

Dänemark

NIKOLAJ PETERSEN

Die dänische Europadebatte 2000/2001 befasste sich überwiegend mit dem Referendum am 28. September 2000, bei dem die Euroeinführung in Dänemark zur Entscheidung anstand. Die Regierung und das euro-freundliche Establishment erlebten ein böses Erwachen, als das Referendum mit einem klaren „Nein“ endete. Der Vertrag von Nizza hingegen sorgte für wenig innenpolitischen Aufruhr. Er wurde die erste Änderung des europäischen Vertragswerks, für die man keine Volksabstimmung vor ihrer Ratifikation für nötig hielt.

Der Wahlkampf zum Referendum über den Euro

Nach einem Jahr Vorbereitung verkündete Premierminister Poul Nyrup Rasmussen am 8. März 2000 die Entscheidung der Regierung, ein Referendum über den Beitritt Dänemarks zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), der Euroeinführung, am 28. September abzuhalten. Nach dem gescheiterten Maastricht-Referendum 1992 hatte Dänemark ein zeitlich unbefristetes Opting-out für die gemeinsame Währung erhalten – nicht aber für die Verpflichtungen aus der zweiten Stufe der WWU. Damals wurde rechtlich festgelegt, dass dieses Opting-out nur durch ein weiteres Referendum aufgehoben werden könnte.

Jetzt hielt die Regierung, unterstützt – geradezu angestachelt – von der Mehrheit der Opposition, den Moment für gekommen, diese Ausnahmeregelung abzuschütteln. Es wurde zwar nicht offen eingestanden, doch wurde wohl auch die Absicht gehegt, mit der Aufhebung der Ausnahmeregelung für den Euro auch die Ausnahmeregelungen im Bereich der Verteidigungspolitik sowie in der Innen- und Justizpolitik auszuhebeln. Wenn dies gelänge, würden die wachsenden politischen Kosten des Außenseiterstatus aufgehoben und Dänemark könnte in das gemeinschaftliche Fahrwasser der EU zurückkehren. Aber dies sollte nicht sein. Vielmehr wurde der dänische Sonderstatus durch das Referendum bekräftigt.

Zur Begründung der Abschaffung des Euro-Opting-out wählte die Regierung, und besonders ihr tragender Teil, die Sozialdemokratische Partei, einen engen wirtschaftlichen Rahmen. Dieser Strategie wurde die stärkste Anziehungskraft auf den EU-skeptischen Flügel in der Sozialdemokratischen Partei zugetraut.¹ Die Sprecher der Regierung argumentierten, dass der Beitritt zum Euro eine Vorbedingung zur Verteidigung des dänischen Wohlfahrtsstaats gegen die Kräfte der Globalisierung sei; darüber hinaus würde er für mehr Beschäftigung, niedrigere Zinssätze in Dänemark wie auch für eine Reihe anderen Effizienzsteigerungen sorgen. Dänemarks

souveränes Recht über seine Verteilungspolitik zu entscheiden, wäre von der Euro-einführung nicht betroffen. Der Euro würde weder Veränderungen im dänischen Sozialsystem notwendig machen, noch in der Finanzierungsweise des Wohlfahrtsstaats. Dänemark würde seine formale Souveränität über die Währung durch den Beitritt zwar verlieren, jedoch sei im Grunde schon seit 1982 mit der Teilnahme am fixen Wechselkursregime eine währungspolitische Souveränität nicht mehr gegeben. Demnach wäre es vernünftiger, sich dem Euro anzuschließen und an den Entscheidungen innerhalb der WWU teilzunehmen, als am Rand zu stehen und den Entscheidungen der Europäischen Zentralbank (EZB) oder der Eurogruppe zu folgen, wie es in der Wechselkursvereinbarung² festgelegt worden war. Ferner sei Dänemark bereits den ökonomischen Aspekten der WWU, beispielsweise der Haushaltsbegrenzung, verpflichtet. Ein Beitritt würde somit keinen Unterschied mehr machen – außer für den Einfluss auf den Entscheidungsprozess. Dieses Argument wurde besonders von Marianne Jelved vertreten, die als Wirtschaftsministerin das zweifelhafte Vergnügen hatte, im Vorzimmer zu sitzen, während die Minister der Eurogruppe die formale Sitzung des Ecofin-Rats vorbereiteten.

