

Dänemark

CHRISTIAN THUNE

Die Einstellung der dänischen Wähler zum Maastrichter Vertrag war 1992 das zentrale und kontrovers diskutierte Thema in der Europäischen Gemeinschaft. Der Vertrag wurde am 7. Februar 1992 unterzeichnet und sollte nach der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten am 1. Januar 1993 in Kraft treten.

In den letzten Monaten des Jahres 1991 herrschte zwischen den Regierungsparteien und den Sozialdemokraten ein Konsens bezüglich der formalen und politischen Notwendigkeit eines Referendums. Der Termin für das Referendum wurde schließlich auf den 2. Juni 1992 festgelegt. Dänemark stimmte damit als erstes Land über den Vertrag ab. Die Ratifizierung des Vertrages durch Dänemark wurde mit 50,7% Stimmen verhindert, während 49,3% dafür stimmten. Wenn man nur weitere 23.424 Maastricht-Gegner hätte überzeugen können, wäre die Entscheidung anders ausgefallen.

Die durch die Niederlage entstandene Situation war chaotisch. Das dänische "Nein" erwies sich als böse Überraschung für das Folketing, wo der Gesetzesentwurf für den Vertrag kurz zuvor mit 130 zu 25 Stimmen verabschiedet worden war. Dies galt erst recht für die anderen Mitgliedstaaten. Rückblickend erscheint das allgemeine Erstaunen unberechtigt, denn während der vorausgehenden Kampagne wurde deutlich, daß die Wähler dem Vertrag eher skeptisch und ablehnend gegenüberstanden¹.

Insgesamt neigten die Politiker dazu, diese alarmierende Stimmung einfach zu ignorieren und stattdessen auf die Tatsache hinzuweisen, daß auch im Vorfeld der Referenden von 1972 und 1986 die Gegenstimmen bis unmittelbar vor den Abstimmungen in der Überzahl gewesen waren. Die damaligen Abstimmungen hatten dank der pragmatischen Haltung eines großen Teils der Stimmberechtigten, die die wirtschaftlichen Kosten einer Ablehnung einkalkulierten, doch eine Zustimmung ergeben. Die Mehrzahl der Politiker war offensichtlich von einem seit 1988 wachsenden Konsens bezüglich der Europäischen Gemeinschaft unter den größten politischen Parteien und unter den Wählern sowie von der zunehmenden Akzeptanz der EG-Mitgliedschaft ausgegangen.

Wie sich herausstellte, zogen die Politiker nicht in Betracht, daß die Vertiefung der europäischen Integration oder sogar die Frage nach einer Politischen Union seit Dänemarks Beitritt zur Gemeinschaft im Jahr 1973 über weite Zeiträume der dänischen Politik hinweg für die Wähler eine äußerst sensible Kernfrage darstellte².

Deutung des dänischen "Nein"

Entscheidend für das Ergebnis war sicher auch das Versagen der Sozialdemokratischen Parteiführung, ihre Wählerschaft zu überzeugen. Tatsächlich entschieden sich 64% der sozialdemokratischen Wähler gegen den Vertrag von Maastricht. Verantwortlich dafür war auch die Tatsache, daß über längere Zeit während des Wahlkampfes die Partei durch einen Streit um die Parteiführung zwischen Sven Auken und seinem Nachfolger Poul Nyrup Rasmussen gelähmt wurde. Die Kluft zwischen der Einstimmigkeit der sozialdemokratischen Parlamentarier im Folketing einerseits und der Basis der Partei andererseits spiegelt die Differenz zwischen der politischen Führung und den Wählern im allgemeinen wieder.

Viele Anhänger der Opposition nutzten aber auch die Gelegenheit, ihren Unmut gegenüber der konservativ-liberalen Regierung zu äußern. Tatsächlich kritisierten die führenden Sozialdemokraten nach dem Ergebnis den liberalen Außenminister, Uffe Ellemann-Jensen, er habe durch seinen festen und eindeutigen Standpunkt zur Europäischen Union die sensiblen Wähler abgeschreckt. Das Ergebnis war eine durchaus bittere Medizin für Ellemann-Jensen, der sich in seiner zehnjährigen Amtszeit als Außenminister bemüht hatte, Dänemark aus seiner Lage am Rand der Gemeinschaft zu befreien.

Ähnliche Kritik richtete sich gegen Jacques Delors, der sich wenige Wochen vor dem Referendum für eine mögliche Reduzierung des Mitspracherechts kleiner Mitgliedstaaten in der Politischen und Wirtschaftlichen Union aussprach. Diese Äußerung wurde in der dänischen Presse oft zitiert und verstärkte die Skepsis der Wähler.

