

Dänemark

CHRISTIAN THUNE

Der Regierungswechsel im Januar 1993

Im Januar 1993 entschloß sich der dänische Premierminister Poul Schlüter zum Rücktritt. Der Grund war das Urteil eines Untersuchungsgerichtes über das vermeintliche Vertuschen der Ausweisung tamilischer Flüchtlinge gegenüber dem Folketing durch den Premierminister und seinen früheren Justizminister. Für die Konservativen bedeutete dies eine kleine Katastrophe. Die Liberalen, die andere große Regierungspartei, waren nicht in den Fall verwickelt, so daß deren Parteivorsitzender und Außenminister Uffe Ellemann-Jensen bezüglich der Notwendigkeit zum Rücktritt nicht mit dem Premierminister übereinstimmte. Die Liberalen wollten an der Regierung bleiben und die Angelegenheit durch allgemeine Wahlen aus der Welt schaffen — mit dem Argument, daß die konservativ-liberale Regierung zu einem sehr prekären politischen Zeitpunkt die Kontrolle verloren habe: Dänemark hatte seit drei Wochen die EG-Präsidentschaft inne und vier Monate später sollte das zweite und entscheidende Referendum über den in Edinburgh modifizierten Maastrichter Vertrag stattfinden.

Ohne eine Wahl bekamen die Sozialdemokraten jedoch die unerwartete Gelegenheit, die Regierung anzuführen. Sie wählten die drei kleinen Parteien der Radikalliberalen, der Zentrumsdemokraten sowie die Christliche Volkspartei als Koalitionspartner. Diese Regierung war — mit einer Stimme — die erste dänische Mehrheitsregierung seit 1971. Der Parteivorsitzende der Sozialdemokraten, Poul Nyrop Rasmussen, wurde Premierminister, der Radikalliberale Niels Helveg Petersen Außenminister. Nach mehr als zehn Jahren in der Opposition sah sich die Sozialdemokratische Partei direkt mit zwei großen Herausforderungen konfrontiert: das zweite Referendum und die dänische Präsidentschaft.

Die dänische Präsidentschaft

Zum dritten Mal fiel die dänische Übernahme der Präsidentschaft zeitlich mit einem Regierungswechsel zusammen. Nach der Ablehnung des Maastrichter Vertrages durch die dänischen Wähler im Juni 1992 gab es gewisse Zweifel über eine zukünftige dänische Präsidentschaft. Die Entwicklungen in der zweiten Hälfte des Jahres 1992, die in die "Edinburgher Beschlüsse" mündeten, sicherten den Dänen jedoch die Akzeptanz der anderen EG-Mitgliedstaaten. Die dänische Präsidentschaft hatte jedoch ihre Mühe wegen des nahenden hochpolitischen

zweiten dänischen Referendums. Dementsprechend war sie zu Beginn durch einen Mangel an Initiativen und klar abgesteckten Zielen charakterisiert. Eine wichtige Initiative jedoch verlief parallel zu Jacques Delors' Eintreten für eine EG-weite Maßnahme zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung. Diesem Programm, das gleichzeitig mit den Prioritäten der Regierung bezüglich ihrer Innenpolitik übereinstimmte, verpflichtete sich der dänische Premierminister. Die Tagung des Europäischen Rates im Juni in Kopenhagen war in diesem Bereich größtenteils erfolgreich und mündete in dem Auftrag an die Kommission, ein Weißbuch zu erstellen.

Im Laufe des Europäischen Rates in Kopenhagen wurde eine Reihe von Entscheidungen getroffen, die die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den ost- und mitteleuropäischen Staaten stärkten. Auch daß die nahenden Freihandelsabkommen mit den baltischen Staaten von Assoziierungsabkommen gefolgt werden sollten, reflektierte die dänische — und nordische — Priorität gegenüber dieser Region.

Eine weitere dänische Initiative führte zu ersten Maßnahmen betreffend die Umsetzung der Edinburgh-Schlußfolgerungen zum Thema Transparenz. Diese Maßnahmen bedeuteten einen gewissen Druck zur Durchsetzung der besseren Nachvollziehbarkeit von Ratsentscheidungen. Die Öffentlichkeit und die Medien erhielten Zugang zu bestimmten Ratstagungen. Dies bedeutete ferner die Vereinfachung und Konsolidierung der EG-Gesetzgebung und ganz generell eine offener Informationspolitik. Die Initiative stieß bei einigen Mitgliedstaaten auf Widerstand und die Ergebnisse der Kampagne für mehr Transparenz waren zu Beginn relativ gering und wenig bemerkenswert. Am Ende des Jahres waren jedoch Erfolge erzielt worden und Dänemark hatte ferner die Genugtuung, daß nun ein EU-Ombudsmann ähnlich einer dänischen Institution vorgesehen ist.

