

Politische Vierteljahresschrift

Zeitschrift der deutschen Vereinigung
für Politische Wissenschaft

40. Jahrgang – 1999
Heft 1

Sonderdruck

Durch den Buchhandel nicht zu beziehen
© Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen 1999



Westdeutscher Verlag

Finnland auf dem Weg zum Mehrheitssystem? Eine vergleichende Analyse der politischen Willensbildung vor und nach den finnischen Verfassungsreformen der 90er Jahre

Thomas König / Thomas Bräuninger*

Finnland galt lange Zeit als ein Verhandlungssystem mit präsidentiellem Zuschnitt, dessen politische Willensbildung mehr am Konsens- als am Mehrheitsprinzip ausgerichtet war. Welche Entwicklung Finnland nach den Verfassungsreformen der 90er Jahre nimmt, die das Mehrheitskriterium im Parlament senkten und die Direktwahl des Präsidenten einführten, steht im Mittelpunkt des Beitrags. Aus einer vergleichenden Perspektive wird das komplexe Zusammenspiel zwischen Präsident, Regierung und Parlament untersucht, das sich durch eine Vielzahl politischer Parteien, verschiedene Verfahren und mehrere Agenda-Setzer auszeichnet. Zum Vergleich wird das Handlungsintervall-Modell angewandt, das die politischen Gestaltungsoptionen der Gesetzesinitiatoren anhand ihrer Möglichkeiten bemisst, ihre Politikvorstellungen durchsetzen zu können, Kompromisse anbieten oder auf Änderungen verzichten zu müssen. Die Ergebnisse zeigen, dass die Verfassungsreformen Finnland den Weg zum Mehrheitssystem öffnen. Nehmen die im Parlament vertretenen Parteien ihre Agenda-Setzerfunktion wahr, dann kommt das Finnland der 90er Jahre dem Idealtyp eines parlamentarischen Mehrheitssystems nahe.

1. Die Fragestellung: Finnlands Wandel durch Verfassungsreform?

Will man die Transformation eines politischen Systems untersuchen, dann müssen die wesentlichen Systemmechanismen anhand von Indikatoren erfasst werden, die einen Vergleich erlauben. Als wesentlicher Systemmechanismus gilt in der Politikwissenschaft die Art der politischen Willensbildung, die aus vergleichender Sicht mit unterschiedlichen Indikatoren bemessen wurde (Lehmbruch 1982; Powell 1982; Lijphart 1984; Lane/Ersson 1994). Als Resultat dieser Untersuchungen finden sich verschiedene Klassifikationen der politischen Willensbildung, die sich auf die Unterscheidung nach Verhandlungs- und Mehrheitssystemen reduzieren lassen (Scharpf 1992: 12; König 1997a: 172). Der Umstand, dass sich die Eigenschaften von Verhandlungs- und Mehrheitssystemen sowohl auf der Akteurs- als auch der Systemebene festmachen, favorisiert die Anwendung eines Ansatzes, der beide Ebenen miteinander verbindet. Die Vetospieler-Theorie (Tsebelis 1995; König 1997b) stellt diesen Zusammenhang zwischen der Mikro- und Makroebene her, wenn die politische Willensbildung am Beispiel von

* Für Anmerkungen bedanken sich die Autoren bei Tanja Cornelius, Mikko Mattila, Hannu Nurmi, Thomas Schuster und den PVS-Gutachtern.

kollektiven Entscheidungen im Allgemeinen bzw. der Gesetzgebung im Speziellen untersucht wird.

In Demokratien kommen als Vetospieler institutionelle (Kammern, Präsidenten, Gerichte) und parteiliche Akteure mit individuellem oder kollektivem Charakter in Frage. Auf der Mikroebene der Akteure setzen Verhandlungssysteme voraus, dass die Interessen von allen Beteiligten berücksichtigt werden, wohingegen Mehrheitssysteme den Ausschluss einzelner Interessen erlauben. Auf der Makroebene politischer Systeme führt das Erfordernis, alle Interessen berücksichtigen zu müssen, zu einer hohen Blockadewahrscheinlichkeit in Verhandlungssystemen, während in Mehrheitssystemen mehr Handlungsspielraum für eine Änderung des Status quo zur Verfügung steht. Unabhängig von der Anzahl an Kammern (eine oder zwei) und dem Parteiensystem (ein- oder mehrdimensional) lässt sich das Ausmaß an Handlungsspielraum als Indikator für die politische Willensbildung bestimmen, der aus dem Zusammenspiel von Politikinteressen der Akteure und institutionellen Vorgaben für die Mehrheitsbildung abgeleitet wird. Politische Systeme werden hinsichtlich ihres Ausmaßes an Handlungsspielraum klassifiziert, der die Möglichkeit, aber nicht die Notwendigkeit für politischen Wandel bemisst.

Neben dem Ausmaß an Handlungsspielraum lässt sich die Art der Willensbildung eines politischen Systems nach ihrer parlamentarischen oder präsidentiellen Regimeausrichtung unterscheiden (Horowitz 1991; Linz 1991). In demokratischen Systemen liegt der Einrichtung eines präsidentiellen „Schiedsrichters“ oftmals eine Skepsis gegenüber Parteien zu Grunde, während an anderer Stelle der Wettbewerb zwischen Parteien als ausreichend erachtet wird, eine Dominanz des Parlaments in der politischen Willensbildung zu konstituieren (Tsebelis 1995). Verbindet man beide Unterscheidungsmerkmale, das Ausmaß an Handlungsspielraum und die Regimeausrichtung, dann galt Finnland lange Zeit als Verhandlungssystem mit präsidentiellem Zuschnitt, das nach Abbildung 1 dem britischen Mehrheitssystem mit dessen parteienorientierter Ausrichtung gegenüberstand. Vom parteienorientierten schweizerischen Verhandlungssystem unterschied sich Finnland hinsichtlich seines präsidentiellen Charakters, wohingegen das Bestreben nach Ausgleich von Parteiinteressen im amerikanischen präsidentiellen Mehrheitssystem als geringer einzustufen ist. Im Mittelpunkt des folgenden Beitrags steht die Entwicklung Finnlands seit den Verfassungsreformen zu Beginn der 90er Jahre, durch die sowohl die Direktwahl des Präsidenten eingeführt als auch die parlamentarische Eindrittel-Sperrminorität abgeschafft wurde.

Abbildung 1: Typen politischer Willensbildung in demokratischen Systemen

		Handlungsspielraum	
		Mehrheitssystem	Verhandlungssystem
Regimetyp	Parlamentarismus	Großbritannien	Schweiz
	Präsidentialismus	Vereinigte Staaten	Finnland vor den Verfassungsreformen

Um die Frage nach etwaigen Veränderungen in der finnischen politischen Willensbildung beantworten zu können, reicht nach unserer Auffassung eine Anwendung der „klassischen“ Ansätze der vergleichenden Regierungslehre, zum Beispiel der vergleichenden Systemforschung oder koalitions-theoretischer Ansätze, nicht aus. Während die vergleichende Systemforschung ihre Einteilung aus einer Vielzahl von Strukturmerkmalen politischer Systeme gewinnt, ohne jedoch einen Bezug zu den Politikvorstellungen der an der Willensbildung beteiligten Akteure herzustellen, orientieren sich Koalitionstheorien lediglich an den unterschiedlichen Politikvorstellungen und den Mehrheitsverhältnissen der im Parlament vertretenen Parteien. Wir versuchen zu zeigen, dass beide Ansätze nicht ausreichend das Zusammenspiel aller wesentlichen Komponenten der politischen Willensbildung berücksichtigen, so dass ihre Resultate im Einzelfall oftmals unbefriedigend ausfallen (müssen).¹ Ihre Defizite sind daher nicht auf die Komplexität und Einzigartigkeit des jeweiligen Fallbeispiels zurückzuführen, sondern auf die systematische Nichtberücksichtigung von Komponenten, welche für die politische Willensbildung in demokratischen Systemen relevant sind. Auch dies soll die vorliegende Anwendung der Vetospieler-Theorie am Beispiel Finnlands vor und nach den Verfassungsreformen deutlich machen.

Unsere vergleichende Perspektive bedeutet jedoch nicht, dass wir die Besonderheit der finnischen politischen Willensbildung vernachlässigen wollen, die Auffermann (1997: 79) am Beispiel von vier Ereignissen kenntlich macht: Erstens wurde das Frauenwahlrecht sehr früh, zu Beginn des 20. Jahrhunderts, und noch unter russischer Herrschaft eingeführt; zweitens gelang in der Ära des Kalten Krieges die Aufrechterhaltung eines parlamentarischen Vielparteiensystems trotz russischen Einflusses; drittens wurden seit Mitte der 60er Jahre Kommunisten auch langfristig an der Regierung beteiligt; und viertens wirken seit 1995 erstmals die Grünen an einer nationalen Regierung mit. Diese Ereignisse weisen auf den Wunsch oder die Notwendigkeit hin, die politische Willensbildung auf eine möglichst breite Zustimmung aller gesellschaftlichen und politischen Gruppen zu stellen (Laver/Schofield 1990: 71, 82; Nousiainen 1997: 334). Bis in die 80er Jahre hinein galt Finnland daher als Idealfall eines neo-korporatistischen (semi-)präsidialen Verhandlungssystems, dessen politische Willensbildung nicht nur auf breiten Regierungskoalitionen mit starken Präsidenten, sondern

¹ Nach unserer Auffassung ist ein Nachteil der vergleichenden Systemforschung, dass das Zusammenspiel der unterschiedlichen Faktoren primär empirisch und weniger theoretisch analysiert wird. Zwar untersucht die vergleichende Systemforschung ebenfalls die politische Willensbildung, doch bleiben die politischen Alternativen unberücksichtigt, so dass weder Befürworter noch Gegner politischer Alternativen bekannt sind. Folgen einer Reform, wie beispielsweise die finnische Änderung der Vorgaben für die Mehrheitsbildung, lassen sich aber ohne die Erfassung der politischen Alternativen nicht erklären, da weder eine Kontinuität noch eine Veränderung für die eine oder andere Gruppe festgestellt werden kann. Ähnlich unbefriedigend fällt (nicht nur) in Finnland die Überprüfung von Koalitionstheorien aus, deren Erklärungshorizont auf die Bildung von Regierungskoalitionen beschränkt ist, so dass Aussagen über die politische Willensbildung, die mit der Festlegung von Agenda-Setzerfunktionen, der Zustimmungspflicht mehrerer Kammern, dem Implementationsrecht per Verordnung etc. ein weitaus größeres Spektrum aufweist, nicht gemacht werden können. Beide Kritikpunkte führen wir im Folgenden noch weiter aus.

auch auf der Einbindung einer großen Anzahl von Interessengruppen basierte (Anckar 1992; Helander/Anckar 1983: 23).²

Seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der stärkeren Westorientierung Finnlands, die ihren vorläufigen Höhepunkt in dem Beitritt zur Europäischen Union im Jahr 1995 fand, sieht sich die finnische Politik vor große Aufgaben gestellt, deren Lösung gesetzgeberischen Handlungsspielraum erfordert. Nachdem die fiskale Krise des skandinavischen Wohlfahrtsstaates auch Finnland erreichte, durchlebte das „Japan des Nordens“ bis Mitte der 90er Jahre die schwerste Wirtschaftskrise seit den 30er Jahren (Auffermann 1997: 180). Gegenüber 1989 stagnierte die industrielle Produktion, und die Arbeitslosenquote stieg von 3,5% auf 16,3% in 1996 (Statistics Finland 1997: 167, 332). Die Verfassungsreformen der 90er Jahre, welche die direkte Wahl des finnischen Staatspräsidenten einführten und die erforderliche Gesetzgebungsmehrheit auf die Hälfte aller Parlamentarier reduzierten, können als Wunsch nach Erhöhung des legislativen Handlungsspielraums interpretiert werden. Dennoch scheinen sich einige Merkmale der politischen Willensbildung auch nach den Reformen nicht verändert zu haben. Die derzeitige Regenbogenregierung setzt sich nicht nur aus insgesamt sechs verschiedenen Koalitionsparteien mit mehr als Zweidrittel aller Abgeordneten zusammen, sondern rekrutiert auch seine Regierungsmitglieder sowohl aus dem linken als auch dem bürgerlichen Lager (Nousiainen 1997: 336). Auf den ersten Blick muss somit die Frage, ob sich Finnland auf dem Weg zum Mehrheitssystem amerikanischen oder britischen Typs befindet, verneint werden.

