen »Finnen« sind teils weit entfernt von jenen der wesentlich EU- und Euro-freundlicheren Koalitionspartner, der Zentrums- und der Sammlungspartei.

Finnisch-deutsche Zusammenarbeit

Bislang hatten Berlin und Helsinki ähnliche Vorstellungen davon, welche Reformen in der Wirtschafts- und Währungsunion durchgeführt werden müssten. Wenn es um die nationale Verantwortung für die eigene Wirtschaftspolitik geht, ist die fin-

nische Position der deutschen sehr ähnlich. Beide Länder teilen auch die Skepsis gegenüber einer Vergemeinschaftung nationaler Schulden.

Es gibt aber auch Unterschiede. Die finnische Regierung ist für einfachere Haushaltsregeln und weniger Ermessensspielraum der Europäischen Kommission. Nachdem Frankreich und Italien von der Europäischen Kommission mit stillschweigender Zustimmung Berlins milde behandelt wurden, befürchtet Helsinki, dass große und kleine Mitglieder der Eurozone bei der Bewertung ihrer Haushaltspolitik ungleich behandelt werden. Die neue finnische Regierung betont die nationale Eigenverantwortung für die Wirtschafts- und Haushaltspolitik und befürwortet die Rückkehr zu einer strengen Auslegung des No-Bailout-Prinzips. Helsinki lehnt zudem klarer als Deutschland Vertragsänderungen ab, die es für politisch riskant und unnötig hält. Es bedürfe keines neuen rechtlichen und institutionellen Rahmens; die existierenden Regeln reichten aus, müssten aber vollständig eingehalten werden.

In anderen EU-Wirtschaftsfragen kann Deutschland aber auf Helsinki zählen, insbesondere wenn es um die Bewahrung der vier Freiheiten und die Vertiefung des Binnenmarktes geht. Das ist in den absehbar schwierigen Verhandlungen mit Großbritannien wichtig. Finnland unterstützt nachdrücklich das Freihandelsabkommen mit den USA (TTIP). Deutschland wiederum hofft bei den anstehenden Verhandlungen über den neuen mehrjährigen Finanzrahmen (2021–2027) der EU auf Finnlands Unterstützung als weiterem Nettozahler.

Finnischer Einfluss in EU erwünscht

Die neue finnische Regierung muss schwierige politische Entscheidungen treffen. Ihr steht somit ein Lackmустest bevor, der auch die Glaubwürdigkeit des Landes in der Eurozone betrifft. Finnland hatte seinen Partnern stets tiefgreifende Strukturanpassungen abverlangt, wenn sie finanzielle Unterstützung in Anspruch nehmen mussten.

Sollte Helsinki nicht in der Lage sein, ähnliche Reformen im eigenen Land durchzusetzen, würde dies nicht nur Finnlands Ruf in der Eurozone beschädigen, sondern auch die von Deutschland angeführte Koalition schwächen, die sich für Strukturreformen in der Eurozone einsetzt. Die anderen EU-Länder sollten sorgfältig beobachten, welche Wirtschaftsreformen Finnland in Angriff nimmt und ob sie erfolgreich verlaufen. Eine Reihe von Problemen der finnischen Wirtschaft sind auch in vielen anderen EU-Mitgliedstaaten vorhanden, wie etwa nachlassende Wettbewerbsfähigkeit, mangelnde Wachstumsimpulse, ein überdimensionierter öffentlicher Sektor, relativ hohe Arbeitskosten und die demographische Entwicklung.

Daher kann Finnlands Reformprozess Erkenntnisse erbringen, die für Reformen in anderen Eurozonenländern nützlich sein können. Hätte Finnland mit seinen Wirtschaftsreformen Erfolg, würde dies seine Stellung und seinen Einfluss in der EU stärken. Sein Einfluss würde noch zunehmen, wenn die neue Regierung weiterhin konstruktiv in EU/Eurozonenverhandlungen agiert. Auch mit Blick auf einen pragmatischen Umgang mit Russland kann die EU nach wie vor von Finnlands Erfahrungen profitieren. Die neue Regierung erklärte ihrerseits, sie richte sich nach der Russlandpolitik der EU, werde aber zusätzlich versuchen, vielfältige bilaterale Beziehungen zum östlichen Nachbarn aufrechtzuerhalten.

Wie sich in der künftigen finnischen Europapolitik der neue Außenminister und bekennende EU-Skeptiker Timo Soini verhalten wird, bleibt abzuwarten. Nachdem Soini designiert war, äußerte er, dass Finnland sich zu seiner EU-Mitgliedschaft bekenne, die EU sich aber reformieren müsse. Er werde ein kritischer Freund der EU bleiben.

Trotz der Ungewissheiten über die neue Regierung in Helsinki kommt in einer Phase der europäischen Integration, die für die Zukunft der Eurozone und die EU-Russland-Beziehungen entscheidend ist, einer starken unterstützenden Stimme aus Finnland große Bedeutung zu.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364