

René Nyberg
Botschafter von Finnland

**Finnland –
vom Forst- und Agrarland
zum Hochtechnologieland**

Gut Gödelitz, Alte Schäferei
3. März 2007

Die Wirtschaft Finnlands heute

Die Wirtschaft und der Schuldenabbau Finnlands haben international viel Lob erhalten. In verschiedenen internationalen Studien (u. a. in der Studie des renommierten Lausanner Management-Instituts *IMD* und des internationalen Genfer Weltwirtschaftsforums *WEF*) hat Finnland sehr gut abgeschnitten. Bei diesen Studien wurden vor allem die Wettbewerbsfähigkeit der finnischen Wirtschaft, die Innovations- und Technologiepolitik sowie das Schulsystem unseres Landes hervorgehoben. Insbesondere der Erfolg Finnlands bei der *PISA-Studie* der *OECD* hat ein großes Interesse an unserem Schulsystem hervorgerufen.

Finnland ist nicht immer Vorbild in diesen Bereichen gewesen. Unser flächenmäßig großes, aber von seiner Bevölkerungszahl her kleines Land erlebte nach dem Zweiten Weltkrieg einen massiven gesellschaftlichen Umbruch: Finnland, das früher sein Auskommen in erster Linie aus der Landwirtschaft und aus der Sägeindustrie bezog, ist in den letzten Jahrzehnten zu einer der wettbewerbsfähigsten High-Tech-Gesellschaften der Welt geworden.

Das Unternehmen *Nokia*, das früher Gummistiefel herstellte und heute technologischer Vorreiter ist, gilt als gutes Beispiel dafür, wie durch die mutige Erneuerung einer Unternehmensidee eine Erfolgsgeschichte entstehen kann.

Das finnische Wirtschaftswunder hat neben den Innovationen der Unternehmen jedoch auch eine gesellschaftliche Bereitschaft zu Veränderungen und Investitionen in neue Zukunftsbranchen erfordert. Hinter dieser Bereitschaft zu Veränderungen stand zum Teil auch ein Zwang. Die außergewöhnlich tiefe Rezession Anfang der 1990er Jahre zwang Finnland zu Strukturreformen, die in vielen anderen Ländern Europas nur langsam und zaghaft durchgeführt wurden. Das Fundament für die heutige finnische Wirtschaft wurde Anfang der 1990er Jahre gelegt.

Schumpeterianisch

Finnland ist ein Beispiel für eine schumpeterianische schöpferische Zerstörung. Heute hat die finnische Wirtschaft drei Standbeine - Holz, Metall und Elektronik. Alle drei sind exportorientiert und weltweit vernetzt. Das Standbein Holz ist schon vor langer Zeit zu einem Papier- und Holzcluster mutiert. Es deckt das weite Spektrum von der mechanischen Holzveredelung bis hin zu Maschinenbau und Planung ab. In allen diesen Bereichen ist das finnische Papier- und Holzcluster Weltspitze. Für den deutschen Zuhörer kann es sich überraschend anhören, wenn ich den Papier- und Holzcluster Finnlands mit dem deutschen Autocluster vergleiche, dessen Erfolgsgeheimnis das weit entwickelte Know-how und das effiziente Netzwerk von Zulieferern ist.

Zweierlei Spielregeln der Nachkriegszeit

Die europäische Zusammenarbeit in der Nachkriegszeit setzte von Finnland auch einen Balanceakt in Richtung Osten voraus. In den Beziehungen zwischen Finnland und der Sowjetunion galten zweierlei Spielregeln. Politisch betrachtet war die Position Finnlands schwach, wenn auch nicht hoffnungslos. Im Laufe der Zeit wurde ein Gleichgewicht in den Beziehungen gefunden und der Bewegungsspielraum Finnlands erheblich erweitert. Wirtschaftlich war die Stellung unseres Landes besser, denn als Marktwirtschaft verhandelte Finnland mit Moskau aus einer anderen Ausgangsposition als die Verbündeten der Sowjetunion. So kaufte Finnair - trotz Versuchen der Einflussnahme - nie *Tupolews* oder *Iljuschins* aus der Sowjetunion, sondern flog mit französischen *Caravelles* und amerikanischen *DCs*. Als Urho Kekkonen (Staatspräsident von 1956 bis 1982) in den 1970er Jahren den Führungskräften der Industrie nahe legte, ein in der Sowjetunion gebautes Kernkraftwerk zu kaufen, versprach er gleichzeitig, dass für die Sicherheit des Kernkraftwerks westliche Standards maßgebend sein sollten.