Die verschiedenen Umfragen zum Wahlverhalten der Dänen zeigten, daß die Gegner des Vertrages bestimmte und zentrale Aspekte der Europäischen Union ablehnten, z. B. die Erweiterung der Gemeinschaftspolitik auf den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und eine föderale europäische Zusammenarbeit. Sie sahen die Gefahr des Verlustes nationaler Souveränität und Handlungsfreiheit³.

Eine Untersuchung des Wahlverhaltens nach sozialen und wirtschaftlichen Aspekten ergab, daß mehr Frauen als Männer (54%:47%) gegen Maastricht stimmten. Altersmäßig zeigte sich die 1968er Generation als besonders ablehnend. Bedeutender waren allerdings die Unterschiede im Wahlverhalten, die auf Einkommen und Beruf zurückzuführen sind. Insgesamt reflektierte die Abstimmung den Unterschied zwischen den bessergestellten Schichten der dänischen Bevölkerung, die für Maastricht stimmten, und den weniger begünstigten Gruppen, die dagegen votierten. Außerdem stimmte eine beträchtliche Zahl von Fischern und Landwirten aus Protest wegen der Fischerei- und der neuen Agrarpolitik der EG gegen den Vertrag. In vorausgegangenen Volksbefragungen hatte sich diese Wählergruppe geschlossen für die Europäische Gemeinschaft eingesetzt. Dieser Meinungsumschwung spielte bei dem knappen Wahlergebnis sicher eine entscheidende Rolle.

Wichtig ist, daß die Dänen die Ablehnung des Vertrages nicht mit einer Ablehnung der Mitgliedschaft an sich verbanden. Eine Umfrage kurz nach dem

Referendum ergab, daß vier von fünf Dänen weiterhin die dänische Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft befürworteten⁴.

Die Parteien, die den Vertrag unterstützten, hatten ihr möglichstes getan, fatale Konsequenzen für die dänische EG-Mitgliedschaft im Falle eines "Nein" herunterzuspielen, um nicht in die Rolle des "Miesmachers" zu geraten. Sie betonten allerdings, daß es bei der Wahl um "Alles oder Nichts" ginge: Dänemark komme durch eine Ablehnung nicht in die Lage, eine erneute Verhandlung des Unionsvertrages zu erzwingen.

Die dänische Strategie wird neu formuliert

Eine Zusammenkunft der EG-Außenminister in Oslo war die unmittelbare Reaktion auf das dänische Votum vom 4. Juni. Die aus diesem Treffen hervorgegangene Osloer Erklärung betonte, daß der Ratifizierungsprozeß der anderen elf Länder weiter voranschreiten werde und eine Neuverhandlung des Maastrichter Vertrages nicht vorstellbar sei. Gleichzeitig jedoch wurde hervorgehoben, daß man alle Möglichkeiten offenhalten wolle, Dänemark im Vertragsprozeß zu halten⁵.

Charakteristisches Merkmal der folgenden Monate war die Erkenntnis der Regierung, daß man mit der Mehrheit der Oppositionsparteien einen breiten Konsens über eine gemeinsame Strategie für die kommenden Verhandlungen mit den elf anderen Mitgliedstaaten entwerfen müsse. Der entscheidende Punkt war natürlich die Erarbeitung einer gemeinsamen Basis für ein erneutes dänisches Referendum mit positivem Ausgang.

Auch die dänische Präsidentschaft ab dem 1. Januar 1993 sollte in die Überlegungen miteinbezogen werden. Um Handlungsunfähigkeit zu vermeiden, war eine Klärung der dänischen Position dringend notwendig. Der grundlegende Beitrag der Regierung war die Veröffentlichung eines Weißbuches im September, das alternative Szenarien analysierte, ohne dabei eine bestimmte Strategie zu bevorzugen⁶.

Das entscheidende Ereignis waren die Verhandlungen zwischen drei Oppositionsparteien: den Sozialdemokraten, den Radikalliberalen und der Sozialistischen Volkspartei. Die beiden ersten Parteien hatten den Vertrag unterstützt, die Sozialisten hatten ihn – unterstützt von 92% ihrer Wähler – abgelehnt. Alle drei Parteien einigten sich am 22. Oktober auf einen sogenannten "nationalen Kompromiß" über die dänische EG-Politik.