Erst eine genauere Betrachtung der politischen Willensbildung, die auf einem komplexen Zusammenspiel zwischen Präsident, Regierung und Parlament beruht, macht den Wandel des finnischen Verhandlungssystems sichtbar. Diese Transformation soll die folgende Anwendung des Handlungsintervall-Modells zum Vorschein bringen, mit dem die Vetospieler-Theorie umgesetzt wird. Das Handlungsintervall-Modell bemisst die politischen Gestaltungsoptionen der Gesetzesinitiatoren anhand der Bereiche eines politischen Raums, in denen diese Agenda-Setzer ihre Politikvorstellungen durchsetzen können, Kompromisse anbieten oder auf Änderungen verzichten müssen (Krehbiel 1996; König/Bräuninger 1997; König 1998). Die Resultate werden nach folgenden Kriterien interpretiert: Finnland befindet sich auf dem Weg zum Mehrheitssystem, wenn sich der gesetzgeberische Handlungsspielraum gegenüber früher vergrößert hat. Können die parlamentarischen Agenda-Setzer ihre Vorschläge nun besser durchsetzen, dann ist sogar ein Übergang von einem präsidialen zu einem parlamentarischen Regimetypp möglich. Ist jedoch keine Vergrößerung oder sogar eine Verkleinerung des Handlungsspielraums und eine weiterhin starke Stellung der Exekutive

² Die Einteilung in Abbildung 1 kann auch zu einer Klassifikation der politischen Willensbildung unter Berücksichtigung von Interessengruppen erweitert werden. In pluralistischen Systemen stehen sich eine Vielzahl von Interessengruppen im Wettbewerb gegenüber, von denen sich einzelne Gruppen immer wieder durchsetzen, während in korporatistischen Systemen eine umfassende Einbindung von relevanten Interessengruppen zur Änderung des Status quo notwendig ist. Als Beispiel für ein pluralistisches Mehrheitssystem mit exekutiver Dominanz lässt sich die USA aufführen, während in Großbritannien ein pluralistisches Mehrheitssystem mit parlamentarischer Vorherrschaft vorliegt. Im Gegensatz zu Finnland wird das korporatistische Verhandlungssystem Schwedens durch ein starkes Parlament ergänzt.

festzustellen, dann ist anzunehmen, dass die politische Willensbildung Finnlands auch nach den Verfassungsreformen dem Typ des präsidentiellen Verhandlungssystems entspricht.

Die Beurteilung erfordert eine empirische Umsetzung, die durch zwei finnische Besonderheiten, zum einen die Vielzahl der beteiligten (parteipolitischen) Akteure, zum anderen die große Anzahl an prozeduralen Vorgaben für die Mehrheitsbildung, erschwert wird. Letztere unterscheiden nicht nur einfache Gesetzgebung, Verfassungsänderung und ein gesetzgeberisches Eilverfahren, sondern sehen auch mehrere Akteure mit Agenda-Setzerfunktion vor. Diese Komplexität verlangt eine vergleichende Analyse, in deren Mittelpunkt die Auswirkungen verschiedener Verfahren und deren Reform auf die finnische politische Willensbildung stehen. Der nachfolgende Vergleich zeigt schließlich ein sehr differenziertes Bild des finnischen Wandels. Die jüngsten Verfassungsreformen wirken sich in der einfachen Gesetzgebung nur dann auf die Gestaltungsoptionen des Parlaments aus, wenn der Erlass von Verordnungen nicht als präsidentielles Vetorecht eingestuft wird. In diesem Fall würde das Finnland der 90er Jahre dem Idealtyp eines parlamentarischen Mehrheitssystems nahe kommen, da das legislative Durchsetzungsintervall infolge der Abschaffung der Eindrittel-Sperrminorität keine Restriktionen für parlamentarische Mehrheitsentscheidungen anzeigt. Allerdings steht dieser Idealtyp in Konkurrenz zum weiter existierenden präsidentiellen Verhandlungssystem, da auch die Exekutive als Agenda-Setzer fungiert.

2. Die Konzeption: Komponenten der politischen Willensbildung

In diesem Beitrag werden die Auswirkungen der finnischen Verfassungsreformen anhand etwaiger Veränderungen des Handlungsspielraums verschiedener Agenda-Setzer untersucht. Zu diesem Zweck wird das Ausmaß an Handlungsspielraum aus dem Zusammenspiel von vier Komponenten, dem jeweiligen Agenda-Setzer, den Politikvorstellungen der beteiligten Akteure, der Lage des Status quo und den prozeduralen Vorgaben für die Mehrheitsbildung, abgeleitet. Letztere legen formale Kriterien für die politische Willensbildung fest, die im einfachsten Fall ein Einkammersystem vorsehen, in dem jeder Abstimmungsberechtigte Initiativrecht besitzt und für die Mehrheitsbildung das Erreichen einer bestimmten Stimmenanzahl erforderlich ist. Dieses Mehrheitskriterium kann grundsätzlich zwischen der Einstimmigkeit aller Abstimmungsberechtigten und der relativen Mehrheit aller Anwesenden variieren. In Finnland sind jedoch verschiedene Vorgaben zu beachten, da nicht nur der Präsident, die Regierung und das Parlament eine Agenda-Setzerfunktion ausüben können, sondern auch unterschiedliche Mehrheiten für die Verabschiedung einer einfachen Gesetzesvorlage, einer gewöhnlichen und einer beschleunigten Änderung der Verfassung vorgesehen sind. Für unsere Analyse der finnischen politischen Willensbildung lauten daher die konkreten Fragen, wer Initiativen in die Gesetzgebung einbringen kann und welche Mehrheiten in den beteiligten Organen zur Verabschiedung einer Initiative vorhanden sein müssen. Anschließend ist zu klären, welche Politikvorstellungen die Agenda-Setzer und die an der Mehrheitsbildung beteiligten Akteure verfolgen.

2.1 Parlament, Regierung und Präsident – Agenda-Setzer im Semi-Präsidentialismus

Organisationsform und Aufgabenstellung des Parlaments werden durch die finnische Reichstagsordnung vom 28. Januar 1928 festgeschrieben. Danach konstituiert sich das unikamerale Parlament aus zweihundert Abgeordneten, die seit 1955 für die Dauer von vier Jahren gewählt werden. Lange Zeit besaß der Präsident ein uneingeschränktes Recht zur Parlamentsauflösung, die nach den Reformen nur noch auf Antrag des Premierministers und nach Anhörung von Parlamentspräsident und Fraktionen möglich ist. Die wichtigsten Aufgaben des Parlaments sind die Kontrolle der Regierung und die Gesetzgebung. Gesetzesvorlagen können von allen Abgeordneten eingebracht werden und sind nach Artikel 66 in drei Lesungen zu behandeln; in der dritten Lesung wird ohne Debatte entschieden. Obwohl eine einfache Mehrheit zur Annahme von Gesetzesvorlagen formal ausreichte, konnte bis zur Verfassungsänderung von 1992 eine Minderheit von Eindrittel der Abgeordneten die Schlussabstimmung bis nach den nächsten Parlamentswahlen verzögern bzw. zwischen 1992 und der erneuten Verfassungsreform von 1995 einen Aufschub bis zur nächsten Sitzungsperiode bewirken (Nousiainen 1997: 333). Nach Tabelle 1 entfällt neuerdings diese Option, welche in der Vergangenheit die Verabschiedung von Gesetzesvorlagen de facto an eine Zweidrittel-Mehrheit im Parlament band. Für den Großteil der Gesetzgebung reicht nun eine einfache parlamentarische Mehrheit aus.

Für Verfassungsänderungen gilt nach Artikel 67 weiterhin, dass der einfache Mehrheitsbeschluss durch eine Zweidrittel-Mehrheit nach Neuwahlen zu bestätigen ist. Neu ist die Möglichkeit einer zeitweiligen aber unmittelbaren Verfassungsänderung, die laut Artikel 67a ebenfalls eine Zweidrittel-Mehrheit verlangt. In Finnland kann zudem als einzigem nordeuropäischen Land eine Verfassungsänderung im Eilverfahren herbeigeführt werden, wenn eine Fünftel-Mehrheit der Parlamentarier den Beschluss für dringlich erklärt, der anschließend von einer Zweidrittel-Mehrheit zu verabschiedet ist (Artikel 67, 2). Fünftel-Mehrheiten haben in Finnland verfassungspolitische Tradition, die der monarchistischen Minderheit schon im Verfassungskonvent von 1919 ermöglichte, einen starken Präsidenten gegen die damalige Dreiviertel-Mehrheit der Republikaner durchzusetzen. Das Fünftel-Eilverfahren wird auch für die Beschlussfassung von Ausnahmegesetzen, welche nicht mit der Verfassung übereinstimmen oder sogar gegen sie verstoßen, angewendet. In ungefähr 600 Fällen, insbesondere im Bereich der Wirtschaftsgesetzgebung, wurde das Eilverfahren bislang genutzt (Mattila 1997: 33). Ansonsten bleiben die meisten Vorgaben für die Mehrheitsbildung auch nach den jüngsten Reformen unverändert.

