

Dänemark

CHRISTIAN THUNE

Die Regierungskonferenzen über die Politische Union und die Wirtschafts- und Währungsunion dominierten während der vergangenen Monate die innenpolitische Debatte in Dänemark über die EG. Im Oktober 1990 hatte die dänische Regierung eine breite politische Mehrheit für ihr Memorandum zu den beiden Regierungskonferenzen erhalten. Diese Mehrheit, bestehend aus den damaligen drei Regierungsparteien, sowie den Sozialdemokraten, der Zentrumsparlei und der Christlichen Volkspartei, war ein bemerkenswertes Ergebnis des neuen Konsens in der EG-Politik. Das Memorandum bildete eine solide Plattform für die dänische Regierung in den Verhandlungen über die Politische Union und die wirtschafts- und währungspolitische Zusammenarbeit. Aus der Sicht einiger Beobachter war diese Plattform vielleicht zu solide und unflexibel, da es zuweilen schien, als ob das überragende Ziel eher die Aufrechterhaltung des zerbrechlichen politischen Konsens mit der Opposition sei, anstatt eine Politik einzuschlagen, die sich im Kontext der Verhandlungen als anpassungsfähig gegenüber Veränderungen erweist. Der dänische Außenminister Uffe Ellemann-Jensen betonte in einer Debatte im Folketing unmittelbar vor dem Gipfeltreffen in Maastricht, daß sowohl die Außen- und Sicherheitspolitik als auch die Innenpolitik und rechtliche Kooperation als Bestandteile der intergouvernementalen Zusammenarbeit beibehalten werden sollten¹. In der Tat ließ er Dänemark die Ehre zuteil werden, in vorderster Linie derer zu stehen, die die Bemühungen der Niederlande als Ratsvorsitzende, der Kommission und anderer EG-Mitgliedstaaten um eine integrierte und einheitliche Struktur ablehnten.

Die Debatte führte zu einem Antrag, der von einer Mehrheit von 152 der 179 Abgeordneten angenommen wurde. Die dänische Regierung erhielt dadurch das Mandat, sich gegen Mehrheitsentscheidungen in den Bereichen Außenpolitik und sicherheitspolitische Zusammenarbeit auszusprechen und andererseits für Mehrheitsentscheidungen bezüglich der sozialen Dimension und Umweltangelegenheiten zu plädieren, so daß die in diesen Sachgebieten nachhinkenden Staaten gemeinsame Normen nicht blockieren können. Der Antrag verpflichtete zudem die Regierung, das föderale Prinzip abzulehnen und die dänischen Vorbehalte gegenüber der gemeinsamen EG-Währung in der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion aufrechtzuerhalten.

Nach Maastricht war die dänische Regierung demgemäß darauf bedacht, zu zeigen, daß in dem in Maastricht erreichten Vertrag auch eine dänische Handschrift vorhanden sei, d. h. etwa die Anwendung der qualifizierten Mehrheit bei Umweltangelegenheiten und die Vertragsparagrafen über Kultur, Gesundheits-

wesen, Bildung, Forschung und Technologie. Die Regierung betonte besonders die Tatsache, daß der Paragraph bezüglich des Verbraucherschutzes nach eindringlichem Bemühen Dänemarks in den letzten Verhandlungsrunden in den Vertrag eingefügt worden war. Dänemark hatte sich außerdem sehr aktiv dafür eingesetzt, dem Subsidiaritätsprinzip eine bedeutende Rolle zukommen zu lassen.

Bezüglich der Wirtschafts- und Währungsunion legte die dänische Regierung großen Wert auf den Vorrang von Umweltüberlegungen und auf die Gleichwertigkeit der Ziele einer niedrigen Inflation und einer hohen Beschäftigung.

Unmittelbar nach Maastricht demonstrierten die Regierungsparteien und die Sozialdemokraten die bemerkenswerte Zuversicht, daß sie sich in der nötigen Harmonie mit den dänischen Wählern befänden. Wie dem auch gewesen sein mag – Beobachter der politischen Szene wiesen bereits zu diesem Zeitpunkt auf die Gefahr hin, daß die eher erzwungene politische Solidarität in bezug auf das Memorandum die notwendige öffentliche Debatte behindert haben könnte und daß es daher durchaus der Fall sein könnte, daß sich die dänischen Wähler selbst wenig informiert und uneinig mit den Zielen ihrer politischen Führung fühlten.