Die Erweiterung

Die Verhandlungen mit Finnland, Norwegen, Österreich und Schweden begannen zur Zeit der dänischen Präsidentschaft. Die offizielle dänische Meinung zur Erweiterung der Europäischen Union um die anderen nordischen Staaten war weiterhin unerschütterlich positiv. Aussagen über die Vorteile einer finnischen, norwegischen und schwedischen Mitgliedschaft waren besonders während der Kampagne vor dem Referendum im Mai zahlreich. Diese Haltung spiegelte eine schon lange bestehende Anziehungskraft oder sogar Präferenz eines signifikanten Teils der dänischen Wähler für eine "nordische Alternative" wider. Nach einer Umfrage im März 1993 zogen 39,2% eine "Nordische Union" der Europäischen Union vor, 35,5% präferierten die Europäische Union¹.

Die öffentliche Debatte wurde jedoch mit der Zeit durch mehr Nachdenklichkeit geprägt. Die Vision eines nordischen Blocks in der Europäischen Union, der kollektiv arbeitet und votiert, wurde immer stärker durch die Erkenntnis modifiziert, daß sich die nordische Interessenharmonie möglicherweise nur auf

bestimmte Gebiete beschränkte. Ohne Zweifel würde eine Erweiterung um die nordischen Staaten die dänische Position in den Bereichen Umwelt, Verbraucherschutz und Sozialpolitik stärken. In bestimmten politischen und wirtschaftlichen Schlüsselbereichen jedoch gingen die dänischen Interessen mit denen der anderen nordischen Staaten nicht unbedingt konform. Es ist bemerkenswert und in gewisser Hinsicht sogar traurige Realität, daß die nordischen Staaten seit dem zweiten Weltkrieg zu keiner Zeit in der Lage waren, einen gemeinsamen formalen Rahmen zu schaffen, in dem sie ihre Probleme bezüglich der Sicherheits- und der Außenwirtschaftspolitik hätten lösen können. Unterschiede zwischen den Staaten wurden teilweise durch den Kalten Krieg geprägt, wobei verschiedene Auffassungen von sicherheitspolitischen Optionen und industriellem Wettbewerb wahrscheinlich auch sicherstellen, daß sich die nordischen Staaten innerhalb der Union in den verschiedenen Politikbereichen nach verschiedenen Allianzmustern zusammenschließen können². Nachdem Dänemark Mitglied der Europäischen Gemeinschaft wurde, hat es wiederholt die Bedeutung seiner Position als "Brücke" zwischen der Gemeinschaft und den nordischen EFTA-Staaten betont. Sobald die Wettbewerbsfähigkeit der schwedischen Industrie erst einmal auf dem Binnenmarkt zu spüren ist, könnte Dänemark jedoch in einem negativen Sinne zu einer Brücke zwischen Schweden und dem kontinentalen Europa werden. Aber davon abgesehen sollte immer noch bedacht werden, daß — die Präferenz der dänischen Wähler oder sogar der dänischen Regierung für eine nordische Kooperation vorausgesetzt — auf lange Sicht die innenpolitische Befürwortung der Mitgliedschaft Dänemarks in einer Europäischen Union, der auch andere nordische Staaten angehören, wachsen dürfte.

Eine andere — aus dänischer Perspektive möglicherweise störende — Dimension der Erweiterung war der daraus resultierende Druck auf institutionelle Reformen, die von Jacques Delors sowie von deutschen und französischen Politikern wiederholt befürwortet wurden. Rational betrachtet lag das dänische Interesse bei Entscheidungsverfahren, die die Kohärenz und Stärke der Union sichern. Dennoch wurde befürchtet, daß neue Verfahren für Abstimmungen im Rat und für die Besetzung und Rotation der Präsidentschaft den Einfluß Dänemarks und der anderen kleinen Mitgliedstaaten verringern würden. Dementsprechend war die Erleichterung des dänischen Premierministers deutlich, als der Europäische Rat im Oktober entschied, mit der Erweiterung wie geplant zu verfahren, während die institutionellen Reformen zunächst einmal aufgeschoben wurden³.

Das Referendum im Mai 1993

Im Herbst 1992 hatten sich sieben der acht Parteien im Folketing auf den "nationalen Kompromiß", das dänische Programm für die Ratstagung in Edinburgh, geeinigt. Von den beiden Parteien, die gegen den Maastrichter Vertrag waren, trat im Gegensatz zur linksgerichteten Sozialistischen Volkspartei die rechtsgerichtete Fortschrittspartei dem Kompromiß nicht bei.