Zusammen verfügten die drei Oppositionsparteien über eine Mehrheit im Folketing. Die Regierung hatte einen dementsprechend geringen Spielraum und versuchte daher, gute Mine zum bösen Spiel zu machen. Sie akzeptierte das Abkommen mit einigen kleineren Korrekturen. Die anderen Oppositionsparteien folgten dem Kompromiß, lediglich die rechtsorientierte Fortschrittspartei war dagegen. Am 30. Oktober stimmten denn auch sieben von acht Parteien im Folketing dem Memorandum "Dänemark in Europa" als Basis für die Verhandlungen mit den anderen EG-Ländern zu⁷.

Argumente und Gegenargumente im dänischen Memorandum

In den folgenden Wochen präsentierte Uffe Ellemann-Jensen das Memorandum den anderen EG-Regierungen. Seine Aufgabe war insofern schwierig, als ein Kompromiß gefunden werden mußte. Es ging ihm darum, sich sowohl die Akzeptanz der skeptischen Mehrheit der sozialdemokratischen Wähler wie auch der eingeschworenen EG-Gegner in der Sozialistischen Volkspartei zu sichern.

Das Memorandum nannte vier Ausnahmen von der vollen Integration in einer Europäischen Union: erstens die Ablehnung einer gemeinsamen Unionsbürgerschaft, die mehr als alles andere ein Symbol der dänischen Skepsis gegenüber dem europäischen Föderalismus war, zweitens die Ablehnung einer dänischen Teilnahme an der dritten Stufe der Währungsunion und drittens den Verzicht auf eine Beteiligung an einer gemeinsamen Verteidigungspolitik. Diese Klausel reflektierte im besonderen die Gegnerschaft der dänischen Linken gegenüber der WEU. Schließlich sprach sich das Memorandum gegen die Übertragung nationaler Souveränität in den Bereichen Justiz und Inneres aus. Insgesamt zielte es auf eine teilweise Ablehnung des Maastrichter Vertrages. Wörtlich heißt es: "Die Ziele der Union wie sie in den gemeinsamen Richtlinien genannt sind, werden für Dänemark in den oben erwähnten Punkten nicht angewendet".

Das Memorandum enthielt allerdings keinerlei Hinweis auf eine eventuelle Neuverhandlung des Vertrages als solchen. In die gleiche Richtung zielte die Aussage, daß Dänemark weiteren Kooperationen zwischen anderen Mitgliedstaaten in den genannten Bereichen nicht im Wege stehen würde. Dänemark wollte mit seinen Vorbehalten nicht weitergehende Integrationsbestrebungen innerhalb der Gemeinschaft abblocken. Andererseits forderte das Memorandum im gleichen Zusammenhang, daß sich Mitgliedstaaten durch die Übereinkunft unbefristet binden sollten.

Die Folgezeit war gekennzeichnet durch besonders schwierige und komplizierte Verhandlungen der dänischen Diplomaten mit den anderen Mitgliedstaaten. Für die Sozialistische Volkspartei war die unbefristete und verbindliche Annahme der dänischen Ausnahmeregelungen innenpolitisch entscheidend.

Auf der europäischen Ebene hingegen waren diese Faktoren höchst umstritten, setzten doch einige Staaten dies mit Neuverhandlungen des Maastrichter Vertrages gleich, was eine erneute Ratifizierung erforderlich machen könnte: Ein klares Beispiel war Frankreich, wo das Referendum am 20. September 1992 nur eine knappe Mehrheit erhielt.

Die Edinburgher Beschlüsse

Die dänischen Bemühungen wurden von Erfolg gekrönt, als während des Edinburgher Gipfels ein verbindliches, den Dänen inhaltlich entgegenkommendes Abkommen befürwortet wurde. Mehrere Faktoren trugen zu diesem Ergebnis bei⁸: zuerst die gemeinsame Haltung der Mehrheit der dänischen Parteien und eine kompetente dänische Diplomatie, zweitens verschiedene konstruktive Initiativen der britischen Präsidentschaft in Verbindung mit der britischen Drohung, den

Vertrag solange nicht zu ratifizieren, bis die dänischen Probleme gelöst seien und schließlich ein besonderes deutsches Interesse, dieses Problem vom Tisch zu bekommen, damit der Europäische Rat für andere drängende Problemstellungen frei wurde. Der Erfolg spiegelte sich darin wider, daß die Hauptelemente des dänischen Memorandums zu einem Großteil in die Übereinkunft aufgenommen worden waren. Die Edinburgher Beschlüsse bzw. das Abkommen besagen, daß die Ziele des Maastrichter Vertrages, soweit Dänemark betroffen ist, im Sinne des Abkommens – das mit dem Unionsvertrag harmonisiert und seine Ziele nicht in Frage stelle – und mit Blick auf das dänische Memorandum interpretiert werden müssen. Im dänischen Kontext ist auch von Bedeutung, daß das Abkommen die Einführung konkreter Verfahren zur Bedingung macht, mit denen die Erklärung des Europäischen Rates in Birmingham am 16. Oktober 1992 über Offenheit, Subsidiarität und Demokratie umgesetzt werden soll, Dinge also, die den dänischen Wählern am Herzen lagen.