Neben dem Parlament schreibt die Verfassung dem Präsidenten legislative Funktionen zu. Der Präsident kann Gesetzesvorlagen in das Parlament einbringen, er zeichnet zusammen mit dem jeweiligen Minister die Gesetze gegen und erlässt Verordnungen, welche die in Gesetzen vorgesehenen Normen konkretisieren (Nousiainen 1992: 354). Trotz der neu eingeführten Direktwahl des Präsidenten besitzt dieser nur noch ein suspensives Veto mit einjähriger Verzögerungsfrist eines Gesetzesbeschlusses, so dass der Präsident nunmehr keine unmittelbare Abstimmungsbefugnis im Gesetzgebungsverfahren hat. Zu seinen wichtigsten Machtbefugnissen zählen das mittlerweile eingeschränkte Recht zur Parlamentsauflösung sowie die Ernennung und Entlassung der Regierung, deren Aufgabe in erster Linie die Ausführung von präsidentiellen

Tabelle 1: Mehrheitserfordernisse in der Gesetzgebung

Gegenstände (Artikelgrundlage Reichstagsordnung)	Verfahren nach Verfassung Stand 1956	Verfahren nach Verfassung Stand 1997
Alle Gesetzesinitiativen (Art. 73)	Wiederaufnahme ausstehender Beschlüsse nach nächster Parlamentswahl mit Ausnahme von solchen mit präsidentiellem Veto	Wiederaufnahme ausstehender Beschlüsse nach nächster Parlamentswahl
Allgemeine Gesetzesinitiativen und sonstige Entscheidungen ¹ (Art. 63)	Verfahren nach Art. 66; in dritter Lesung einfache Mehrheit; bei Suspension durch Eindrittelminderheit Bestätigung durch einfache Mehrheit in nachfolgender Sitzungsperiode	Verfahren nach Art. 66; in dritter Lesung einfache Mehrheit
Aus internationalen Verträgen resultierende Gesetzesinitiativen (Art. 69, 1)	Verfahren nach Art. 66; in dritter Lesung einfache Mehrheit	<i>dito</i>
Ratifikation internationaler Verträge (Art. 69, 2)	Abstimmung mit einfacher Mehrheit	<i>dito</i>
Verfassungsänderungen (Standardverfahren) (Art. 67, 1)	Verfahren nach Art. 66; in dritter Lesung einfache Mehrheit und Bestätigung durch Zweidrittel-Mehrheit in nachfolgender Sitzungsperiode	<i>dito</i>
Zeitweilige Verfassungsänderungen zur Abwendung gesamtwirtschaftlicher Störungen (Art. 67a)	<i>entfällt</i>	Verfahren nach Art. 66; in dritter Lesung Zweidrittel-Mehrheit
Gesetzesinitiativen mit steuerlichen Implikationen (Art. 68)	Verfahren nach Art. 66; in dritter Lesung Zweidrittel-Mehrheit	<i>entfällt</i>
Aus internationalen Verträgen resultierende Gesetzesinitiativen mit Verfassungsimplicationen (Art. 69, 1)	Verfahren nach Art. 66; in dritter Lesung Zweidrittel-Mehrheit	<i>dito</i>
Entscheidungen, welche die Verkleinerung des Staatsgebiets einschließen (Art. 69, 2)	Abstimmung mit Zweidrittel-Mehrheit	<i>dito</i>
Festlegung der Abgeordneten-diäten (Art. 70)	Verfahren nach Art. 66; in dritter Lesung Zweidrittel-Mehrheit	<i>dito</i>
Verfassungsänderungen (Eilverfahren) (Art. 67, 2)	Dringlichkeitserklärung durch Fünftel-Mehrheit; Verfahren nach Art. 66; in dritter Lesung einfache Mehrheit	<i>dito</i>

Anmerkung: Zur Abstimmung sind keine Quoren definiert.

1 Regierungsvorschläge; Haushaltsänderungsvorschläge; Petitionen; Berichte; Dekrete, Regierungsresolutionen und ministeriale Entscheidungen, welche dem Parlament vorgelegt werden; haushaltsrelevante Entscheidungen, die nicht durch den Präsidenten ratifiziert wurden.

Entscheidungen ist (Arter 1987: 50). Die aus der Weimarer Republik bekannte dualistische Konstruktion der Exekutive ist dabei nicht auf die Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen seitens der Regierung und die präsidentielle Gegenzeichnung beschränkt. Finnischer Premierminister und Präsident wechseln sich zudem beim Vorsitz über die Kabinettsitzungen ab, in denen über die Einbringung einer Regierungsvorlage ins Parlament entschieden wird.

Nach Lijpharts et al. (1988: 12) Einteilung politischer Systeme gehört Finnland deshalb wie die IV. Französische Republik dem (unitarischen) semi-präsidentiellen Konsentyp an und steht im Gegensatz zum britischen Westminster-Modell, dessen politische Willensbildung sich uneingeschränkt am parlamentarischen Mehrheitsprinzip ausrichtet (Lane/Ersson 1994: 266). Obwohl die finnische Verfassung ein nicht-föderales Einkammersystem konstituiert, sprechen alle anderen Merkmale, welche die komparative Systemforschung zur Klassifikation der politischen Willensbildung verwendet, gegen eine finnische Orientierung am Mehrheitsprinzip. Auch nach den Verfassungsreformen der 90er Jahre käme die komparative Systemforschung zu einem ähnlichen Resultat. Die aus den formalen Vorgaben resultierenden und für die Zuordnung entscheidenden Merkmale – Zweidrittel-Mehrheitskoalitionen, schwache Regierung, mehrdimensionales Mehrparteiensystem, proportionales Wahlsystem, geschriebene Verfassung usw. – kennzeichnen weiterhin das heutige Finnland. Stützt man sich also auf diese Ansätze, dann fällt der Vergleich eindeutig aus: In Finnland war und ist die politische Willensbildung nicht am Mehrheitsprinzip ausgerichtet. Manko dieser Schlussfolgerung ist jedoch, dass ihr theoretische Defizite zu Grunde liegen.

Obwohl schon Duverger (1980: 165-6) bei seinem Vergleich semi-präsidentieller Systeme festgestellt hat, dass nicht nur die verfassungstheoretische, sondern auch die reale Macht des finnischen Staatspräsidenten größer ist als die des französischen Präsidenten, vernachlässigt die komparative Systemforschung die Politikvorstellungen der an der Willensbildung Beteiligten. Wenn aber nach Weber (1972: 28) Macht jede Chance bedeutet, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, dann muss eine Untersuchung der politischen Willensbildung auch die Politikvorstellungen von allen Beteiligten, also der Regierung, des Parlaments und des Präsidenten, in Rechnung stellen. Ob sich der Vorschlag eines Agenda-Setzers durchsetzen kann, ein Kompromiss erzielbar ist oder auf die Einbringung einer Gesetzesinitiative verzichtet werden muss, geht aus der Verbindung der Politikvorstellungen mit allen anderen Komponenten, nicht aber aus den formalen Charakteristika eines politischen Systems allein hervor.

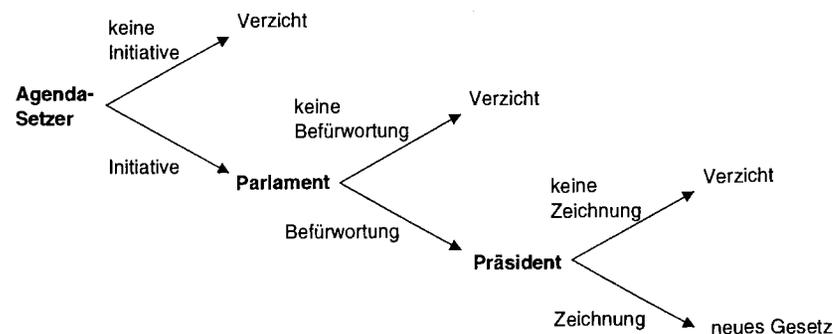
Die Probleme bei der Konzeption des exekutiven Agenda-Setzers verdeutlichen, warum die Politikvorstellungen bei der Analyse der finnischen politischen Willensbildung berücksichtigt werden müssen. Wie bereits erwähnt, teilen sich in Finnland Präsident und Regierung diese Funktion. Für die Kongruenz ihrer Politikvorstellungen spricht zunächst die weitgefaste Regierungsbildungsfunktion des Präsidenten, die weniger auf dem Verfassungstext als auf geübter Verfassungspraxis beruht (Hartmann/Kempf 1989: 55). Der Präsident beauftragt üblicherweise den zukünftigen Premierminister, auf der Grundlage der vom Präsident vorgegebenen Direktiven über Zusammensetzung und Struktur der neuen Regierung zu verhandeln. Im Fall eines Erfolgs ernennt der Präsident den Premierminister und die vorgeschlagenen Minister, ansonsten kann er einen anderen Verhandlungsführer mit Sondierungsgesprächen

betrauen. Diese Befugnis erlaubt dem Präsident, eine Regierung einzusetzen, die in der Ausübung der Agenda-Setzerfunktion der Durchsetzung seiner eigenen Politikvorstellungen dient. Allerdings kann die Regierung vom Parlament mehrheitlich abgewählt werden. Das Parlament wiederum ist nur auf Antrag des Premierministers vom Präsidenten auflösbar. Auf Grund dieser doppelten Abhängigkeit der Regierung ist aus den formalen Vorgaben nicht zu klären, ob Präsident und Regierung in der Ausübung der Agenda-Setzerfunktion übereinstimmen. Es stellt sich vielmehr die Frage, ob die präsidentielle Politikvorstellung sowohl im Kabinett als auch im Parlament bestehen kann.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die prozeduralen Vorgaben für die politische Willensbildung in Finnland nicht nur hinsichtlich der Kriterien variieren, die für die parlamentarische Mehrheitsbildung erforderlich sind. Gegenüber dem Parlament spielte die Regierung in der Vergangenheit eine herausragende gesetzgeberische Agenda-Setzerrolle (Petersson 1989: 77). Dabei kann das Kabinettsvotum, eine Regierungsvorlage in das Parlament einzubringen, von der Zusammensetzung des Kabinetts abhängen, die wiederum der Präsident festlegt. Im Fall einer Übereinstimmung von Kabinettsmehrheit und Präsident reicht eine Entscheidung zwischen Kabinetts- und Parlamentseinbringungen aus, um den Handlungsspielraum aller Agenda-Setzer zu untersuchen. Hierfür ist dann noch zwischen den parlamentarischen Mehrheiten für die einfache Gesetzgebung, die gewöhnliche und die beschleunigte Verfassungsänderung zu unterscheiden (Nousiainen 1992: 366).

Abbildung 2 fasst die einzelnen Schritte des finnischen Gesetzgebungsprozesses konzeptionell zusammen. Dieser Prozess beginnt mit dem Agenda-Setzer, dessen Initiativfunktion von den Kabinettsmitgliedern, den Parlamentariern und gegebenenfalls dem Präsidenten ausgeübt werden kann. Alle Initiativen erfordern die Einbringung durch einen Agenda-Setzer in das Parlament, in dem anschließend die verfahrensabhängigen Kriterien für die Mehrheitsbildung zu erfüllen sind. Das weitere Schicksal einer Vorlage hängt nun von der Einschätzung der Stellung des Präsidenten ab, dessen Legitimation durch seine Direktwahl sicherlich erhöht wurde. Nimmt man an, dass der Präsident seine Gegenzeichnung verweigern bzw. den Beschluss per Verordnung maßgeblich modifizieren kann, dann käme ihm ein präsidentielles Vetorecht zu (Nou-

Abbildung 2: Entscheidungsbaum in der politischen Willensbildung Finnlands



siainen 1992: 354). Geht man dagegen von einer schwächeren Stellung des Präsidenten aus, dann muss der Präsident eine vom Parlament beschlossene Vorlage gegenzeichnen bzw. kann keine maßgeblichen Anpassungen über sein Ordnungsrecht vornehmen. Bevor jedoch die Auswirkungen dieser Annahmen festgestellt werden können, müssen die Politikvorstellungen der an der Willensbildung beteiligten Akteure identifiziert werden. Für das Verhältnis von Präsident und Kabinettsmehrheit ist dabei zu fragen, inwieweit ihre Politikvorstellungen übereinstimmen.