Insgesamt waren die Edinburgher Beschlüsse für die Mehrheit der Parteien, die hinter dem "nationalen Kompromiß" standen, akzeptabel. Die Sozialistische Volkspartei stand nach Edinburgh zu ihren neuen Verpflichtungen, und der Weg zu einem neuen Referendum mit einem für den Unionsvertrag positiven Ausgang hätte geebnet sein sollen. An den Flanken der Sozialdemokraten und der Sozialisten beehrte jedoch eine neu gebildete anti-EG Basisorganisation, die "Juni-Bewegung", auf; die Konservativen und Liberalen wurden gestört durch die andauernde — einsame — Kampagne des rechten Flügels der Fortschrittspartei gegen den Vertrag. Das Resultat des Referendums im Juni 1992 war vor allem deswegen zustande gekommen, weil mehr als zwei Drittel der sozialdemokratischen Wähler mit "Nein" gestimmt hatten. Für das zweite Referendum verpflichtete sich deren Parteivorsitzender, Premierminister Nyrup Rasmussen, sodann persönlich, ein "Ja" zu sichern. Auch die Kampagnen der Oppositionsparteien waren davon beeinflusst, die sozialdemokratischen Wähler nicht zu verärgern. Sogar der Oppositionsführer, der Vorsitzende der Liberalen und ehemalige Außenminister Ellemann-Jensen, unterdrückte seine normalerweise etwas provokante pro-unionistische Einstellung. Mitte April schienen die Umfragen ein sicheres "Ja" mit fast 60% der Stimmen anzukündigen, in den letzten Wochen vor dem Wahltag wurde das Ergebnis allerdings immer unsicherer. Martin Bangemann gab dem Wall Street Journal seine Meinung kund, daß der Maastrichter Vertrag um jeden Preis Inkraftgesetzt werden sollte. Diese Ansicht wurde in den dänischen Medien oft zitiert, zusammen mit der laufenden Kritik von verschiedenen britischen Juristen am rechtlichen Status der Edinburgher Beschlüsse.

So war die Nein-Seite am Vorabend des zweiten Referendums scheinbar gestärkt — teils durch die Befürchtung vieler Dänen, Maastricht führe dazu, daß das kleine Dänemark seine Unabhängigkeit und Souveränität in einer zentralisierten Union verliere, teils durch die Unsicherheit, ob die Edinburgher Beschlüsse wirklich die dänischen Interessen, wie sie im "nationalen Kompromiß" interpretiert wurden, garantieren würde. Jedenfalls war das Wichtige an den Edinburgher Beschlüssen nicht der eigentliche Inhalt der dänischen Forderungen, sondern vielmehr die Tatsache, daß Dänemark die Gelegenheit erhielt, über Maastricht zu verhandeln, was die Mehrheit der Wähler im Juni 1992 gewollt hatte. Das Herz vieler Wähler mochte wohl noch immer gegen eine fortschreitende europäische Integration gewandt sein, der Verstand und der Geldbeutel warnten jedoch vor einem weiteren Experiment mit der Toleranz der EG-Partner. Am 18. Mai 1993 endete das Referendum mit 56,8% Ja-Stimmen gegen 43,2% Nein-Stimmen. Wenn man bedenkt, daß sieben von acht Parteien des Folketing dahinter standen, war dieses Ergebnis nicht überzeugend. Die sozialdemokratischen Wähler verteilten sich in etwa gleichmäßig, während weniger als ein Fünftel der Anhänger der Sozialistischen Volkspartei der geänderten Parteilinie folgte. Eine Analyse der beiden letzten Referenden legte offen, daß 1992 eine Mehrheit der Wähler die politische Manövrierfähigkeit Dänemarks den möglichen wirtschaftlichen Vorteilen vorzog.

Die vier Referenden in Dänemark

Jahr	Ja-Stimmen in %	Wahlbeteili- gung in %	
1972	63,4	90,4	Beitritt Dänemarks zur Europäischen Gemeinschaft
1986	56,2	75,4	Referendum zur Einheitlichen Europäischen Akte
1992	49,3	83,1	1. Referendum zum Maastrichter Vertrag
1993	56,7	86,5	2. Referendum zum Maastrichter Vertrag

1993 herrschte unter den Wählern ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Politik und Wirtschaft. Auf jeden Fall hat der Ausgang des Referendums gezeigt, daß die dänische Unionsmitgliedschaft an sich kein Thema mehr war. Eine Opposition gegen die Aufgabe der Souveränität war jedoch immer noch weit verbreitet oder latent innerhalb der Wählerschaft vorhanden.