Das staatseigene Energieunternehmen (heute *Fortum*) kaufte zwei Leichtwasserreaktoren aus der Sowjetunion, deren Schutzhüllen die Firma *Westinghouse* und dessen Leittechnik *Siemens* lieferte. Kekkonen war auch damit einverstanden, dass das von der finnischen Industrie gegründete Energieunternehmen *TVO* zwei Kernkraftwerke aus Schweden bestellte. Heute lässt *TVO* das fünfte finnische Kernkraftwerk bauen und Lieferant ist diesmal das

Konsortium *Framatome/Siemens* der *Areva*-Gruppe. Das Kernkraftwerk wird schätzungsweise nach 2010 fertig gestellt sein.

Die Funktionssicherheit der von der Sowjetunion an Finnland gelieferten Kernkraftwerke gehört noch immer zur Weltspitze. Diese als *Eastinghouse* bezeichnete Lösung war typisch für das Finnland der Nachkriegszeit. Die Spielregeln, nach denen Finnland mit der Sowjetunion verhandelte, waren nicht unbedingt moskowitzisch.

Die Rezession Anfang der 1990er Jahre

Eine völlig neue Zeit in der finnischen Gesellschaft brach um 1990 an. Die bereits erwähnte finnische Rezession in den Jahren 1991 - 1993 stellte die tiefste Rezession in einem europäischen Industriestaat seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges dar. In diesen Jahren ging das Bruttoinlandsprodukt Finnlands um insgesamt 13% zurück, die Arbeitslosenquote stieg auf 18% an und das Defizit des Staatshaushalts betrug 12%.

Es wurde behauptet, dass die Rezession Finnlands auf die Kombination von *bad luck* und *bad policies* zurückzuführen sei. Zum Teil lagen die Gründe für die Rezession in den haushaltspolitischen Entscheidungen, die bereits in den 1980er Jahren getroffen wurden. Damals fand eine unkontrollierte Liberalisierung der Geldmärkte und der Kreditaufnahmen im Ausland statt. Die Politik einer stabilen Finnmark wurde zu lange fortgeführt und es kam zu einem unangemessen hohen Anstieg der Realzinsen.

Finnland erlebte zudem eine Bankenkrise und ein Grund hierfür war die unkontrollierte Kreditvergabe der Banken und zu optimistische Schätzungen bezüglich des Anstiegs von Vermögenswerten (wie beispielsweise von Wohneigentum). Die Bankenkrise in Finnland war jedoch nicht außergewöhnlich, zahlreiche andere Länder waren in den 1990er Jahren auch von diesem Phänomen betroffen. Im Vergleich zu Schweden und Norwegen lag der Unterschied in der Tiefe der Krise. Die Kosten der Bankenkrise beliefen sich in Finnland auf ca. 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Traditionell war die Wirtschaft Finnlands vom Preiswettbewerb der Papier- und Holzindustrieprodukte auf den Exportmärkten abhängig. Dieses Problem wurde in der Regel durch die Abwertung der Finnmark gelöst. Im Jahre 1991 war Finnland wieder gezwungen, die Finnmark abzuwerten. Im Herbst 1992 wurde die finnische Währung von dem ECU abgekoppelt und konnte - wie die Währungen des Europäischen Währungssystems (EMS) - frei floaten.

Der Zusammenbruch der Sowjetunion führte zu einem erheblichen Rückgang der finnischen Sowjetexporte. Noch Mitte der 1980er Jahre ging etwa ein Fünftel der finnischen Ausfuhren in die Sowjetunion. Insbesondere im Konsumgütersektor und in der Metallbranche waren viele Unternehmen stark von Sowjetexporten abhängig.

Die Reformen Finnlands

Es stellt sich die Frage, wie Finnland sich von der Rezession erholte und wie es gelang, die wirtschaftliche Entwicklung in gesunde Bahnen zurückzuführen. Die Maßnahmen Finnlands zeigen interessante Parallelen zu der derzeitigen Reform- und Konsolidierungspolitik in Deutschland. Aber auch Finnland steht heute vor neuen Strukturreformen, obwohl wir mindestens eine Reformwelle weiter als Deutschland sind.