2.2 Die Politikvorstellungen der Akteure im finnischen Vielparteiensystem

Neben der Vielzahl an Verfahrensvorgaben zeichnet sich die finnische politische Willensbildung durch eine große Anzahl an Akteuren mit unterschiedlichen Politikvorstellungen aus. Die uneingeschränkte Anwendung des Verhältniswahlrechts bei Präsidentschafts-, Parlaments- und Kommunalwahlen begünstigt die Vielfalt des finnischen Parteiensystems, dem unterschiedliche Spaltungen zu Grunde liegen. Aus der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts stammt die Sprachenspaltung zwischen Finnisch- und Schwedischsprachigen, wobei die schwedische Volkspartei (RKP) mit ihrer Offenheit für Links- und Rechtskoalitionen die Belange der finnlandschwedischen Elite wahrnimmt. Aus der Auseinandersetzung über die finnische Russlandstrategie, die Ende des letzten Jahrhunderts zwischen Alt- und Jungfinnen spaltete, sind die konservative Sammlungspartei Kokoomus (KOK) und die liberale Volkspartei LKP, die seit 1995 nicht mehr im Parlament vertreten ist, hervorgegangen. Die Überwindung der Spaltung der Arbeiterbewegung scheint sich neuerdings mit der Bildung eines linkssozialistischen Bündnisses (VAS), das mit den Sozialdemokraten (SDP) in der derzeitigen Regenbogenregierung zusammenarbeitet, vollzogen zu haben. Des Weiteren sind die finnischen Grünen (VIHR) zusammen mit einem unabhängigen Abgeordneten (U) an der aktuellen Regenbogenregierung beteiligt.

Schon 1965 hat sich die ehemals starke Agrarunion, die trotz ihrer breiten sozialen Basis nicht in der Regenbogenregierung mitwirkt, in Zentrumsparterie (KESK) umbenannt. Neben diesen Parteien existieren noch eine Reihe weiterer kleiner Parteien, die in der Vergangenheit Regierungssämter inne hatten. Zurzeit sind die konservative Christliche Union (SKL), die finnische Landvolkpartei (SMP) – eine Abspaltung der Agrarunion –, die neo-liberale NUOR sowie die linksorientierte Ökologische Partei (ECO) im Parlament, nicht aber in der Regierung vertreten. Bei den kleineren Parteien ragt die RKP mit einem Anteil an Parlamentssitzen, der seit 1945 zwischen zehn und fünfzehn Sitzen schwankt, heraus. Ansonsten entfielen in der Vergangenheit immer Fünftel der Parlamentssitze auf die vier großen Parteien VAS, SDP, KESK und KOK. Die Parlamentarier unterliegen zwar keinem Fraktionszwang im strengen Sinn, doch treffen die Fraktionen diesbezügliche Regelungen in ihren Geschäftsordnungen. So wurden im Juni 1995 zwei Abgeordnete aus dem Linksbündnis ausgeschlossen, weil sie in kurzer Frist zweimal gegen die Sparbeschlüsse der Regierung votierten (Auffermann 1997: 187).

Die Vielzahl an fraktionierten Parteien lässt sich auf einer wirtschaftspolitischen „Links-Rechts“-Dimension anordnen, welche das finnische Parteiensystem prägt. Schwierigkeiten bereitet jedoch die Positionierung der kleineren Parteien. Aus Abbildung 3a und 3b werden diese Probleme anhand der Einschätzungen von zwei befragten

Abbildung 3: Einschätzung der aktuellen parteipolitischen Politikvorstellungen

a) nach Nurmi



b) nach Mattila



Abkürzungen (Parlamentssitze nach Wahl 1995): SDP – Sozialdemokratische Partei (63); KESK – Zentrumspartei/Agrarunion (44); KOK – Sammlungspartei (39); VAS – Linksbund (22); RKP – Schwedische Reichspartei (11); VIHR – Grüne (9); SKL – Christliche Union (7); NUOR – Jungfinnen (2); ECO – Ökologische Partei (1); SMP – Landvolkpartei/Basisfinnen (1); U – sonstige (1)

finnischen Politikwissenschaftlern, Nurmi und Mattila, ersichtlich. Beide ordnen die mittleren und großen Parteien VAS, SDP, KESK, RKP und KOK in derselben Reihenfolge an. Etwas unterschiedlich fällt jedoch die Einschätzung der Grünen, der Unabhängigen, der SMP der NUOR und der SKL aus, die entweder links oder rechts neben derselben großen Partei lokalisiert werden. Die Anordnung von Mattila entspricht in etwa der von Castles/Mair (1984: 83), die für 1982 ebenfalls führende Politikwissenschaftler nach der Lage der Parteien im „Links-Rechts“-Spektrum befragten. Aus diesem Grund wird in den folgenden Analysen eine nach den Angaben von Mattila aktualisierte Version von Castles/Mair vorgestellt, aber überprüft, ob eine alternative Anordnung zu anderen Resultaten führt.

Verwendung finden solche parteipolitischen Anordnungen insbesondere bei koalitions-theoretischen Vorhersagen der parteilichen Zusammensetzung von Regierungen. Wenngleich in Finnland keine Investiturwahl der Regierung oder des Premierministers vorgesehen ist, gehen koalitions-theoretische Ansätze davon aus, dass auf Grund der Option eines parlamentarischen Misstrauensvotums eine absolute Mehrheit die Regierung unterstützen muss (Laver/Shepsle 1996: 49). Seit Ende des Zweiten Weltkriegs konnte in Finnland keine Partei die absolute Mehrheit bei den Parlamentswahlen erringen, und minimale Gewinnkoalitionen, welche keine überflüssigen Akteure bei der Regierungsbildung berücksichtigen, blieben eher die Seltenheit. Von den insgesamt 32 finnischen Regierungskoalitionen, die Laver/Schofield (1990: 100) für den Zeitraum von 1945 bis 1987 aufführen, entsprechen nur fünf dem minimalem Gewinnkonzept. Viele finnische Regierungen sind entweder Minderheitsregierungen³ oder stützen sich auf Zweidrittel-Mehrheiten. Auch diese Besonderheiten sind nach den Verfassungsre-

³ Auch Strøms (1990) Hypothese, nach der Minderheitsregierungen normale Ergebnisse des Prozesses des demokratischen Parteienwettbewerbs sind, trifft auf Finnland, wenn überhaupt, nur für die Zwischenkriegsjahre zu (Nousiainen 1997: 344).

formen der 90er Jahre weiterhin zu beobachten, da zurzeit eine Zweidrittel-Mehrheitskoalition aus fünf Parteien in Finnland regiert.

Nach Tabelle 2 existieren sehr unterschiedliche Koalitionsformen, die in der Nachkriegsgeschichte acht Zweidrittel-Mehrheitskoalitionen, fünfzehn (einfache) Mehrheitskoalitionen, elf Minderheitsregierungen mit vier Einparteien-Minderheitsregierungen und sieben Präsidialkabinette einschließen. Von den fünfzehn Mehrheitskoalitionen sind wiederum viele übergroße Koalitionen, die einerseits für die absolute Mehrheitsbildung überflüssige Koalitionspartner enthalten, andererseits nicht das Zweidrittel-Mehrheitskriterium erreichen. Dieser Umstand begründet den Misserfolg von Koalitionstheorien, die den im Parlament vertretenen Parteien eine office-orientierte Strategie bei der Koalitionsbildung unterstellen (Riker 1962; Leiserson 1968; Peleg 1981). Wenn die Intention der Parteien sein soll, über die Aufteilung von Ministerämtern ihren Koalitionsnutzen zu erzielen, dann dürfen nämlich übergroße Mehrheitskoalitionen und insbesondere Allparteienregierungen nicht vorkommen. Umgekehrt müssen Minderheitskabinette als Pathologien betrachtet werden, da sich die parlamentarischen Oppositionsparteien besser stellen könnten, wenn sie der Minderheitsregierung das Vertrauen entzögen und selbst ein (Mehrheits-)Regierungsamt einnehmen (Laver/Schofield 1990: 66-70).

Ähnlich unbefriedigend fällt auch die Anwendung policy-orientierter Ansätze aus, welche die Koalitionsbildung entweder von der Stabilität gegen internen Konflikt abhängig machen (Axelrod 1970) oder den im Parlament vertretenen Parteien ein Koalitionsverhalten unterstellen, das auf die Durchsetzbarkeit ihrer Politikvorstellungen ausgerichtet ist (de Swaan 1973; van Deemen 1991; Laver/Shepsle 1996). Nach Tabelle 2 haben weder die linken noch die rechten Parteien Berührungspunkte bezüglich einer gemeinsamen Koalitionsbildung. Die derzeitige Regenbogenregierung besteht sogar aus Parteien, denen nicht nur eine Verbindung auf der Links-Rechts-Dimension fehlt, sondern die zugleich fast das gesamte Spektrum parteipolitischer Politikvorstellungen abdecken. Weder nach Axelrod noch nach de Swaan oder van Deemen dürfte aber die derzeitige Regierung bestehen, da die KESK, die mediane Partei im Parlament, nicht als Vermittler zwischen dem linken und rechten Lager an der Regierung beteiligt ist.

Die Erklärungsprobleme koalitions-theoretischer Ansätze liegen nicht in den finnischen Besonderheiten, sondern in der Vernachlässigung wichtiger Merkmale der politischen Willensbildung begründet. Auffällig ist, dass policy- und office-orientierte Ansätze einerseits mehr oder minder explizit von einem Koalitionsverhalten der im Parlament vertretenen Parteien ausgehen, das sich an der Durchsetzbarkeit der parteipolitischen Politikvorstellungen ausrichtet. Andererseits bleibt dabei die Rolle des finnischen Präsidenten bei der Regierungsbildung und somit ein Teil der exekutiven Agenda-Setzerfunktion unbeachtet. Politikvorstellungen lassen sich aber nur über die Einbringung von Gesetzesinitiativen ins Parlament realisieren, über die im Fall von Regierungsvorlagen das jeweilige Kabinett in Abstimmung mit dem Präsidenten entscheidet. Auf Grund dieses Mankos kann die Anwendung von Koalitionstheorien wenig Aufschluss über die finnische politische Willensbildung und deren Veränderung durch Verfassungsreformen geben. Um der dualistischen Konstruktion der finnischen Exekutive ausreichend Rechnung zu tragen, ist vielmehr der Frage nachzugehen, welche Politik Regierung und Präsident verfolgen.