Sicherheitspolitik

Dänemarks Position in den neuen europäischen sicherheitspolitischen Arrangements wurde in der Innenpolitik in hohem Maße politisiert. Dänemark hatte entschieden, sich am Entstehen und Implementieren von Entscheidungen und Aktionen mit Verteidigungscharakter im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) nicht zu beteiligen und stand fest zu seinem Beobachterstatus in der Westeuropäischen Union (WEU). Uffe Ellemann-Jensen und seine Liberalen führten die wachsende Kritik am Ausschluß Dänemarks von der Beteiligung an äußerst wichtigen Entscheidungen zur europäischen Sicherheit an. Die Sozialdemokraten hielten dagegen unumstößlich an dieser Bedingung für den neuen harterkämpften Konsens innerhalb der Mehrheit der politischen Parteien fest. Während einer allgemeinen Debatte im Folketing am 30. November 1993 unterstützten alle Parteien — mit Ausnahme der Liberalen — den Standpunkt des Premierministers, daß es keine Rechtfertigung für eine politische Debatte über eine dänische Mitgliedschaft in der WEU gebe⁴.

Schlußbemerkungen

1993 war das Jahr, in dem sich Dänemark mehr als je zuvor für einen kontinuierlichen Prozeß der westeuropäischen Integration einsetzte. Diese Entwicklung schadete den anderen Mitgliedstaaten nicht. Doch dieses Engagement wurde durch den innenpolitischen Kontext gedämpft. Wenn auch nicht die Mehrheit, so doch ein substantieller Teil der dänischen Bevölkerung war skeptisch und gegen eine weitere formelle Integration. Das vielleicht deutlichste Omen war die Kluft zwischen der skeptischen Einstellung der Wähler und der Einstellung der gewählten Repräsentanten des dänischen Volkes im Folketing. Diese wurde im

Mai-Referendum sehr deutlich. Die 56,8% Ja-Stimmen müssen verglichen werden mit 164 Stimmen im Folketing, die die sieben Ja-Parteien aufbringen, während die 43,2% Nein-Stimmen mit den 11 Stimmen der einzigen Nein-Partei im Folketing korrespondieren müßten.

Im Herbst 1993 und Frühling 1994 wurde in der Öffentlichkeit hitzig über die Vor- und Nachteile der europäischen Integration diskutiert. Experten nahmen an, daß die Wahl zum Europäischen Parlament stark durch die Gegner der Union beeinflusst wurde. Die politischen Parteien Dänemarks bekannten sich im November 1993 im Folketing⁵ dazu, daß Dänemarks Position hinsichtlich der Unionsbürgerschaft, der Wirtschafts- und Währungsunion sowie der gemeinsamen Innen- und Justizpolitik an das Referendum vom 18. Mai 1993 gebunden sein würde und nur durch ein neues Referendum geändert werden könne. In einer Rede in London im November 1993 warnte Außenminister Niels Helveg Petersen vor einem Rückfall in ein "Europa der Nationalstaaten" und vor einem "großen Schritt voraus" in Richtung weitere Vertragsrevisionen⁶. Sein Lösungsvorschlag war eine "konstruktive und reagierende Politik der kleinen Schritte". Es bleibt abzuwarten, ob es diese Formel vermag, die dänische EU-Politik in den kommenden Jahren der politischen und institutionellen Turbulenzen aufrechtzuerhalten.

Anmerkungen

Übersetzt aus dem Englischen von Nicole Schley, Forschungsgruppe Europa, Universität Mainz.

- 1 Umfrage in Information v. 1. 3. 1993.
- 2 Für eine optimistischere Interpretation s. Sæter, Martin: The Nordic Countries and European Integration, in: Tiilikainen, Teija/Petersen, Ib Damgaard (Hrsg.): The Nordic Countries and the EC, Copenhagen Political Studies Press 1993, S. 8–20.
- 3 Information v. 1. 11. 1993.

4 Die Debatte ist dokumentiert in Petersen, Nikolaj/Thune, Christian (Hrsg.): Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1993, Danish Institute of International Studies, Kopenhagen 1994, S. 232–244.

5 Vgl. ebd.

6 Rede des dänischen Außenministers v. 3. 11. 1993 im Royal Institute of International Affairs, London, in: Petersen, Nikolaj/Thune, Christian (Hrsg.), a. a. O., S. 212–217.

Weiterführende Literatur

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

Lyck, Lise (Hrsg.): Denmark and EC Membership Evaluated, Pinter Publishers, 1992.

Tiilikainen, Teija/Petersen, Ib Damgaard (Hrsg.): The Nordic Countries and the EC, Copenhagen Political Studies Press, 1993.

Petersen, Nikolaj: Denmark and the European Community 1985–93. An Interpretation, Department of Political Science, Universität Aarhus, September 1993.

Petersen, Nikolaj/Thune, Christian (Hrsg.): Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1993, Danish Institut of International Studies, Kopenhagen, 1994.