

Finnland

Tuomas Iso-Markku

Die Bewältigung der Covid-19-Pandemie dominierte im vergangenen Jahr wenig überraschend die politische Agenda und die Berichterstattung der Medien in Finnland. Nachdem über die Krisen-Politik am Anfang der Pandemie noch weitgehend konsensual entschieden worden war, politisierte sich der Kampf gegen das Virus zunehmend – auch im Hinblick auf die Kommunalwahlen, die aufgrund der Pandemie auf Juni 2021 verschoben wurden. In einer äußerst politisierten Atmosphäre wurden auch die Debatten über den europäischen Wiederaufbauplan NextGenerationEU (NGEU) und vor allem sein Kernstück, die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF), geführt, die das mit Abstand wichtigste europapolitische Thema darstellte. Die Ratifizierung des einschlägigen Eigenmittelbeschlusses dauerte in Finnland bis Mai 2021 an und es war zeitweise nicht sicher, ob das finnische Parlament ihn annehmen würde.

Covid-19-Krise: Erfolge und Kontroversen

In den Sommermonaten 2020 verlief das Infektionsgeschehen in Finnland ruhig, was eine Gelegenheit bot, aus der ersten Covid-19-Welle Bilanz zu ziehen. Obwohl das finnische Bruttoinlandsprodukt im zweiten Quartal 2020 laut Eurostat um 3,2 Prozent geschrumpft war, schnitt Finnland damit besser ab als die anderen 19 EU-Volkswirtschaften, für die Daten erhältlich waren.¹ Auch die meisten BürgerInnen schienen die erste Covid-19-Welle gut verkraftet zu haben: Dem Eurobarometer zufolge hatte Finnland mit 73 Prozent EU-weit den höchsten Anteil an Befragten, die angaben, dass es für sie relativ oder sehr einfach gewesen war, mit den Einschränkungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie zurechtzukommen.²

Trotz steigender Fallzahlen blieb die Lage auch in den folgenden Monaten vergleichsweise gut. Ausländische Medien lobten das erfolgreiche Krisenmanagement der von Ministerpräsidentin Sanna Marin geführten Mitte-Links-Regierung.³ Der innenpolitische Konsens, der die Pandemie-Politik im Frühjahr 2020 getragen hatte, fing aber an, zunehmend zu bröckeln. Im Oktober griffen die Oppositionsparteien die Regierung hart an, weil sie erst im August eine Empfehlung abgegeben hatte, Gesichtsmasken zu tragen, was Ministerpräsidentin Marin damit begründete, dass Masken im Frühjahr 2020 kaum vorhanden gewesen waren.⁴

Im November nutzte Marin das positive internationale Medienecho auf ihre Regierungsführung, um für eine gemeinsame Covid-19-Strategie der EU einzutreten. Im Online-Magazin Politico plädierte sie unter anderem dafür, die Testpraxen, Kontaktnach-

1 Adam Oliver Smith: Economic data shows Finnish economy fared better than any other country during spring shutdown, in: Helsinki Times, 23.8.2020.

2 Europäische Kommission: Standard-Eurobarometer 93, Sommer 2020, S. 42.

3 Richard Milne: How Finland kept Covid in check, in: Financial Times, 24.9.2020.

4 Tulikukka De Fresnes/Matti Kontinen: Oppositio roimi hallitusta hämäästä koronaviestinnästä – Marin myönsi, että maskisuositus jäi keväällä antamatta, koska maskeja ei ollut saatavilla, in: YLE Uutiset, 8.10.2020.

verfolgung und Quarantäneregeln der Mitgliedstaaten besser zu koordinieren.⁵ Eine Woche später gab sie der *Financial Times* ein Interview, in dem sie die gleiche Botschaft wiederholte und warnte, dass populistische Parteien profitieren würden, falls Europa die Pandemie nicht in den Griff bekommen würde.⁶ Damit spielte sie auch auf die Situation in Finnland an, wo die rechtspopulistischen Basisfinnen in Umfragen Marins Sozialdemokratischer Partei auf den Fersen waren.