Als sich die Rezession in Finnland im Jahre 1991 vertiefte und das Krisenbewusstsein der Entscheidungsträger zunahm, entschied sich die Regierung für eine wirtschaftspolitische Strategie, bei der die Bedeutung einer guten Preiswettbewerbsfähigkeit, einer niedrigen Inflation und eines starken Exportzuwachses hervorgehoben wurde. Die Ziele waren eine ausgeglichene Zahlungsbilanz, Zinssenkungen, Investitionszuwächse, eine Belebung des Binnenmarktsektors und eine hohe und nachhaltige Steigerung von Produktion und Beschäftigung.

Die Wirtschaftspolitik war konsequent und schuf Zuversicht. Das allgemeine Ziel Finnlands war die Liberalisierung der Märkte und die Steigerung des Wettbewerbs im Inland. Die Liberalisierung und der Monopolabbau im Telekommunikationssektor sind Beispiele hierfür. Der Wettbewerb führte zu neuen Lösungen und Technologien in diesem Bereich.

Um die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, wurde auch eine Steuerreform durchgeführt. Zentraler Ausgangspunkt der in den Jahren 1987 bis 1991 durchgeführten Steuerreform war die Senkung der Steuersätze und die Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlage. Anfang des Jahres 1993 wurde eine Einkommenssteuerreform durchgeführt, bei der ein einheitlicher Steuersatz von 25% für Kapitaleinkünfte und Unternehmenssteuer eingeführt und die Steuerbemessungsgrundlage umfassend erweitert wurde. Interessant hierbei ist, dass es durch Einschränkungen bei dem System der steuerfreien Rücklagen zu einem starken Anstieg der Körperschaftssteuern kam, obwohl der Steuersatz für Körperschaften stark gesenkt wurde. Zu jener Zeit wurde auch das Sozial- und Gesundheitssystem stark reformiert.

Es sollte hervorgehoben werden, dass die durchgeführten Reformen weitgehende Auswirkungen auf die Gesellschaft und die Bürger hatten. Die in den Jahren 1991 bis 1995 durchgeführten Sparmaßnahmen der Regierung beliefen sich auf insgesamt gut 6% des finnischen Bruttoinlandsproduktes des Jahres 1995. Finnland hatte keine andere Möglichkeit, als Sparmaßnahmen durchzuführen und Vergünstigungen abzubauen, was auch allgemein akzeptiert wurde. Diese Reformen hatten eine breite politische Unterstützung in Finnland und wurden in enger Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern durchgeführt. Esko Aho, dessen Regierung die Sparpolitik eingeleitet hatte, verlor zwar die Wahlen 1994, aber die Regierung von Paavo Lipponen setzte diese Politik fort.

Strukturelle Reformen und wissensbasiertes Wachstum

Der rapide Produktionsanstieg in den 1990er Jahren führte zu einem umfassenden Strukturwandel der Wirtschaft. Finnland vollbrachte einen bedeutenden qualitativen Sprung von einer hauptsächlich auf Rohstoffen basierenden Grundindustrie zu einer wissensbasierten Industrie. Die bedeutendste Entwicklung in diesem Prozess vollzog sich im Telekommunikations- und Kommunikationsbereich. Noch Anfang der 1990er Jahre basierten die Exporte Finnlands in erster Linie auf Produkten der Papier-, Holz- und Metallindustrie. Im Jahre 2000 war die Elektronikindustrie zur größten Industriesparte Finnlands aufgestiegen. Nokia wurde zum weltweit führenden Hersteller von Mobiltelefonen.

Neben dem Strukturwandel kam es auch zu einer Produktionssteigerung und einer erhöhten Wettbewerbsfähigkeit Finnlands. Die Rezession hatte die Industrie zu schnellen und dramatischen Strukturreformen und Rationalisierungen gezwungen, die zu Schließungen von unwirtschaftlichen Produktionsstätten und Unternehmen führten. Diese Zeit war auch von vielen Konkursen geprägt.

Eine der durchgreifendsten Strukturreformen erfolgte bei den Finanzierungsmärkten, wo das Bankenpersonal um beinahe die Hälfte reduziert wurde. Es entstand ein effizienter Bankensektor, der den Einsatz neuer Zahlungsformen und Dienstleistungen unterstützte und in neue Technologien investierte.