Die euro-freundliche Opposition, bestehend aus Liberalen, Konservativen und Parteien der demokratischen Mitte, argumentierte vor allem politisch. Oppositionsführer Anders Fogh Rasmussen (liberal) sagte unverblümt voraus, dass ein „Nein“ Dänemark zu einem „B-Mitglied“ der Union machen würde. Zur gleichen Zeit war er vorsichtig genug, zu betonen, dass ein Beitritt zum Euro kein Betreten des Automatismus zu einer europäischen Föderation sei. Er reagierte damit auf Anzeichen beginnender Skepsis in seiner normalerweise pro-europäischen Wählerschaft. Aus den selben Gründen wählte der neue Vorsitzende der Konservativen, Bendt Bendtsen den Slogan „Ja mit Bedacht“ für die Kampagne seiner Partei. Er bejahte den Euro uneingeschränkt, betonte aber auch die Grenzen der europäischen Integration.

Gegen die politische Mitte formierte sich die Opposition gegen den Euro als bunte Truppe von Parteien und Bewegungen sowohl von der Linken wie von der Rechten. Auf der Linken bildete die Sozialistische Volkspartei, die gegen die Währungsunion, aber nicht grundsätzlich gegen die dänische Beteiligung am Projekt der europäischen Integration war und die fundamentalistischere Einheitsliste die Speerspitze der Opposition. Unter den sozialen Bewegungen fanden sie ihren Widerhall bei der so genannten „Juni-Bewegung“ und bei der radikaleren „Volksbewegung gegen die EU“, die beide im Europäischen Parlament vertreten sind, aber nicht am parlamentarischen Leben in Dänemark teilnehmen. Auf der Rechten wurden die Anti-Euro-Kräfte von Pia Kjöersgaards rechtspopulistischen Dänischen Volkspartei (DF) angeführt. Aus der Mitte schloss sich die kleine Christliche Volkspartei ebenfalls der Nein-Seite an.

In vielerlei Hinsicht standen sich die Argumente der Eurobefürworter und -gegner spiegelverkehrt gegenüber. Statt auf wirtschaftliche Gründe konzentrierte sich die Nein-Seite stark auf politisch-symbolische Punkte. Das stärkste Argument war wahrscheinlich der Verweis auf die Krone als das Symbol der Nation und auf ihre lange Geschichte, das besonders von der DF vorgebracht wurde. Ferner würde es im Hinblick auf die günstige wirtschaftliche Position Dänemarks (niedrige Arbeits-

losenrate, niedrige Inflation, solide Staatsfinanzen) keinen Grund für einen Kurswechsel in der Politik geben. Schließlich beschuldigte die Nein-Seite die Euro-Befürworter eine wirtschaftliche Angstkampagne zu führen. Dieser Vorwurf erhielt eine kraftvolle Unterstützung, als das Präsidium des Wirtschaftsrats, die so genannten „Wirtschaftsweisen“, im Mai 2000 einen Bericht veröffentlichte, der die wirtschaftlichen Vorteile eines WWU-Beitritts in Frage stellte und folgerte, dass das Thema mehr ein politisches als ein wirtschaftliches sei.³ Ein anderes erfolgreiches Anti-Euro-Argument war die angebliche Bedrohung des dänischen Sozialsystems durch den Euro. Meistens wurde der Punkt in einer generellen Form vorgetragen, doch es wurde auch, mehr oder weniger offen, behauptet, dass das Rentensystem in Gefahr geraten könnte.

Das Referendum und die Folgen

Als das Referendum angesetzt wurde, gab es in der öffentlichen Meinung eine recht knappe Mehrheit von 6 Prozentpunkten für den Euro – die 1999 und Anfang 2000 noch zwischen 12 und 19 Punkten gependelt hatte.⁴ Von da an gewann die Nein-Seite jedoch die Überhand. Im Mai lagen die beiden Seiten gleich auf und Mitte Juni zeichnete sich eine Mehrheit gegen den Euro ab.⁵ Im Referendum am 28. September stimmte eine klare Mehrheit von 53 zu 47 Prozent mit Nein und fügte damit der Regierung und dem euro-freundlichen Establishment eine haushohe Niederlage zu. Wie konnte eine so mächtige Koalition aus politischen Parteien, Interessengruppen, den Medien und einer Mehrheit der Wissenschaft geschlagen werden?