KritikerInnen wiesen darauf hin, dass Finnland selbst kein gutes Beispiel für europäische Koordinierung sei, da es an strengen Regeln für Reisende aus dem EU-Ausland festhielt.⁷ Tatsächlich riefen Finnlands Einreisekriterien immer wieder Verstimmung in den Nachbarstaaten, vor allem in Estland, hervor. Im Juni 2021 wandte sich Estlands Ministerpräsidentin Kaja Kallas in einem dramatischen offenen Brief an Marin, um den normalerweise regen Verkehr zwischen den beiden Ländern von seinen starken Einschränkungen zu befreien.⁸

Die Impfungen gegen Covid-19 begannen in Finnland am 27. Dezember 2020. Anders als beispielsweise in Deutschland hielt sich die Kritik an den gemeinsamen Impfstoffkäufen der EU in Grenzen. Obwohl der stockende Start der Impfkampagne auch in Finnland bedauert wurde, betonte Europaministerin Tytti Tuppurainen, dass Finnland es als kleines Land schwer gehabt hätte, allein im globalen Wettlauf um den Impfstoff zu bestehen.⁹

Im Frühjahr 2021 verschlechterte sich die pandemische Lage in Finnland rapide. Am 1. März riefen die Regierung und der Präsident wieder den Ausnahmezustand aus. Wenige Tage später bestätigte die Justizministerin die Verschiebung der auf den 18. April angesetzten Kommunalwahlen auf Juni 2021. Die Regierung wollte auch weitgehende Ausgangsbeschränkungen in und um die Hauptstadt Helsinki sowie die Hafenstadt Turku einführen. Der Verfassungsausschuss des finnischen Parlaments bescherte der Regierung jedoch eine herbe Niederlage, als er große verfassungsrechtliche Bedenken an dem Plan äußerte.¹⁰ Ende April krachte es auch innerhalb der Regierung selbst. Als die agrar-liberale Zentrumspartei einem mühsam ausgehandelten Haushaltskompromiss nicht zustimmte, sah es zwischenzeitlich so aus, als würde die Koalition auseinanderbrechen. In der letzten Minute wurde eine Regierungskrise aber noch abgewendet.¹¹

Bei den Kommunalwahlen im Juni 2021 siegte die oppositionelle liberal-konservative Nationale Sammlungspartei, die landesweit 21,4 Prozent der Stimmen an sich vereinen konnte. Marins Sozialdemokratische Partei kam auf 17,7 Prozent und errang den zweiten Platz. Den größten Stimmenzuwachs verzeichneten die Basisfinnen, die mit 14,5 Prozent jedoch deutlich hinter ihren Erwartungen blieben.

5 Sanna Marin: Europe must unite to beat coronavirus, in: *Politico*, 12.11.2020.

6 Richard Mile: Finland's PM warns populists will prosper if Covid is not controlled, in: *Financial Times*, 19.11.2020.

7 Elisa Hyvärinen: Pääministerin EU-lausunnot ihmetellään – ”ei kovinkaan uskottavaa”, in: *Verkkouutiset*, 22.11.2020.

8 Kaja Kallas: Virolaisten pitää päästä tapaamaan perhettään, in: *Helsingin Sanomat*, 11.6.2020.

9 Tanja Nuotio: Tytti Tuppurainen puolustaa EU:n yhteistä rokotehankintaa – ”Aivan varmasti parempi ratkaisu kuin se, että kukin jäsenmaa olisi lähtenyt yksin kilpajuoksuun”, in: *Turun Sanomat*, 28.1.2021.

10 Maria Stenroos: Analyysi: Hallitus kaatoi liikkumisrajoitukset – hallituksen koronalekasta tuli kerralla romua, *YLE Uutiset*, 31.3.2021.