Wirtschafts- und Währungsunion

Dänemark setzte in Maastricht erfolgreich ein Protokoll durch, welches anerkennt, daß die dänische Verfassung ein Referendum beim Übergang von der zweiten zur dritten Stufe, d. h. vor der Einführung einer gemeinsamen Währung, erfordern kann. Gleichwohl hatte die dänische Regierung regelmäßig betont, daß Dänemark bereits die ökonomischen Kriterien für den Beitritt zur letzten Phase der Wirtschafts- und Währungsunion erfüllt. Die dänische Sonderstellung läßt sich am anschaulichsten als Preis erklären, der dafür zu entrichten ist, daß man kurzfristige politische Harmonie unter den größten Parteien den langfristigen Interessen voranstellt, um unnötige Spannungen in den dänischen Beziehungen zu den anderen EG-Mitgliedstaaten in den kommenden Jahren zu vermeiden².

Sicherheitspolitik

In einer Umfrage vom Dezember 1991 sprachen sich 56% der Bevölkerung gegen eine engere europäische Sicherheitskooperation aus und zogen den gegebenen NATO-Rahmen vor. Diese Mehrheit spiegelte sich bei Wählern aller politischen Parteien wider³. Die Regierungsparteien, vor allem die Liberalen und ihr Parteivorsitzender Uffe Ellemann-Jensen, unterstrichen hingegen ihre Zustimmung zu einer dänischen WEU-Mitgliedschaft. Dies war der sozialdemokratischen Führung, die die WEU meistens als leicht militaristisches Wagnis bezeichnet, ein Dorn im Auge. Eine auffallende Ausnahme zu dieser Parteilinie bildete die 'Schattenaußenministerin' Ritt Bjerregaard. Ihre positive Haltung gegenüber der WEU trug wahrscheinlich mehr als alles andere zu ihrer wachsenden Isolierung in der Partei bei – und letztendlich zu dem Verlust ihrer Position.

Die dänische Regierung mußte folglich vor und während der Regierungskonferenz die Position einnehmen, daß Verteidigungsfragen nicht so formuliert werden dürften, daß eine Verpflichtung zur Teilnahme an einer gemeinsamen Verteidigung impliziert werden würde. Wenn derartige Belange in die Verträge aufgenommen werden sollten, dann sollte dies einerseits zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen und andererseits Gegenstand eines Verfahrens sein, das jegliche Vorabverpflichtung Dänemarks ausschließen würde.

Die EG-EFTA-Beziehungen

Ein zentrales Ziel Dänemarks stellte die Erweiterung der EG dar. Die dänische Regierung äußerte die Vorstellung einer Gemeinschaft, die bis zum Ende des Jahrzehnts neben den EFTA-Staaten auch diejenigen mittel- und osteuropäischen Staaten einschließlich der baltischen Republiken umfassen soll, die eine Mitgliedschaft wünschen und deren ökonomische und politische Reformen so weit gediehen sind, daß eine EG-Mitgliedschaft sinnvoll ist⁴. Dies wurde besonders deutlich im Zusammenhang mit der Assoziierung der EFTA-Staaten mit der Gemeinschaft.

Die dänische Position beinhaltete zwei fundamentale und zumindest kurzfristig schwer miteinander zu vereinbarende Ziele: Zum einen sollten die legitimen Handelsinteressen Dänemarks gewahrt werden. Zum anderen sollten die EG-Positionen in dem Maße abgeschwächt werden, daß eine Vereinbarung zustande kommen kann, die es wahrscheinlicher werden läßt, daß die nordischen Staaten enger mit der EG assoziiert werden. Auf längere Sicht könnte dies die Neigung der skandinavischen Länder verstärken, um eine Vollmitgliedschaft nachzusuchen. In der Tat hat Schweden im Juni 1991 und Finnland im März 1992 einen Antrag auf EG-Mitgliedschaft gestellt.

Die zunehmende Wahrscheinlichkeit, daß andere nordische Staaten in nicht allzu ferner Zukunft der Europäischen Gemeinschaft beitreten, hatte einen enormen Einfluß auf die politischen Debatten in Dänemark. Vor allem die dänischen Sozialdemokraten betonten die Aussicht eines nordischen Blocks innerhalb der Gemeinschaft, durch den sich die Balance in den EG-Prioritäten hin zu den nordischen Idealen der Wohlfahrtspolitik und der Umweltinteressen verlagern würde. Skeptiker wiesen hingegen auf die Tatsache hin, daß die Nachkriegsgeschichte kaum Beweise dafür liefere, daß die skandinavischen Regierungen gegenseitige Interessen in bedeutenden politischen oder wirtschaftlichen Fragestellungen genutzt oder gar nur wahrgenommen haben. Die generelle Erwartung war zweifellos die, daß die Perspektive einer Erweiterung auch mehr dänische Wähler zu einer positiven Haltung gegenüber dem europäischen Integrationsprozeß bewegen würde.