Investitionen in Schulen, Hochschulen und Forschung

Die Fähigkeit der finnischen Wirtschaft zur Flexibilität und zur Überwindung des Schocks ist weitgehend auf das Schulsystem zurückzuführen, das schnell auf neue Verhältnisse und Herausforderungen reagiert. Die Wissensbasietheit der Gewerbestruktur Finnlands hat in kurzer Zeit zugenommen, was auch zu einer erhöhten Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften geführt hat. Die derzeitigen Stärken Finnlands sind weitgehend selbst geschaffen: Das Schul- und Forschungssystem, qualifizierte Arbeitskräfte und eine gute Infrastruktur. Dies sind Grundfaktoren für Know-how auf hohem Niveau.

Das Schulsystem Finnlands ist umfassend und hat gute Ergebnisse in internationalen Studien erzielt. Dem nordischen Wohlfahrtsdenken entsprechend ist Bildung eine weitgehend öffentliche Dienstleistung und das Recht aller Bürger. So gut wie alle Schülerinnen und Schüler eines Jahrgangs erhalten eine Grundschulung und 95% von ihnen erhalten eine weiterführende Schulung. Übrigens hat sich auch die Zahl der Promotionen in den letzten 15 Jahren verdreifacht.

Das Volumen unserer Forschungs- und Entwicklungstätigkeit und die Investitionen in neues Wissen und technologische Entwicklung sind rapide und stark angewachsen. Finnland liegt im internationalen Vergleich von Investitionen in Forschung an der Weltspitze. (Finnland investiert 3,5% seines Bruttoinlandproduktes in Forschung und liegt somit an zweiter Stelle hinter Schweden). Über die Hälfte der Forschungsinvestitionen stammen aus dem privaten Bereich und hier hat Nokia eine zentrale Stellung inne. Gemessen an der gesamten erwerbstätigen Bevölkerung hat Finnland von allen OECD-Ländern den höchsten Anteil an Erwerbstätigen, die in der Forschung tätig sind.

Bedeutung der Innovationspolitik

Im globalen Wettbewerb können die Gewinner von heute die Verlierer von morgen sein. Neue Innovationen sind daher von zentraler Bedeutung. Zu den wichtigsten Lehren aus den 1990er Jahren gehört, dass erfolgreiche Innovationen die Erfolgsfaktoren sowohl von Unternehmen als auch von Gesellschaften sind. Schnelligkeit, Flexibilität sowie Know-how auf hohem Niveau stellen strategische Vorteile im internationalen Wettbewerb dar. Länder, die über diese Vorteile verfügen, haben eine bessere Position bei den Bemühungen, von sich neu eröffnenden Möglichkeiten zu profitieren.

Das finnische Innovationssystem gilt als effizient und wettbewerbsfähig. In u. a. von der OECD und der EU durchgeführten internationalen Studien schneidet das finnische Innovationssystem gut ab. Das System ist sehr übersichtlich und basiert auf einer guten Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren.

Bemerkenswert ist, dass das finnische Innovationssystem eine lange Tradition hat. Bereits vor zwanzig Jahren begann man die Innovationspolitik als System anzusehen, in dem die Bedeutung der Zusammenarbeit von Forschungsanstalten, Universitäten, Unternehmen und Industrie für das Entstehen von Innovationen erkannt wurde. Zugleich war man sich auch bewusst, dass zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit alle Phasen des Innovationsprozesses - von der Grundlagenforschung bis hin zur Kommerzialisierung der Innovationen - gleichermaßen unterstützt werden müssen. Als Finnland mit der Überwindung der Rezession zu kämpfen hatte, wurde auch beschlossen, in Forschung und Produktentwicklung zu investieren. Dies war eine mutige Strategie, die sich als erfolgreich erweisen sollte. Hieraus entstand auch das Bemühen Finnlands, Innovationen und eine breit angelegte Innovationsstrategie während der finnischen EU-Ratspräsidentschaft hervorzuheben.

Die aktive Entwicklung der Clusterzusammenarbeit in Finnland begann Anfang der 1990er Jahre. Ausgangspunkt war die damals ausgearbeitete nationale Industriestrategie, die auf Industrieclustern basierte. Die Papier- und Holzindustrie sowie der Informations- und Kommunikationssektor zählten zu den Kernbereichen der Clustertätigkeit.