11 Melissa Heikkilä: Finnish government avoids collapse, in: *Politico*, 28.4.2021.

Die Aufbau- und Resilienzfähigkeit: Eine äußerst politisierte Angelegenheit

Der Vorschlag der Europäischen Kommission zum 750 Mrd. Euro schweren Wiederaufbauplan NextGenerationEU und seinem Kernelement, der ARF, wurde in Finnland von Anfang an kontrovers diskutiert. Dafür gibt es mehrere Gründe. Erstens hallen die hitzigen Debatten aus Zeiten der Eurokrise in Finnland auch heute nach. Damals festigte sich Finnlands Grundposition, welche die Verantwortung der Mitgliedstaaten für ihre eigenen Finanzen und das Einhalten von gemeinsamen Haushaltsregeln betont, gemeinsamen Schulden ablehnend gegenüber steht und strenge Bedingungen für Finanzhilfen befürwortet.¹² Zweitens bewerteten viele finnische PolitikerInnen die rechtliche Basis der ARF als dünn. Das verstärkte bereits vorhandene Sorgen um die Glaubwürdigkeit des EU-Regelwerks in einem Land, das sich stark zur Rechtsstaatlichkeit bekennt.¹³ Drittens erkannten die Basisfinnen, die ihren Aufstieg der Eurokrise verdanken, in der Debatte früh eine Gelegenheit, sich wieder mit euroskeptischen Botschaften zu profilieren.¹⁴

Marins pro-europäische Regierung war bemüht, das richtige Gleichgewicht zwischen ihren Kritikpunkten und ihrer konstruktiven Grundhaltung herzustellen. Sie plädierte für eine kleinere Fazität, in der Kredite einen höheren Anteil ausmachen würden, und befürwortete eine Kürzung ihrer Laufzeit und der Rückzahlzeit der Schulden.¹⁵ Während der EU-Ausschuss des finnischen Parlaments diese Verhandlungsposition guthieß, zeigte sich der Verfassungsausschuss kritischer und ermahnte die Regierung, die Vereinbarkeit der ARF mit Art. 310 AEUV und Art. 125 AEUV sorgfältig zu prüfen.¹⁶ Mit seiner Position gehörte Finnland eindeutig zu den kritischeren Mitgliedstaaten – und wurde vor allem in den ausländischen Medien als fünftes Mitglied der Gruppe der „sparsamen Vier“ gesehen, mit der es eng zusammenarbeitete, der es aber nie offiziell beitrug.¹⁷

Nachdem sich der Europäische Rat auf die Details des Wiederaufbauplans und des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) geeinigt hatte, wurde darüber gestritten, wie das Ergebnis aus finnischer Sicht zu bewerten sei. Dabei zeigten sich deutlich die politischen Trennlinien, die auch die späteren Debatten prägten. Ministerpräsidentin Marin und die Regierung verteidigten den in Brüssel erreichten Kompromiss. Marin betonte, dass die Erholung der gesamten Eurozone für Finnland als exportabhängiges Land entscheidend sei, weshalb der Wiederaufbauplan notwendig sei.¹⁸ Die Einigung habe auch die Handlungsfähigkeit der EU unter Beweis gestellt – und sei an den Finanzmärkten positiv aufgenommen worden. Darüber hinaus betonte Marin, dass Finnland sich in vielen Punkten durchgesetzt habe: Der Anteil der nicht zurückzuzahlenden Zuschüsse in der ARF wurde

12 Tuomas Iso-Markku: Recovering from the recovery fund: How Finland can reboot its EU policy, European Council on Foreign Relations, 6.1.2021, abrufbar unter: <https://ecfr.eu/article/recovering-from-the-recovery-fund-how-finland-can-reboot-its-eu-policy/> (letzter Zugriff: 13.8.2021).

13 Minna Ålander/Paweł Tokarski: Zögerliche Ratifizierung des EU-Wiederaufbaufonds: Ein Weckruf aus Finnland, in: SWP Kurz gesagt, 10.5.2021.

14 Iso-Markku: Recovering from the recovery fund, 2021.

15 Teemu Muhonen/Jarno Hartikainen: Hallitus linjasi kantansa EU:n koronaalvytykseen: Suomi vaatii 750 miljardin euron paketin pienentämistä ja painottamista lainoihin, in: Helsingin Sanomat, 4.6.2020.

16 Teemu Muhonen/Petri Sajari: Suuri valiokunta siunasi hallituksen kannan EU:n hätärahoitukseen – Perustuslakivaliokunnalta tiukkaa arvostelua komission ehdotukselle, in: Helsingin Sanomat, 12.6.2020.

17 Hanna Ojanen: Why Finland never joined the frugal four, European Council on Foreign Relations, 4.9.2020, abrufbar unter: https://ecfr.eu/article/commentary_why_finland_never_joined_the_frugal_four/ (letzter Zugriff: 16.8.2021).