Während des Wahlkampfes geriet die Regierungsseite in mehrere, öffentlich schlecht zu vermittelnde Schwierigkeiten, wie die Sanktionen gegen Österreich und den anhaltenden Verfall des Euro gegenüber dem Dollar. Noch schwerer wog, dass die sehr starke dänische Wirtschaft das ökonomische Argument, sich dem Euro anzuschließen, schwächte. Vermutlich sah die Mehrheit der Öffentlichkeit keinen Grund, die als Privileg empfundene Stellung außerhalb der Eurozone aufzugeben. Dahinter verbarg sich eine geballte Ladung an Skepsis gegenüber dem Integrationsprozess und die Furcht, dass dieser – zusammen mit der allgemeinen Globalisierung – die geheiligten Prinzipien des Wohlfahrtsstaats untergraben würde. In der Endphase gelang es der Regierung nicht, die Sorge der Öffentlichkeit über den Einfluss des Euro auf das Rentensystem zu zerstreuen.

Das Referendum war eine überwältigende Niederlage für die politische Elite, die noch dadurch vergrößert wurde, dass die vorhergesagten wirtschaftlichen Konsequenzen eines Neins nicht eintrafen.⁶ Die unmittelbare politische Reaktion war die, Referenda über andere dänische Ausnahmeregelungen für die nächsten Jahre auszuschließen. So scheint es, dass das Referendum jeden mittelfristigen Wandel in der dänischen Teilnahme an der europäischen Integration effektiv verhindert hat; Dänemark hatte sich, wie die Sprecherin der Liberalen bedauernd anmerkte, am europäischen Rand als ein B-Mitglied der Union platziert.⁷ Eine weitere unausgesprochene Reaktion war die, zukünftige Referenda, wenn möglich, zu vermeiden, was im Falle des Vertrags von Nizza zum Tragen kam.

Der Vertrag von Nizza

Der Verhandlungsauftrag der Regierung für die Regierungskonferenz 2000 gründete sich stark auf den Wunsch nach Erweiterung. Dementsprechend bevorzugte die Regierung eine enge Agenda und konzentrierte sich auf die institutionellen Veränderungen, die notwendig waren, um die EU auf die Erweiterung vorzubereiten. In Anbetracht dieser Prioritätensetzung erschien der Verhandlungsauftrag eher konservativ: Was die Stimmengewichtung betraf, sah er eine Beibehaltung der gegenwärtigen Balance zwischen kleinen, mittleren und großen Mitgliedsstaaten vor. Aber der Auftrag war offen für eine „gemäßigte“ Form einer doppelten Mehrheit, das heißt für eine qualifizierte Mehrheit plus eine einfache Mehrheit der Bevölkerungen für das Zustandekommen von Entscheidungen im Rat. Die Regierung zeigte bei diesem Thema keine besondere Entschlossenheit. Am Ende stimmte sie einer Lösung zugunsten der großen Mitgliedstaaten zu, die das Gleichgewicht zwischen den Mitgliedstaaten veränderte.

Was die Kommission betraf, war die Regierungsposition entschlossener. Die Beibehaltung eines Kommissionsmitglieds wurde als zwingend betrachtet. Jedoch erwies sich die in Nizza letztendlich gefundene Vereinbarung einer Rotation (bei einer Erweiterung über die EU der 27 hinaus) als hinnehmbar.