Das finnische Innovationssystem hat jedoch auch seine Schwächen und muss sich Herausforderungen stellen. Hierzu gehört die geringe Größe des Systems. Dies zeigt sich darin, dass es bei einer Beschränkung auf lediglich eigene Ressourcen zum einen schwierig ist, ausreichend große und interessante Forschungsgebiete zu schaffen und zum anderen auch problematisch ist, umfassende neue Forschungsfelder zu erschließen. Aus diesem Grunde wird finnische Spitzenforschung als auf wenige Bereiche beschränkt und die Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen der Unternehmen als verhältnismäßig einseitig orientiert betrachtet. Kleine Länder können jedoch nicht in vielen verschiedenen Clustern wettbewerbsfähig sein, stattdessen müssen sie ihre Stärken finden und auf diese Stärken setzen.

Entsprechend ist es wegen des kleinen Binnenmarktes oft schwierig, Forschungsergebnisse kommerziell oder innovativ zu nutzen. Die internationale Vernetzung von Forschung und Schulung ist unabdingbar und das Gros des Know-hows wird auch künftig außerhalb Finnlands produziert.

Die nationalen Innovationssysteme bilden den Kern der Internationalisierungsentwicklung. Mit Hilfe von Internationalität, Wettbewerb und Zusammenarbeit werden die Qualität von Forschung erhöht und parallele Wissensproduktionen reduziert. Ferner können vorhandene Ressourcen zu noch größeren Einheiten gebündelt und auf wichtige Gebiete gerichtet werden. Es muss eine Internationalisierung auf der Systemebene stattfinden, und die eigenen Tätigkeiten und nationalen Wissenschafts- und Technologieinstitutionen müssen internationalisiert werden. Europa muss Spitzenwissenschaft und -technologie produzieren können.

Was lehren die Erfahrungen Finnlands?

Erstens zeigen die finnischen Erfahrungen, dass eine tiefe Rezession durch strukturelle Reformen in ein rapides Wachstum umgewandelt werden kann. Die Rezession kann den Erneuerungsprozess sogar erleichtern, der unter normalen Umständen oft zu einem langwierigen Kampf zwischen verschiedenen Interessengruppen werden kann. Zweitens birgt die Globalisierung neben Herausforderungen auch Möglichkeiten: Ohne internationale Märkte, Kapital und ein Wissensfundament wäre es der finnischen Informations- und Telekommunikationsindustrie nicht möglich gewesen, ihre führende Marktposition einzunehmen.

Vor allem zeigt die Erfahrung Finnlands, dass sich auch alte Industriebranchen erneuern und angeregt von Zukunftsbranchen und -produkten neue Möglichkeiten für ihre Geschäftstätigkeit suchen müssen. Nicht einmal die wettbewerbsfähigsten Staaten der Welt können sich auf ihren Erfolgen ausruhen. Stattdessen müssen sie unter dem Druck der Globalisierung ständig erneuerungsfähig sein.

Schließlich geht es auch um eine gemeinsame Herausforderung der Europäischen Union. Es hat sich gezeigt, dass die Umsetzung der so genannten Lissabon-Strategie, mit der die EU bis zum Jahre 2010 zur wettbewerbs-

fähigsten, wissensbasierten Wirtschaft der Welt gemacht werden soll, schwieriger als erwartet ist. Die positiven Auswirkungen zeigen sich allmählich, aber die Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern sind noch groß. Es überrascht vielleicht nicht, dass Finnland auch hier zu den Spitzenländern der Union gehört. Während seiner Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2006 betonte Finnland bei der Diskussion über die Konkurrenzfähigkeit die Förderung von Innovationen und ihre kommerzielle Nutzung und erhielt hierfür eine breite Zustimmung. Heute ist es gemeinsames Ziel der Union, ein innovationsfreundlicheres Umfeld für die EU zu schaffen. Bei dem Europäischen Rat vom 8. bis 9. März in Brüssel u. a. über die Wettbewerbsfähigkeit wird die Umsetzung dieses Ziels das nächste Mal unter die Lupe genommen.

In diesen Fragen hört man dem "Nokialand" Finnland aufmerksam zu. Unser Erfolg wird jedoch auch daran gemessen, wie es uns gelingt, auch große Schiffe in der EU, die nicht so schnell wenden können, auf Reformkurs zu bewegen - die Verantwortung für die Umsetzung der Maßnahmen liegt bekanntlich bei den jeweiligen Mitgliedsländern. Es ist im Interesse Finnlands, auch künftig zu den Vorreitern zu gehören - nur mit unserem guten Beispiel können wir auch andere Länder zu Reformen anregen.