Tabelle 2: Finnische Koalitionsformen und mediane Kabinettspositionen seit 1946

Regierung	Amtsantritt	Koalitionsform	Parlamentssitze	Regierungsmitglieder nach Parteien und mediane Kabinettsposition									
				VAS	SDP	VIHR	KESK	RKP	SMP	KOK	LKP	U	Gesamt
<i>Unter Präsident Paasikivi (KOK)</i>													
M. Pekkala	26.3.46	Zweidrittel-Mehrheit	162	6	5*		5	1				1	18
K.A. Fagerholm I	29.7.48	Einparteien-Minderheit	54		15*							1	16
U. Kekkonen I	17.3.50	Minderheit	75				10*	3			2		15
U. Kekkonen II	17.1.51	Mehrheit	129		7		7 ^(*)	2			1 ^(*)		16
U. Kekkonen III	20.9.51	Mehrheit	119		7		7 ^(*)	2				1 ^(*)	16
U. Kekkonen IV	9.7.53	Minderheit	66				8*	3				3	12
S. Tuomioja	17.11.53	Präsidialkabinett	–					2 ^(*)		4 ^(*)	3 ^(*)	6 ^(*)	15
R. Törmgren	5.5.54	Mehrheit	120		6		6 ^(*)	1				1 ^(*)	13
U. Kekkonen V	20.10.54	Mehrheit	107		7*		6					1	13
<i>Unter Präsident Kekkonen (KESK)</i>													
K.A. Fagerholm II	3.3.56	Mehrheit	133		6		6 ^(*)	1 ^(*)			1 ^(*)	1 ^(*)	15
V.J. Sukselainen Ia	27.5.57	Minderheit	79				6 ^(*)	3 ^(*)			3 ^(*)	1 ^(*)	13
V.J. Sukselainen Ib	2.7.57	Minderheit	66				9*				4	1	14
V.J. Sukselainen Ic	2.9.57	Minderheit	66		5		6 ^(*)				2 ^(*)	2 ^(*)	15
R. von Fieandt	29.11.57	Präsidialkabinett	–				4					10 ^(*)	14
R. Kuuskoski	26.4.58	Präsidialkabinett	–		4		5 ^(*)				1 ^(*)	4 ^(*)	9
K.A. Fagerholm III	29.8.58	Zweidrittel-Mehrheit	147		5		5*	1		3	1		15
V.J. Sukselainen II	13.1.59	Einparteien-Minderheit	48				14*	1					15
M. Mieltunen I	14.7.61	Einparteien-Minderheit	48				14*					1	15
A. Karjalainen I	13.4.62	Mehrheit	112				5 ^(*)	2 ^(*)		3 ^(*)	2 ^(*)	3 ^(*)	15
R. Lehto	18.12.63	Präsidialkabinett	–		1							14*	15
J. Virolainen	12.9.64	Mehrheit	112				7 ^(*)	2 ^(*)		3	3 ^(*)		15
R. Paasio I	27.5.66	Zweidrittel-Mehrheit	145	3	7*		5						15
M. Koivisto I	22.3.68	Zweidrittel-Mehrheit	164	3	7*		5	1					16
T. Aura I	14.5.70	Präsidialkabinette	–	3				1	4 ^(*)	1	1 ^(*)		10
A. Karjalainen IIa	15.7.70	Zweidrittel-Mehrheit	144	3	5 ^(*)		5 ^(*)	2			2 ^(*)		17
A. Karjalainen IIb	26.3.71	Mehrheit	108		8 ^(*)		5 ^(*)	2			2 ^(*)		17
T. Aura II	29.10.71	Präsidialkabinett	–		3 ^(*)		4 ^(*)	1 ^(*)		1	1 ^(*)	5 ^(*)	15

Tabelle 2: Finnische Koalitionsformen und mediane Kabinettspositionen seit 1946 (Forts.)

Regierung	Amtsantritt	Koalitionsform	Parlamentssitze	Anzahl Kabinettsmitglieder nach Parteien und mediane Abstimmungsposition									
				VAS	SDP	VIHR	KESK	RKP	SMP	KOK	LKP	U	Gesamt
R. Paasio II	23.2.72	Einparteien-Minderheit	55		17*								17
K. Sorsa I	4.9.72	Mehrheit	108		7 ^(*)		5 ^(*)	2			1 ^(*)	1 ^(*)	16
K. Liinamaa	13.6.75	Präsidialkabinett	–		5 ^(*)		3 ^(*)	1 ^(*)		1	1 ^(*)	6 ^(*)	17
M. Mieltunen II	30.11.75	Zweidrittel-Mehrheit	152	4	5 ^(*)		4 ^(*)	2			1 ^(*)	2 ^(*)	18
M. Mieltunen III	29.3.76	Minderheit	58				9*	3			3	1	16
K. Sorsa IIa	15.5.77	Zweidrittel-Mehrheit	142	3	4 ^(*)		5 ^(*)	1			1 ^(*)	1 ^(*)	15
K. Sorsa IIb	2.3.78	Mehrheit	132	3	4*		5				2	1	15
M. Koivisto II	26.5.79	Mehrheit	133	3	5 ^(*)		6 ^(*)	2				1 ^(*)	17
<i>Unter Präsident Koivisto (SDP)</i>													
K. Sorsa IIIa	19.2.82	Mehrheit	133	3	5 ^(*)		6 ^(*)	2				1 ^(*)	17
K. Sorsa IIIb	31.12.82	Minderheit	98		8 ^(*)		6 ^(*)	2			1 ^(*)		17
K. Sorsa IV	6.5.83	Mehrheit	122		8		5*	2	2				17
H. Hoikeri a	30.4.87	Mehrheit	130		8			2*	1	7			18
H. Hoikeri b	28.8.90	Mehrheit	130		8			2*		7			17
E. Aho	26.4.91	Mehrheit	107										
<i>Unter Präsident Ahtisaari (SDP)</i>													
P. Lipponen	13.4.95	Zweidrittel-Mehrheit	142	2	7 ^(*)	1		2		5		1 ^(*)	18

Quelle: Arter (1987: 53), Auffermann (1997: 192). Abkürzungen: LKP – Liberale Volkspartei; siehe Abbildung 3.

* – eindeutige mediane Position im Kabinett; (*) – mediane Position in Abhängigkeit der Lage von LKP und U.

Koalitionstheorien beschränken sich hingegen auf die Untersuchung des Zusammenhangs von Mehrheitsverhältnissen und Politikvorstellungen der im Parlament vertretenen Parteien. Dabei bleibt mitunter die Rolle des finnischen Präsidenten, der ein Gegengewicht zu Parlament und Regierung bildet, unbeachtet. Das Defizit dieser Vernachlässigung wird offenbar, wenn Laver/Schofield (1990: 149) die kurze Dauer der finnischen Regierungskoalitionen auf die Anzahl an effektiven Parteien und nicht auf das präsidentielle Ernennungs- und Entlassungsrecht zurückführen. Die Frage, ob die Verfassungsreformen das komplexe Zusammenspiel zwischen Präsident, Regierung und Parlament in Richtung eines Mehrheitssystems, das größeren Handlungsspielraum verspricht, tatsächlich verändert haben, können daher weder die vergleichende Systemforschung noch Koalitionstheorien befriedigend beantworten.

III. Die vergleichende Analyse: Der Handlungsspielraum der Agenda-Setzer vor und nach der Reform

Eine Anwendung der Vetospieler-Theorie wird durch die dargestellten Besonderheiten – verschiedene Verfahrensvorgaben, eine Vielzahl an Akteuren mit Agenda-Setzungs- und Entscheidungsbefugnis – erschwert. Diese Komplexität hat zur Folge, dass wir unserer Beurteilung der Auswirkungen der finnischen Verfassungsreformen der 90er Jahre auf die politische Willensbildung mehrere Vergleichsperspektiven zu Grunde legen. Neben der Vielzahl an Verfahren können die Aussagen über eine mögliche Veränderung des Handlungsspielraums von den Politikvorstellungen der jeweiligen Agenda-Setzer und der Lage des Status quo abhängen. Um eine entsprechende Differenzierung vornehmen zu können, ist zunächst zu klären, welche Politikvorstellungen die einzelnen Agenda-Setzer verfolgen und ob die exekutiven Agenda-Setzer in ihren Politikvorstellungen übereinstimmen bzw. zwischen Einbringungen des Präsidenten und der Kabinettsmehrheit zu unterscheiden ist.

Diese Frage lässt sich vor dem Hintergrund des präsidentiellen Ernennungs- und Entlassungsrechts der Regierung beantworten. Will der Präsident seine Politikvorstellungen durchsetzen, dann sollte seine Regierungsbildung die Entscheidungsfindung im Kabinett berücksichtigen, das mehrheitlich über die Einbringung von Regierungsvorlagen ins Parlament abstimmt (Hartmann/Kempf 1989: 60). Bei Anwendung der absoluten Mehrheitsregel kann der Präsident annehmen, dass eine Übereinstimmung des medianen Kabinettsmitglieds mit seiner eigenen Politikvorstellung für ihn von Vorteil ist, da weder eine ‚linke‘ noch eine ‚rechte‘ Kabinettsmehrheit ohne den medianen Akteur zu Stande kommen kann. Um die Politikvorstellung des medianen Kabinettsmitglieds mit seiner eigenen in Einklang zu bringen, kann der Präsident nun alle Kabinettsformen – eine Allparteienregierung, eine Minderheitsregierung oder Präsidialkabinette mit Verwaltungangestellten und Interessengruppenvertretern – in Betracht ziehen. Er muss lediglich beachten, dass die Regierung toleriert und nicht von einer Parlamentsmehrheit per Misstrauensvotum abgewählt wird.

Bis zu Beginn der 80er Jahre jedenfalls haben alle vier Präsidenten sehr häufig von ihrem Entlassungs- und Ernennungsrecht der Regierung Gebrauch gemacht, was sich in einer durchschnittlichen Amtszeit von weniger als eineinhalb Jahren niederschlägt. Die vierte Amtszeit der Regierung Sorsa zwischen 1983 und 1987 stellte insofern ein

Novum dar, als diese eine gesamte Legislaturperiode im Amt blieb. Diese Entwicklung ist auch für die folgenden Regierungen Hoikeri und Aho zu beobachten, was wir weniger als einen Hinweis auf eine Schwächung des Präsidenten als auf eine höhere Zufriedenheit des Präsidenten und der Parlamentsmehrheit mit der Regierung deuten. Könnte der Präsident hingegen in Unabhängigkeit die Regierungszusammensetzung bestimmen, dann müsste wohl der Partei des Präsidenten die entscheidende Medianposition in einer entsprechenden Kabinettsform zukommen.

Schon das hiervon abweichende Verhalten des vormaligen Präsidenten Koivisto (1982-94), unter dem sowohl die KESK als auch die RKP das mediane Kabinettsmitglied stellte, zeigt die Notwendigkeit auf, ein parlamentarisches Misstrauensvotum verhindern zu müssen. Den Erfolg eines Misstrauensvotums kann der Präsident ausschließen, wenn entweder eine mehrheitliche Unterstützung der Regierung im Parlament vorliegt oder keine mehrheitliche Übereinkunft zwischen den Oppositionsparteien zu erzielen ist, so dass auch Minderheitsregierungen oder Präsidialkabinette bestehen können. Bis Anfang der 80er Jahre profitierte vor allem die KESK, die immer die mediane Position im Parlament und damit die parlamentarische Agenda-Setzerfunktion einnimmt, mehrmals von diesem Umstand. Erst seit Beginn der 80er Jahre kann der Präsident auf die Beteiligung der KESK verzichten, da übergreifende Koalitionen zwischen dem linken und rechten Lager eine Parlamentsmehrheit garantieren. Seither stellt die SDP den Präsidenten und seit 1995 das mediane Kabinettsmitglied, so dass die exekutiven Agenda-Setzer nun in ihren Politikvorstellungen übereinstimmen. Aus diesem Grund ist nur noch zwischen dem parlamentarischen und exekutiven Agenda-Setting zu unterscheiden.