Ein letztes Problem betraf die verstärkte Zusammenarbeit, der die Regierung skeptisch gegenüberstand, da sie möglicherweise die neuen Mitglieder der EU diskriminieren und, noch wichtiger, dazu dienen könnte, Dänemark in der europäischen Integration weiter zu marginalisieren. Nach dem Referendum wurde jedoch eingesehen, dass Dänemark mit seinen eigenen Sonderregelungen nicht in der Position war, sich allzu stark gegen die Flexibilisierung zu stellen. Schließlich war die Regierung nicht besonders glücklich mit dem Entwurf des Art. 7 EUV zur Sicherstellung demokratischer Standards innerhalb der Mitgliedstaaten, fand die Formulierung aber schließlich annehmbar.

Alles in allem erwies sich der Vertrag von Nizza für die Regierung und die Parlamentsmehrheit als akzeptabel, vor allem deshalb, weil er den Weg zur Erweiterung zu ebnen scheint. Im Vergleich zu vorherigen Vertragsänderungen ergaben sich dann zwei bemerkenswerte Entwicklungen. Zuerst beschlossen die Rechtsexperten der Regierung, dass Nizza keinen weiteren Verzicht auf nationale Souveränitätsrechte bedeute und damit nicht unter die Referendums Klausel der Verfassung falle. Daher stimmten die EU-freundlichen Fraktionen überein, dass es im Unterschied zu den Revisionen von 1986, 1992 und 1997 wegen Nizza kein Referendum geben solle. Die Sozialistische Volkspartei brachte wie üblich ihre Präferenz für ein Referendum zu Ausdruck, propagierte das Thema aber nicht weiter. Die Sozialistische Volkspartei, und dies war die zweite überraschende Wendung, verzichtete jedoch nicht nur auf ein vehementes Eintreten für ein Referendum, sie stimmte dem Vertrag, entgegen ihrer früheren Position, auch noch zu. Der Vertrag von Nizza hatte so einen leichten Weg durch das parlamentarische Verfahren.

Die anderen Ausnahmen

Wie erwähnt besiegelte das Referendum zum Euro das Schicksal der anderen dänischen Ausnahmeregelungen – Verteidigung sowie Justiz und Inneres. Dies geschah zu einem Zeitpunkt, als diese Ausnahmeregelungen zum ersten Mal als Belastung empfunden wurden. Im Mai 2000 veröffentlichte das Dänische Außenpolitische Institut (DUPI) einen vom Folketing in Auftrag gegebenen Bericht über die Ausnahmeregelungen.⁸ Die Ausnahmeregelungen betrafen, so der Bericht, während ihrer Einführung 1993 Bereiche mit untergeordneter Relevanz. Die aktuelle Entwicklung der EU konzentrierte sich aber gerade auf jene Bereiche. Der dänischen Position drohe somit eine zunehmende Marginalisierung. Der Bericht wies auch darauf hin, dass wichtige dänische Interessen betroffen seien, wie beispielsweise das Krisenmanagement und die Einwanderungspolitik.

Diese Analyse entsprach in weiten Teilen der Position der Regierung. Im Dezember 2000 verließen zwei langjährige Architekten der dänischen Außen- und Sicherheitspolitik mit kritischen Worten ihr Amt. Verteidigungsminister Hækkerup, der zurücktrat um UN-Kommissar im Kosovo zu werden, prognostizierte Dänemark den möglichen Verlust seines markanten Profils in internationalen Friedenseinsätzen, wenn es von zukünftigen EU-geführten Operationen ausgeschlossen wäre.⁹ Als Außenminister Niels Helveg Petersen ein paar Tage später zurücktrat, gab er die Ausnahmeregelungen als Hauptgrund für seine Rücktritt an; wie er sagte, war er nicht mehr dazu in der Lage, sie ganzen Herzens umzusetzen. Er stimmt mit Hans Hækkerup in der Bewertung überein, dass die Ausnahmeregelungen zunehmend gegen das nationale Interesse Dänemarks verstießen.¹⁰

Politisch wurde das Ergebnis des Referendums von der Regierung als Weisung zur strikten Auslegung der Ausnahmeregelungen interpretiert, sowohl um die öffentliche Meinung zu respektieren, aber auch mit „pädagogischen“ Hintergedanken, um der Öffentlichkeit die Kosten der Ausnahmeregelungen zu demonstrieren.