Noch ein Referendum

Insgesamt war das Abkommen von Edinburgh akzeptabel für die Mehrheit der Parteien, die hinter dem nationalen Konsens standen. Von besonderer Bedeutung war natürlich die positive Reaktion der Führung der Sozialistischen Volkspartei. Vor diesem Hintergrund konnte für Mai 1993 ein neues Referendum vorbereitet werden, das den dänischen Wählern erneut Gelegenheit gab, für die weitere Europäische Zusammenarbeit zu stimmen.

In einer Umfrage Mitte Dezember 1992 sprachen sich 56% der Bevölkerung für und nur 24% gegen die Edinburgher Beschlüsse aus⁹. Aber noch blieb abzuwarten, ob die sozialdemokratischen und sozialistischen Wähler den Vorgaben ihrer Parteien folgen würden, oder ob der am 2. Juni 1992 offenkundig gewordene Gegensatz noch bestand. An den Rändern der sozialdemokratischen und der sozialistischen Partei nagte eine neue Organisation, die "Juni-Bewegung". Währenddessen wurden die Konservativen und die Liberalen von der isolierten, aber anhaltenden Kampagne gegen den Unionsvertrag der rechtsgerichteten Fortschrittspartei geplagt.

Im Kern ging es kurzfristig darum, die dänischen Wähler davon zu überzeugen, daß die Edinburgher Beschlüsse tatsächlich verbindlich waren, so daß man auch wirklich von einer neuen Grundlage für das zweite Referendum sprechen konnte. Langfristig gesehen besteht das schwierige Vermächtnis Dänemarks aus den Entwicklungen des Jahres 1992 in dem neuerlichen Risiko, als ein weniger zuverlässigeres und weniger engagiertes Mitglied der Gemeinschaft angesehen zu werden.

Anmerkungen

Übersetzt aus dem Englischen von Felix Philipp Lutz, Forschungsgruppe Deutschland, Universität Mainz.

- 1 Vgl. Siune, Karen u. a.: *Det blev et Nej*, Århus 1992.
- 2 Vgl. Kelstrup, Morten (Hrsg.): *Europäische Integration and Denmark's Participation*, Copenhagen Political Studies Press, 1992.
- 3 Vgl. Siune, Karen/Nielsen, Hans Jørgen: *The Danish Voters and the Referendum in June on the Maastricht Agreement*, in: Kelstrup, Morten (Hrsg.): *European Integration and Denmark's Participation*, Copenhagen Political Studies Press, S. 365–80.

4 *Berlingske Tidende* v. 7. 6. 1992.

5 Der Text ist abgedruckt in: Petersen, Nikolaj/Thune, Christian (Hrsg.): *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1992*, Danish Institute of International Studies, Kopenhagen 1993, S. 211 ff.

6 Ebd., S. 215.

7 Ebd., S. 220 ff.

8 Vgl. Petersen, Nikolaj: "Game, Set and Match". *Denmark and the European Union from Maastricht to Edinburgh*, Institute of Political Science, University of Aarhus 1993, S. 19–22.

9 S. "Politiken" v. 17. 12. 1992.

Weiterführende Literatur

Andersen, Goul/Hoff, Jens/Hoff, Jørgen: "Reluctant Europeans" and the European Union. *Citizenship and Democratic Deficit*, Institute of Political Science, University of Copenhagen, Working Paper 4 (1992).

Kelstrup, Morten (Hrsg.): *European Integration and Denmark's Participation*, Copenhagen Political Studies Press, 1992.

Lyck, Lise (Hrsg.): *Denmark and EC Mem-*

bership Evaluated, Pinter Publishers 1992.

Petersen, Nikolaj: "Game, Set and Match". *Denmark and the European Union from Maastricht to Edinburgh*, Institute of Political Science, University of Aarhus 1993.

Petersen, Nikolaj/Thune, Christian (Hrsg.): *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1992*, Danish Institute of International Studies, Copenhagen 1993.