Die Entscheidung über das Referendum

Mehrere Meinungsumfragen signalisierten 1991 einen bemerkenswerten Anstieg in der öffentlichen Unterstützung für eine dänische EG-Mitgliedschaft. Das

Gallup-Institut hatte hierzu über Jahre hinweg regelmäßig die Wahlberechtigten danach befragt, ob sie in einem Referendum für oder gegen die dänische Mitgliedschaft stimmen würden. Die Ergebnisse seit Januar 1989 spiegeln eine ansteigende Befürwortung der EG (von 48% im Januar 1989 auf 63% im Oktober 1991) wider⁵. Andere Umfragen kamen mit ebensolcher Deutlichkeit zu dem Ergebnis, daß die Mehrzahl der dänischen Wähler gegen die Idee einer EG eingestellt waren, die sich im Laufe der Zeit zu einem supranationalen Staat entwickelt oder gar eine gemeinsame Währung einführt⁶.

Während der letzten Monate des Jahres 1991 herrschte zwischen den Regierungsparteien und den Sozialdemokraten eine ungebrochene Übereinstimmung bezüglich der formalen und politischen Notwendigkeit eines Referendums. Gleichwohl bestand eine beachtliche Unsicherheit darüber, ob der Abstimmungstermin für den Juni 1992 oder einen späteren Zeitpunkt im Herbst dieses Jahres anberaumt werden sollte. Bei der strategischen Wahl eines Termins mußten die Parteien folgende Gesichtspunkte berücksichtigen: es mußte eine Mehrheit für die Verträge stimmen, ein maximaler Einfluß der individuellen Parteiziele sollte abgesichert werden, interne Brüche und Unruhe unter den rivalisierenden Parteien sollten vermieden werden. Nach einigen Turbulenzen fiel schließlich die Entscheidung für einen Termin im Juni, der von einer der Regierungsparteien, den Konservativen, und den Sozialdemokraten als führende Oppositionspartei favorisiert worden war. Die andere Regierungspartei, die Liberalen, und starke Teile innerhalb der Sozialdemokraten warnten, daß dieser Entschluß eine negative Haltung bei den Bürgern auslösen könnte, die den Eindruck hätten, daß diese komplizierte Angelegenheit überstürzt einer Entscheidung zugeführt werden solle.

Die begonnene Debatte um den Vertrag über die Europäische Union lieferte den klaren Beweis dafür, daß sich ein komplizierteres Bild der dänischen Haltungen gegenüber der EG und den Regierungskonferenzen abzeichnen begann. Die Referenden der Jahre 1972 und 1986 waren hingegen als eine Konfrontation charakterisiert worden, die sich durch das Begriffsverhältnis 'rechts' gegen 'links' interpretieren läßt.

Nach Maastricht war abzusehen, daß drei Parteien im Folketing gegen das Vertragswerk eingestellt sein würden: die Sozialistische Volkspartei am linken Rand des Parteienspektrums, die Christliche Volkspartei in der Mitte und die Fortschrittspartei am rechten Rand. Dänemark begann sich auf diese Weise dem Muster in anderen EG-Mitgliedstaaten anzupassen, in denen die Opposition gegen den Integrationsprozeß vornehmlich im rechten Parteienfeld vorzufinden ist. Die Sozialistische Volkspartei erscheint andererseits als die einzige große demokratische Partei am linken Parteienrand innerhalb der EG, die durchweg dem gesamten Konzept der Kooperation skeptisch gegenübersteht.

Unmittelbar vor Maastricht konzentrierte sich das Augenmerk der meisten dänischen Beobachter auf die Sozialdemokraten, deren Führung ebenso wie die der Gewerkschaften dem EG-Prozeß in solider Einmütigkeit ihre Zustimmung zu gewähren schienen. Diese Situation stand in scharfem Kontrast mit der des 1986er Referendums. Partei- und Gewerkschaftsführung akzeptierten nunmehr, daß die

Europäisierung der Wirtschaftspolitiken zu der Notwendigkeit für die EG führt, soziale und umweltpolitische Rahmenbedingungen für das Wechselspiel der internationalen Marktkräfte einzurichten. Die durch die Entwicklungen in Osteuropa gegebene Herausforderung und das Entstehen eines vereinten Deutschlands waren weitere deutliche Beweggründe für die sozialdemokratische Führung, um die Europäische Union als unentbehrlichen Rahmen der dänischen Außenpolitik zu unterstützen. Mehrere Beobachter der politischen Lage bezweifelten jedoch das Ausmaß, mit dem sich die große Mehrheit der Sozialdemokraten mit dieser generellen Analyse identifizierte.