Ob sich der parlamentarische oder exekutive Agenda-Setzer im Gesetzgebungsprozess durchsetzen kann, hängt aber nicht nur vom Zusammenspiel der Politikvorstellungen mit den Vorgaben für die Mehrheitsbildung, sondern auch von der Lage des Status quo ab. Trotz hoher Mehrheitskriterien und eines starken linken und rechten Lagers waren in Finnland sogar Verfassungsreformen möglich, was darauf hinweist, dass weniger die Lagerbildung als vielmehr die jeweilige Lage des Status quo ausschlaggebend für politischen Wandel ist. Für dessen Lage lassen sich einige allgemeine Aussagen formulieren. Liegt beispielsweise der Status quo rechts oder links der für die Mehrheitsbildung entscheidenden Akteure, dann können auch in einem Verhandlungssystem Kompromisse geschlossen werden, die eine Veränderung der bestehenden Regelung erlauben. Voraussetzung hierfür ist, dass zumindest die für die Mehrheitsbildung erforderlichen Akteure erwarten, sich mit der Neuregelung gegenüber der bestehenden Regelung besser zu stellen. Eine Einigung ist hingegen ausgeschlossen, wenn der Status quo zwischen den zur Mehrheitsbildung erforderlichen Akteuren liegt. In diesem Fall ist auch kein Kompromiss erzielbar, da beispielsweise der linke entscheidende Akteur die in der Mitte liegende Regelung nach links, der rechte entscheidende Akteur hingegen nach rechts verändern möchte.

Mit diesen Komponenten – den Politikvorstellungen der Agenda-Setzer und der Gesetzgebungsakteure, den Vorgaben für die Mehrheitsbildung und der Lage des Status quo – lassen sich die Grenzen der Handlungsspielräume über die Länge des Intervalls bemessen, in dessen Bereich die Agenda-Setzer auf die Einbringung einer Vorlage verzichten. Das Durchsetzungs- und Kompromissintervall zeigen hingegen an, bei welcher Status quo-Lage die Agenda-Setzer ihre parteipolitischen Politikvor-

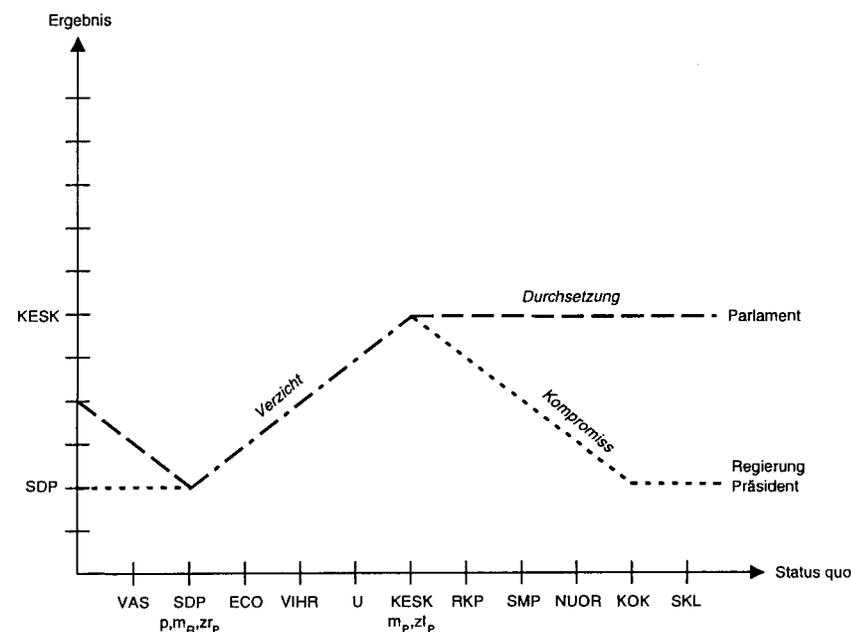
stellung durchsetzen können bzw. ein Kompromiss erzielbar ist. Durchsetzungs- und Kompromissintervall bestimmen demzufolge den Handlungsspielraum, während das Verzichtintervall seine Grenzen aufzeigt. Haben sich nun die Handlungsspielräume der Agenda-Setzer durch die Verfassungsreformen vergrößert, dann befindet sich Finnland auf dem Weg zum Mehrheitssystem. Es ist zudem auf dem Weg zu einem parlamentarischen Mehrheitssystem, wenn eine einseitige Veränderung zu Gunsten des parlamentarischen Agenda-Setzers festzustellen ist. Ist dagegen keine Veränderung oder sogar eine Vergrößerung des Verzichtintervalls zu beobachten, dann ist die politische Willensbildung Finnlands weiterhin dem Typ eines (semi-)präsidziellen Verhandlungssystems zuzuordnen.

Um diese Einschätzung vornehmen zu können, reichen drei Vergleichsperspektiven aus. Der Vergleich über die Zeit hinweg offenbart, ob sich die politische Willensbildung durch die Verfassungsreformen der 90er Jahre, welche mitunter die Vorgaben für die Mehrheitsbildung auf die Hälfte aller Parlamentarier reduzierten, verändert hat. Der Vergleich der Handlungsspielräume in der einfachen Gesetzgebung, der gewöhnlichen und beschleunigten Verfassungsänderung beantwortet die Frage, welchen Einfluss prozedurale Vorgaben auf die politische Willensbildung haben. Der Vergleich der Handlungsspielräume der jeweiligen Agenda-Setzer gibt Aufschluss, ob sich die Verfassungsreformen auf Kosten oder zu Gunsten eines bestimmten Akteurs ausgewirkt haben. Für die Darstellung der Resultate berücksichtigen wir auf einer horizontalen Achse alle möglichen Positionen, an welchen sich die geltende Regelung auf der Links-Rechts-Dimension befinden kann. Für jede dieser Status quo-Positionen tragen wir auf einer vertikalen Achse die Politikergebnisse für die Initiativen der Agenda-Setzer ab, welche aus dem Zusammenspiel von parteipolitischen Politikvorstellungen und Vorgaben der Gesetzgebung resultieren.

Wir unterscheiden zwischen Initiativen der beiden Agenda-Setzer, zum einen den von der KESK – als Median im Parlament (mp) – dominierten Parlamentsinitiativen und zum anderen den von der SDP dominierten Regierungsvorlagen, aus der sowohl der Präsident (p) als auch das mediane Kabinettsmitglied (mr) kommt. Die Ergebnisse beruhen auf den aktuellen Mehrheitsverhältnissen und sind für Parlamenteinbringungen als unterbrochene Linie, für Regierungsvorlagen als gepunktete Linie dargestellt. Der Verlauf der Linien resultiert aus einem akteursspezifischen Abstimmungsverhalten, das über folgende Annahmen bestimmt wurde: Ist die Distanz zwischen der Initiative und der Politikvorstellung eines Gesetzgebungsakteurs geringer als die Distanz zwischen Status quo und eigener Politikvorstellung, dann gehen wir von seiner Zustimmung aus, da ihm die Initiative ein Besserstellen gegenüber der bestehenden Regelung verspricht. Des Weiteren nehmen wir an, dass der Agenda-Setzer versucht, seine Initiativen so zu formulieren, dass eine weitere Verbesserung für ihn selbst ausgeschlossen ist.

Laut Abbildung 4a musste die Regierung vor der Verfassungsreform die Zweidrittelpositionen am rechten und linken Parlamentsrand berücksichtigen. Diese Positionen, welche dem linken bzw. rechten Parteienspektrum zur Zweidrittel-Mehrheit verhelfen, nahmen die KESK (zlr) und die SDP (zrp) ein. Daher musste die Regierung auf die Einbringung von Vorlagen verzichten, wenn der Status quo zwischen den Politikvorstellungen der SDP und denen der KESK lag. Zur Veranschaulichung sei hier als ein Beispiel angenommen, die Einordnung der parteipolitischen Akteure auf der Links-

Abbildung 4a: Politischer Handlungsspielraum in der einfachen Gesetzgebung vor der Verfassungsreform

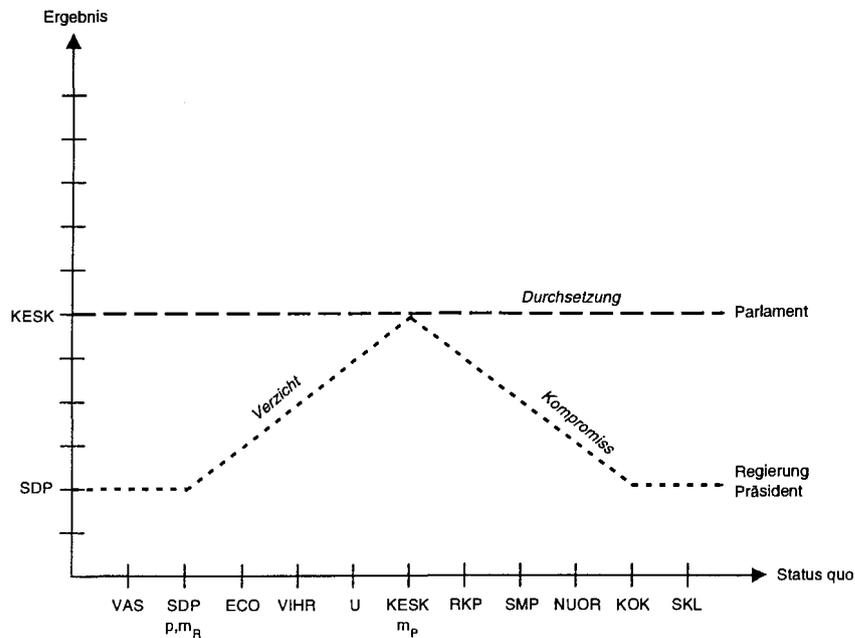


Rechts-Dimension reflektiere deren Politikvorstellungen hinsichtlich des Umfangs an staatlichen Beschäftigungsprogrammen, die bisher einen jährlichen Betrag von 50 Millionen Mark hatten. Befürwortet nun die SDP eine Erhöhung auf 100 Millionen Mark, die KESK jedoch eine Senkung auf 25 Millionen Mark, dann muss die SDP-Regierung auf die Einbringung einer Änderungsinitiative verzichten, da sich ansonsten ein entscheidender Akteur gegenüber dem Status quo verschlechtern würde.