18 Regierung Finnlands: Prime Minister's announcement on the multiannual financial framework and the recovery package, 9.9.2020, abrufbar unter: https://vnk.fi/-/paaministerin-ilmoitus-eu-n-monivuotisesa-rahoituskehysta-ja-elymiskokonaisuudesta?languageId=en_US (letzter Zugriff: 13.8.2021).

reduziert, die Haftung der einzelnen Mitgliedstaaten klar definiert und begrenzt und Finnlands nationaler Beitrag zum MFR nur leicht erhöht. Zudem bekam Finnland 400 Mio. Euro für die Entwicklung des ländlichen Raums und 100 Mio. für die dünn besiedelten Regionen in Nord- und Ost-Finnland zugesprochen.

Die Basisfinnen, die Christdemokraten und die Ein-Mann-Partei „Bewegung Jetzt“ waren nicht überzeugt und lehnten die ARF – und damit das in Brüssel ausgehandelte Gesamtpaket – dezidiert ab. Zwischen der Regierung und der von den Basisfinnen angeführten Gruppe balancierte die ausgesprochen pro-europäische aber fiskalkonservative Sammlungspartei. Einerseits begrüßte sie die Tatsache, dass die EU eine Einigung erzielt hatte. Andererseits wollte sie ihren Unmut über den Wiederaufbauplan und vor allem über die Regierung kundtun.

Die Dramatik nahm zu, als der Verfassungsausschuss des Parlaments im April 2021 einen sehr umstrittenen Entschluss fasste. Mit den Stimmen der Oppositionsparteien und der Zentrumsparterie setzte sich dort äußerst knapp eine Lesart durch, wonach die ARF mit einer Übertragung neuer Kompetenzen auf die EU-Ebene gleichzusetzen sei. Dies wiederum bedeutete, dass die Ratifizierung des einschlägigen EU-Eigenmittelbeschlusses im Parlament eine Zweidrittelmehrheit voraussetzte – und die Regierung auf Stimmen aus der Opposition angewiesen war.

Damit kam der Sammlungspartei eine Schlüsselrolle zu. Die Partei verkündete zunächst, sich in der Abstimmung über den Eigenmittelbeschluss zu enthalten, um seine Aufnahme zu ermöglichen, ohne ihn direkt unterstützen zu müssen. Vor der entscheidenden Sitzung vermehrten sich jedoch die Zweifel, ob die Zweidrittelmehrheit zusammenkommen würde. In einem gemeinsamen Aufruf setzten sich 20 namenhafte WirtschaftsvertreterInnen für den Wiederaufbauplan ein¹⁹ – und auch die Regierungsparteien kamen auf die Sammlungspartei zu. Am Ende gab die Sammlungspartei ihren Abgeordneten in der Abstimmung freie Hand, woraufhin die meisten für den Eigenmittelbeschluss stimmten. Er wurde mit 134 Ja- zu 57 Nein-Stimmen angenommen.

Inmitten der Aufregung um den Wiederaufbauplan veröffentlichte die Regierung auch ihren europapolitischen Bericht.²⁰ Darin skizzierte sie Finnlands Position zu aktuellen EU-Themen, unter anderem zur Idee der „strategischen Autonomie“. Soweit das Konzept als Vehikel benutzt werden kann, um die Rolle der EU als globaler Akteur zu stärken, kann Finnland ihm viel Gutes abgewinnen. Auf seine Verwendung in der Handelspolitik blickt Finnland kritischer und betont, dass strategische Autonomie kein Euphemismus für Protektionismus sein dürfe.

Weiterführende Literatur

Saila Heinikoski: Rule-bending debates in recent Finnish EU Policy, in: FIIA Briefing Paper 300/2021.

Mehreen Khan et al.: Despite historic EU deal, deep rifts remain, in: Financial Times, 22.7.2020.

19 Juha Keskinen: Suomalaiset huippujohtajat vetoavat EU:n elvytyspaketin hyväksymisen puolesta, in: Iltalehti, 5.5.2021.

20 Regierung Finnlands: Government Report EU Policy: Strong and united EU – towards a more sustainable European Union, in: Publications of the Finnish Government 6/2021, 28.1.2021.