Auf der Grundlage einer Meinungsumfrage vom 10. Dezember 1991 – d.h. unmittelbar vor Maastricht – verdichtete sich diese Skepsis. Stimmberechtigte wurden danach befragt, wie sie sich in dem geplanten Referendum über eine dänische Mitgliedschaft in einer Europäischen Union entscheiden würden⁷. Die Ergebnisse lauteten wie folgt:

	Ja %	Nein %	Keine Wahlabsicht %	Unent- schieden %
Sozialdemokraten	22	48	8	22
Konservative*	50	20	6	24
Liberales*	63	10	2	25
Radikalliberale	31	48	7	14
Zentrumsdemokraten	53	24	8	15
Christliche Volkspartei	26	27	27	20
Sozialistische Volkspartei	7	76	5	12
Fortschrittspartei	21	54	5	20
Alle Stimmberechtigten	34	40	6	20

* = Regierungsparteien.

Ogleich diese Zahlen alarmierend waren, überwog bei den Politikern die Tendenz, ihnen keine sonderliche Bedeutung beizumessen und stattdessen auf die Tatsache hinzuweisen, daß im Vorfeld der Referenden von 1972 und 1986 die 'Nein'-Stimmen ebenfalls bis unmittelbar vor den Abstimmungen in der Mehrzahl gewesen waren. Dank der pragmatischen Haltung einer Mehrheit der Stimmberechtigten, die die wirtschaftlichen Kosten einer Ablehnung in ihre Überlegungen mit einbezogen hatten, hatten die damaligen Voten jedoch schließlich eine Zustimmung ergeben.

Nur wenige Analysen stellten zu dieser Zeit das offensichtliche Faktum in Rechnung, daß die dem Referendum vorausgehende Kampagne notwendigerweise sowohl die politischen als auch die ökonomischen Konsequenzen der Verträge substantiell zu behandeln hatte. Dieser Aspekt konnte in bezug auf die Wählerschaft Probleme bereiten, weil diese über Jahre hinweg von den Politikern dazu verleitet worden waren, ausschließlich die wirtschaftlichen Vorzüge der EG-Mitgliedschaft zu fokussieren.

Schlußfolgerungen

Die Vertiefung der europäischen Integration war seit Dänemarks Beitritt zur Gemeinschaft im Jahr 1973 über weite Zeiträume hinweg eine äußerst sensible Kernfrage. Im Kontrast dazu zeigte sich ab 1988, daß die EG-Mitgliedschaft als solche unter den größten politischen Parteien wachsenden Konsens und unter den Wählern eine zunehmende Akzeptanz erfuhr. Gegen Ende des Jahres 1991 wurde evident, daß das sich beschleunigende Tempo des EG-Prozesses in Richtung auf eine politische und wirtschaftliche Union für die Dänen die Stunde der Wahrheit näherrücken ließ. Die offene Frage war nun, ob die Politiker und die Medien innerhalb von fünf Monaten ihre im großen und ganzen positive Haltung auf die hohe Zahl von Stimmberechtigten übertragen konnten, die gegenüber der Bedeutung und der Konsequenzen der gesamten Problematik negativ, skeptisch oder einfach nur unsicher eingestellt waren. Dies scheint nicht der Fall zu sein. Das Resultat des Referendums vom 2. Juni 1992 war, daß 50,7% der Stimmen gegen die Ratifikation und 49,3% dafür stimmten. Durch diese sehr knappe Entscheidung ist Dänemark plötzlich wieder in eine Randlage in der EG geraten.

Anmerkungen

Übersetzt aus dem Englischen von Dieter Korger, Freier Mitarbeiter des ZDF.

- 1 Vgl. Fortryk til Folketingets forhandlingler 1991/92, Sp. 3315 ff.
- 2 Vgl. Thygesen, Niels: *Økonomisk og Monetær Union*, abgedruckt in: Petersen, Nikolaj/Thune, Christian (Hrsg.): *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1991*, Kopenhagen 1992.
- 3 Vgl. Berlingske Tidende v. 5. 12. 1991 sowie die Angaben des Gallup-Instituts.

- 4 Vgl. die Stellungnahme von Außenminister Uffe Ellemann-Jensen im Folketing v. 5. 12. 1991, in: Fortryk til Folketingets forhandlingler 1991/92, Sp. 3321.
- 5 Vgl. Berlingske Tidende v. 17. 11. 1991 sowie die Angaben des Gallup-Instituts.
- 6 Vgl. Jyllands-Posten v. 26. 5. 1991 sowie die Angaben von 'Sonar'.
- 7 Vgl. Berlingske Tidende v. 9. 12. 1991 sowie die Angaben des Observa-Instituts.

Weiterführende Literatur

Petersen, Nikolaj/Thune, Christian (Hrsg.): *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1991*, Kopenhagen 1992.