Durchsetzen kann sich jedoch eine SDP-dominierte Regierungsvorlage, wenn der Status quo entweder links von der SDP oder rechts von der KOK liegt. In diesem Fall ist eine Verbesserung einer parlamentarischen Zweidrittel-Mehrheit gegenüber der bestehenden Regelung garantiert. Auf das vorherige Beispiel bezogen ist eine Änderung des jährlichen Betrags möglich, wenn dieser bislang entweder ein Volumen von mehr als 100 oder weniger als 25 Millionen Mark vorsieht. Kompromisse lassen sich in einem Bereich erzielen, der von der KESK auf der linken Seite und von der KOK auf der rechten Seite begrenzt wird. Liegt der Status quo beispielsweise bei fünfzehn Millionen Mark, dann kann die Regierung über die Anpassung ihrer Vorlage einen Kompromiss vorschlagen, der einen Betrag von 34 Millionen ausgibt. In diesem Fall stellt sich auch die KESK besser, da ihre Distanz zum Kompromiss lediglich neun Millionen, zur bestehenden Regelung aber zehn Millionen beträgt.

Für Parlamenteinbringungen ist zwischen einem starken und einem schwachen

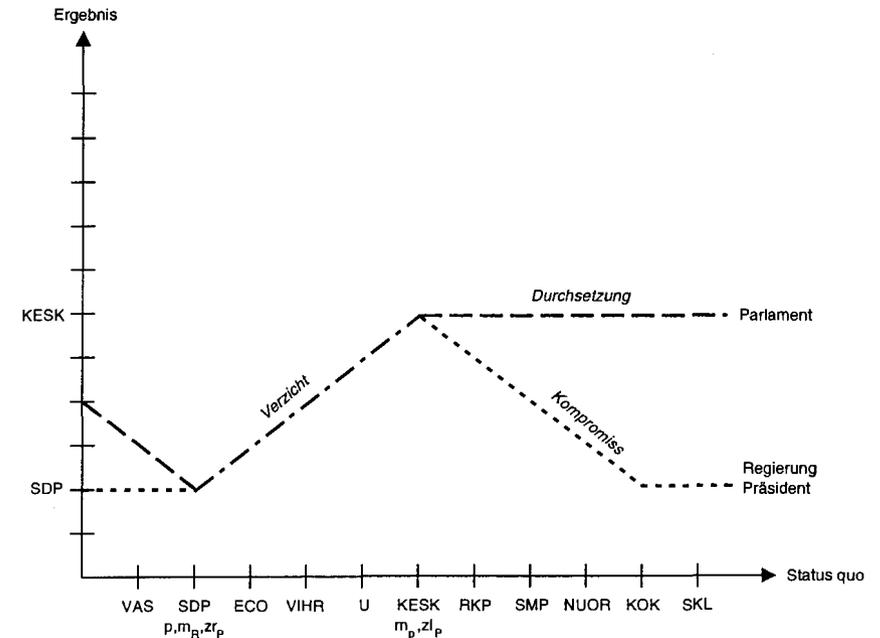
Abbildung 4b: Politischer Handlungsspielraum in der einfachen Gesetzgebung nach der Verfassungsreform



Präsidenten mit bzw. ohne Vetorecht zu unterscheiden. Geht man von einem präsidialen Vetorecht zum Zeitpunkt vor den Reformen aus, dann ergibt sich dasselbe Verzichtintervall für die von der KESK dominierten Parlaments- wie für SDP-Regierungsinitiativen, da keine Veränderung bis zur SDP-Position möglich war. Kompromisse konnte die KESK jedoch eingehen, wenn ein links von der SDP-Position liegender Status quo verändert werden sollte. In diesem Fall waren die Parlamentsinitiativen anzupassen, so dass sich der mit Vetorecht ausgestattete Präsident gegenüber dem Status quo noch besser stellte. Sieht beispielsweise die bestehende Regelung einen Betrag von 110 Millionen vor, dann ist ein Parlamentskompromiss auf einen Betrag von 81 Millionen anzupassen, um die SDP gegenüber dem Status quo besser zu stellen. Durchsetzen konnte die KESK ihre Parlamentsinitiativen, wenn der Status quo rechts von ihr lag, da ihre Politikvorstellung sowohl einer Zweidrittel-Mehrheit als auch dem SDP-Präsidenten Gewinne in Aussicht stellte. Jeder Betrag unter 25 Millionen Mark kann demzufolge erhöht werden. Parlaments- und Regierungsinitiativen unterschieden sich folglich nicht in ihrem Verzicht-, aber in ihren Kompromiss- und Durchsetzungintervallen.

Nach Abbildung 4b haben die Verfassungsreformen keine Veränderung des Handlungsspielraums für Regierungsvorlagen bewirkt. Da einerseits die SDP die Präsidentenpartei ist und die mediane Position im Kabinett dominiert und andererseits die

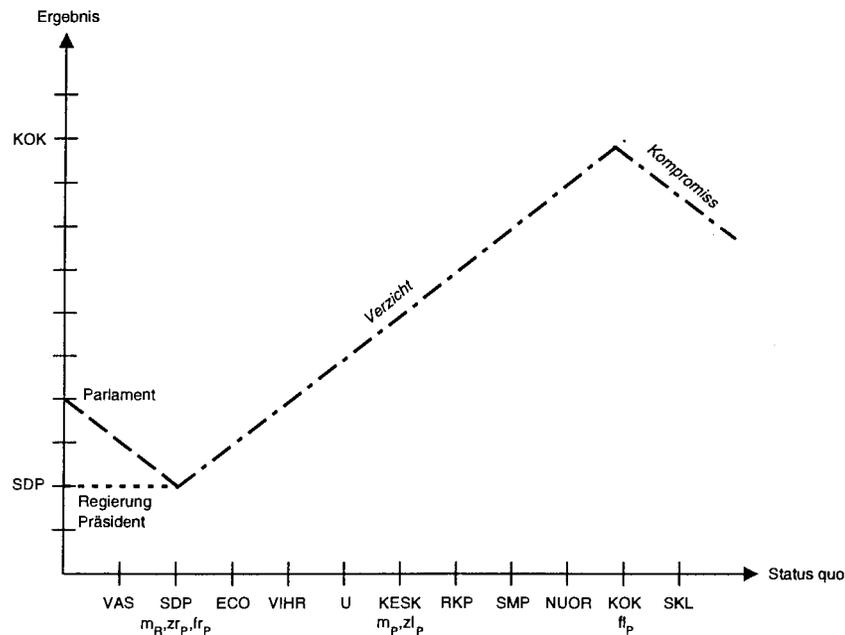
Abbildung 5a: Politischer Handlungsspielraum in der gewöhnlichen Verfassungsgesetzgebung



KESK die mediane Position im Parlament nach wie vor inne hat, ist kein Unterschied gegenüber früher festzustellen. Verändert werden jedoch die Bedingungen für Parlamentsinitiativen, wenn von einem schwächeren Präsidenten ohne Vetorecht ausgegangen wird. So soll nach Petersson (1989: 79) das präsidiale Vetorecht, das ihm den Aufschub einer Vorlage bis zur nächsten Parlamentsperiode erlaubte, schon in den 80er Jahren eingeschränkt worden sein. Fest steht, dass das präsidiale Verordnungsrecht in Artikel 28 abgeschafft wurde, da keine Verordnung nunmehr Vorschriften enthalten darf, die eine Gesetzesänderung bedeuten würden. So kann die KESK über Parla mentseinbringungen ihre Politikvorstellungen beispielsweise von 25 Millionen Mark für Beschäftigungsprogramme durchsetzen, ohne eine Sperrminorität aus dem linken Lager befürchten zu müssen. Wenn also Präsident Ahtisaari kein Vetorecht mehr zukommt, liegt für Parlamentsinitiativen der Typ eines Mehrheitssystems nach britischem Muster vor.

Dieser Unterschied fällt besonders auf, wenn wir die Ergebnisse im gewöhnlichen und beschleunigten Verfahren für Verfassungsänderungen heranziehen. Die Vorgaben für die Mehrheitsbildung wurden in beiden Verfahren nicht geändert, so dass nach wie vor die Verabschiedung durch eine Zweidrittel-Mehrheit für Verfassungsreformen im gewöhnlichen Verfahren und durch eine Fünftel-Mehrheit im Eilverfahren vorgeschrieben ist. Nach Abbildung 5a bestand vor der Reform weder für Parlaments-

Abbildung 5b: Politischer Handlungsspielraum in der beschleunigten Verfassungsgesetzgebung



noch für Regierungsinitiativen ein Unterschied zwischen einer gewöhnlichen Verfassungsänderung und der einfachen Gesetzgebung. Des Weiteren unterliegen nach Abbildung 5b Parlaments- und Regierungseinbringungen nahezu denselben Bedingungen im Eilverfahren. Hier ist die Änderung eines Status quo, der im Bereich zwischen SDP und KOK liegt, ausgeschlossen, da die beiden Parteien entscheidend zur Fünfsechstel-Mehrheit des rechten (frp) bzw. linken (flp) Parteilagers beitragen.

Für Regelungen rechts der KOK sind hier lediglich Kompromisse möglich, und die Regierung kann ihre Vorstellungen nur bei einem Status quo links der SDP durchsetzen, während der parlamentarische Agenda-Setzer auch hier Kompromisse eingehen muss. Wiederum auf das Beispiel übertragen sind nur Beträge veränderbar, die mehr als 100 Millionen oder weniger als fünf Millionen vorsehen. Während in diesem Verfahren die hohe individuelle Inklusivität der Fünfsechstel-Mehrheit dem Idealtyp eines parteientorientierten Verhandlungssystem nahe kommt, zeigt das gewöhnliche Verfahren für Verfassungsänderungen sowie der ehemaligen einfachen Gesetzgebung das Bild eines (semi-)präsidialen Verhandlungssystem, in dem Regierungsvorlagen geringeren Restriktionen als Parlamentseinbringungen unterliegen sind. Anzumerken bleibt noch die Resistenz aller Resultate gegenüber einer anderen Anordnung der Politikvorstellungen. Lediglich im Eilverfahren würde sich das Verzichtintervall verlängern, wenn die Anordnung der Politikvorstellung von Nurmi gewählt wird.

IV. Die Schlussfolgerung: Chance für politischen Wandel in Richtung Parlamentarismus

Die Ergebnisse aus den unterschiedlichen Verfahren vor und nach den Verfassungsreformen machen eine eindeutige Zuordnung der finnischen politischen Willensbildung zu einem Mehrheits- oder Verhandlungssystem mit präsidialem oder parlamentarischen Regime nicht einfach. Angesichts der Komplexität der prozeduralen Vorgaben und dem finnischen Vielparteiensystem, das auch im Zuge der Westorientierung nicht zu einer eindeutigen Stärkung des bürgerlichen Lagers führte, war ein solches Ergebnis auch nicht zu erwarten. Bei den finnischen Parlamentswahlen von 1995 war sogar ein Linksruck zu verzeichnen, welcher der SDP und dem Linksbündnis VAS deutliche Gewinne brachte. Zum einen aber macht die Anwendung der Vetospieler-Theorie auf die finnische politische Willensbildung deutlich, dass die Option eines Mehrheitsystems infolge der Verteilung der Politikvorstellungen zurzeit eine geringe Bedeutung hat. Zum anderen kann für die einfache Gesetzgebung konstatiert werden, dass die Reformen Finnland einen Weg zu einem parlamentarischen Mehrheitsystem offerieren. Demgegenüber bleiben die Möglichkeiten, die Verfassung zu reformieren, unverändert an einen hohen Allparteienkonsens gebunden.

Dennoch erschwert weniger die Unsicherheit, welche aus der Interpretation der präsidialen Stellung entsteht, als die gleichzeitige Konkurrenz unterschiedlicher Agenda-Setzer eine eindeutige Bewertung. Wir ziehen es daher vor, einige differenzierte Schlussfolgerungen aus unseren Ergebnissen zu ziehen, die in Tabelle 3 zusammengefasst sind. Daraus geht hervor, dass die Reformen einerseits nicht die Bedingungen für Regierungsvorlagen geändert haben, die nach wie vor keinen Status quo, der im Bereich zwischen SDP und KESK liegt, modifizieren können. Es haben sich

Tabelle 3: Politische Handlungsspielräume im Vergleich

Agenda Setzer	Lage des Status Quo im Politikraum			
	links (- VAS)	Mitte-links (SDP - KESK)	Mitte-rechts (KESK - KOK)	rechts (KOK -)
<i>Einfache Gesetzgebung vor Verfassungsreform</i>				
Präsident/Regierung	Durchsetzung	Verzicht	Kompromiss	Durchsetzung
Parlament	Kompromiss	Verzicht	Durchsetzung	Durchsetzung
<i>Einfache Gesetzgebung nach Verfassungsreform</i>				
Präsident/Regierung	Durchsetzung	Verzicht	Kompromiss	Durchsetzung
Parlament (bei starkem Präs.)	Kompromiss	Verzicht	Durchsetzung	Durchsetzung
Parlament (b. schwachem Präs.)	Durchsetzung	Durchsetzung	Durchsetzung	Durchsetzung
<i>Gewöhnliche Verfassungsgesetzgebung (unverändert)</i>				
Präsident/Regierung	Durchsetzung	Verzicht	Kompromiss	Durchsetzung
Parlament	Kompromiss	Verzicht	Durchsetzung	Durchsetzung
<i>Beschleunigte Verfassungsgesetzgebung (unverändert)</i>				
Präsident/Regierung	Durchsetzung	Verzicht	Verzicht	Kompromiss
Parlament	Kompromiss	Verzicht	Verzicht	Kompromiss

aber die Chancen von Parlamentseinbringungen verbessert, da schon die Verfassungsreformen der 80er Jahre zu einer Schwächung des Präsidenten geführt haben sollen (Nousiainen 1997: 333). Ist das Parlament nun in der Lage, Mehrheitskoalitionen zur Verabschiedung seiner Initiativen zu bilden, dann wird sich seine Agenda-Setzerrolle gegenüber der Regierung verbessern. Vermag das Parlament sogar die dominante Agenda-Setzerrolle einzunehmen, dann könnte ihm zukünftig auch die Regierungsbildungsfunktion zugesprochen werden, die zurzeit noch der Präsident ausübt. Zwar scheint die Einführung der präsidentiellen Direktwahl einer finnischen Entwicklung in Richtung Parlamentarismus zu widersprechen, doch hat die höhere Legitimation eines Organs nicht zwangsläufig Auswirkungen auf seine Kompetenzen in der politischen Willensbildung. Vielmehr gibt die Rolle des Präsidenten und sein Verhältnis zu Regierung und Parlament seit Jahrzehnten Anlass zur Reformdebatte, die auf die Verabschiedung einer modernen, einheitlichen Verfassung bis zum Jahre 2000 abzielt (Auffermann 1997: 183).

Eine Vorgehensweise, welche Legitimation und Kompetenz nicht unmittelbar koppelt, ist durchaus kennzeichnend für die Transformation von Systemen, die aus Misstrauen gegenüber Parteien eine starke Stellung der Exekutive vorsehen. In Finnland war diese Skepsis lange Zeit in der Furcht gegenüber einer Sowjetisierung begründet, die bis zum Zerfall der Sowjetunion zahlreiche Anhänger im Parlament hatte. Zur Vermeidung eines radikalen politischen Umbruchs genügte ein starker Präsident, der ein Gegengewicht zu Parlament und Regierung bildete. Seine starke Position war auch nicht immer durch eine mittelbare Wahl legitimiert, denn das den Parlamentswahlen entsprechende Prozedere zur präsidentiellen Elektorenwahl wurde nur in sieben von insgesamt dreizehn Fällen eingehalten. 1973 wurde die Amtszeit des berühmten Präsidenten Kekkonen sogar per Sondergesetz verlängert (Hartmann/Kempf 1989: 55). Die Gefahr einer präsidentiellen Hegemonie konnte in Finnland dadurch verringert werden, dass der Handlungsspielraum durch ein hohes Maß an Inklusivität aller beteiligter Parlamentsfraktionen beschränkt und somit eine präsidentielle Alleinherrschaft nicht möglich war.

Diese Situation hat sich grundlegend geändert. Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion verschwand die äußere Bedrohung und die Westintegration Finnlands gibt Möglichkeit und Notwendigkeit für politischen Wandel. Um nun die Skepsis gegenüber einem parlamentarischen Mehrheitssystem mit Parteienvorherrschaft abzubauen, dürfen jedoch nicht alle Vorgaben für die politische Willensbildung auf einmal geändert werden. Insbesondere in wirtschaftlichen Krisenzeiten könnte ein verfassungspolitischer Bruch nicht zum Abbau, sondern eher zur Förderung des Misstrauens gegenüber dem Parlamentarismus beitragen. Dies erklärt wohl auch die inkrementelle Vorgehensweise bei den finnischen Verfassungsreformen, durch die kleine, schrittweise Anpassungen vorgenommen werden. Vergleichbar zur stufenweisen Integration des Europäischen Parlaments wird dem finnischen Parlament mittlerweile die Möglichkeit eingeräumt, aktiver an der politischen Willensbildung mitzuwirken. Nehmen die im Parlament vertretenen Parteien ihrerseits diese Option erfolgreich wahr, so kann mit einem Übergang Finnlands zu einem parteienorientierten Mehrheitssystem gerechnet werden.

Literaturverzeichnis

- Anckar, Dag, 1992: Finland: Dualism and Consensual Rule, in: *Damgaard, Erik* (Hrsg.), *Parliamentary Change in the Nordic Countries*, Oslo, 151-90.
- Arter, David, 1987: *Politics and Policy-Making in Finland*, Brighton.
- Auffermann, Burkhard, 1997: Das politische System Finnlands, in: *Ismayr, Wolfgang* (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen, 179-211.
- Axelrod, Robert, 1970: *Conflict of Interests. A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*, Chicago.
- Castles, Francis/Mair, Peter, 1984: Left-Right Political Scales: Some Expert Judgements, in: *European Journal of Political Research* 12, 83-8.
- De Swaan, Abram, 1973: Coalition Theories and Cabinet Formation: A Study of Formal Theories of Coalition Formation as Applied to Nine European Parliaments after 1918, Amsterdam.
- Duwerker, Maurice, 1980: A New Political System Model: Semi-Presidential Government, in: *European Journal of Political Research* 8, 165-87.
- Hartmann, Jürgen/Kempf, Udo, 1989: *Staatsoberhäupter in westlichen Demokratien*, Opladen.
- Helander, Voitto/Anckar, Dag, 1983: *Consultation and Political Culture. Essays on the Case of Finland*, Helsinki.
- Horowitz, Donald L., 1990: Comparing Democratic Systems, in: *Journal of Democracy* 1, 73-9.
- König, Thomas, 1997a: Europa auf dem Weg zum Mehrheitssystem. Gründe und Konsequenzen nationaler und parlamentarischer Integration, Opladen.
- König, Thomas, 1997b: Politikverflechtungsfälle oder Parteienblockade? Das Potential für politischen Wandel im deutschen Zweikammersystem, in: *Zeitschrift für Staatswissenschaften und Staatspraxis* 2, 135-159.
- König, Thomas, 1998: Regierungswechsel ohne politischen Wandel? Ein Vergleich des wirtschaftspolitischen Handlungsspielraums der Regierung Kohl, einer Regierung Schröder, einer Großen Koalition und einer SPD-Alleinregierung, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29, 478-495.
- König, Thomas/Bräuninger, Thomas, 1997: Wie wichtig sind die Länder für die Politik der Bundesregierung bei Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 28, 605-628.
- Krehbiel, Keith, 1996: Institutional and Partisan Sources of Gridlock. A Theory of Divided and Unified Government, in: *Journal of Theoretical Politics* 8, 7-40.
- Lane, Jan-Erik/Ersson, Svante O., 1994: *Politics and Society in Western Europe*, 3. Aufl., London.
- Laver, Michael/Schofield, Norman, 1990: *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*, Oxford.
- Laver, Michael/Shepsle, Kenneth A., 1996: *Making and Breaking Governments*, Cambridge.
- Lehmbruch, Gerhard, 1982: Introduction: Neo-Corporatism in Comparative Perspective, in: *Lehmbruch, Gerhard/Schmitter, Philippe C.* (Hrsg.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, London, 1-28.
- Leiserson, Michael, 1968: Factions and Coalitions in One-Party Japan: An Interpretation Based on the Theory of Games, in: *American Political Science Review* 62, 770-87.
- Lijphart, Arend, 1984: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven.
- Lijphart, Arend/Bruneau, T. C./Diamandouros, P. K. et al., 1988: A Mediterranean Model of Democracy? The Southern European Democracies in Comparative Perspective, in: *West European Politics* 11, 7-25.
- Linz, Juan J., 1990: The Perils of Presidentialism, in: *Journal of Democracy* 1, 51-90.
- Mattila, Mikko, 1997: From Qualified Majority to Simple Majority: The Effects of the 1992 Change in Finnish Constitution, in: *Scandinavian Political Studies* 20, 331-45.
- Nousiainen, Jaakko, 1992: *Suomen poliittinen järjestelmä [Das politische System Finnlands]*, Porvoo.
- Nousiainen, Jaakko, 1997: Finland: Die Konsolidierung der parlamentarischen Regierungsweise, in: *Müller, Wolfgang/Ström, Kaare* (Hrsg.), *Koalitionsregierungen in Westeuropa. Bildung, Arbeitsweise und Beendigung*, Wien, 327-69.
- Peleg, Bezalel, 1981: Coalition Formation in Dominated Simple Games, in: *International Journal of Game Theory* 10, 11-30.

- Petersson, Olof*, 1989: Die politischen Systeme Nordeuropas, Baden-Baden.
- Powell, G. Bingham*, 1982: Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence, Cambridge, Mass..
- Riker, William H.*, 1962: The Theory of Political Coalitions, New Haven.
- Scharpf, Fritz W.*, 1992: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: *Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard* Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt a.M., 51-96.
- Statistics Finland*, 1997: Statistical Yearbook of Finland 1997, Helsinki.
- Strøm, Kaare*, 1990: Minority Government and Majority Rule, Cambridge.
- Tsebelis, George*, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism und Multipartyism, in: *British Journal of Political Science* 25, 289-325.
- Van Deemen, Adrian M. A.*, 1991: Coalition Formation in Centralized Policy Games, in: *Journal of Theoretical Politics* 3, 139-61.
- Weber, Max*, 1976: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Aufl., Tübingen.