Jedoch geriet diese Linie der Politik in Konflikt mit dem Wunsch der dänischen Führung, sich so stark wie möglich an der Formulierung einer EU-Verteidigungspolitik zu beteiligen. Dänemark hatte sich entschieden, in den verschiedenen Organen mitzuwirken, die 2000 geschaffen worden waren, um die Verteidigungspolitik der EU zu gestalten. Der militärische Vertreter sollte jedoch nur bei einem zivilen Krisenmanagement mitarbeiten. Auf der Beitragskonferenz für die Krisenreaktionskräfte im November 2000 erschien der dänische Außenminister mit leeren Händen. Es war ihm unmöglich, einen dänischen Beitrag zuzusichern.

Die Widersprüche erreichten im Frühling 2001 ihren Höhepunkt, als der Stabschef der Verteidigung, General Hvidt, für den finnischen Kandidaten als Vorsitzenden des Militärausschusses stimmte und dabei den Ausschlag gegen den italienischen Gegenkandidaten gab.¹¹ Die italienische Regierung nahm das übel und stellte in Frage, ob der dänische Vertreter bei der Ausnahmeregelung im Bereich der Verteidigung „berechtigt“ war, abzustimmen. Der neue Außenminister, Mogens Lykketoft, musste deshalb dem Rat einen Bericht zur Auslegung der Ausnahmeregelungen im Bereich der Verteidigung versprechen. Bis jetzt ist die Auslegung

Sache der dänischen Regierung, aber diese Geschichte lässt eine Situation erahnen, in der die EU-Partner dabei auch mitreden möchten.¹²

Zusammenfassung

Das Referendum verfestigte den Zustand mehr und mehr, der bis dahin als zeitlich befristeter, dänischer Sonderweg gegolten hatte. Die daraus resultierenden Folgen sind schwierig abzuschätzen und die meisten Politiker weigerten sich, dies zu tun. Jedoch scheint mit dem Vertrag von Nizza Dänemarks oberstes Ziel, die baldige Erweiterung, greifbar nahe. Die Regierung hofft, dass die ersten Beitrittsverhandlungen während der dänischen EU-Präsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2002 abgeschlossen werden können. Wenn dem so wäre, würde dies eine Entwicklung an ihr Ziel führen, die während der früheren dänischen Präsidentschaft (1993) begonnen hatte, als die Erweiterung mit der Formulierung der so genannten Kopenhagener Kriterien offizielles Ziel der EU wurde.

Anmerkungen

Übersetzt aus dem Englischen von Marinao Barbato, M.A., Ludwig-Maximilians-Universität München.

- 1 Die andere Regierungspartei, die Sozialliberalen, betonten auch politische Argumente. Jedoch konzentrierte sich die Parteivorsitzende, Wirtschaftsministerin Marianne Jelved naturgemäß stark auf wirtschaftliche Argumente.
- 2 Das Arrangement, das 1998 verhandelt worden war, verband die Krone mit dem Euro innerhalb einer engen Schwankungsbreite.
- 3 Det Økonomiske Råd. Dansk økonomi – forår 2000, S. 81-131. Kopenhagen, Mai 2000.
- 4 Politiken, 10. März 2000.
- 5 Politiken, 19. Mai 2000; Berlingske Tidende 18. Juni 2000.
- 6 So tendierte der Aktienmarkt weiter fest und die Zinsrate sank und stieg nicht, wie vorher gesagt. Es gab auch keine Spekulationen gegen die Krone.
- 7 Folketingstidende 2000/01, S. 76, 5. Oktober 2000.
- 8 Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI): Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold, Kopenhagen; Mai 2000.
- 9 Politiken, 12. Dezember 2000.
- 10 Politiken, 21. Dezember 2000.
- 11 Dies geschah gegen die Weisung des Außenministers, der einen NATO-General auf dem Posten bevorzugt hätte.
- 12 Am 18. April 2000 räumte Premierminister Rasmussen im Folketing ein, dass die Stimmabgabe ein Fehler gewesen wäre. In Zukunft werde sich Dänemark zurückhalten, falls die dänische Stimme den Ausschlag geben könnte. Dies wird jedoch kaum das Problem lösen. Politiken, 19. April 2000.

Weiterführende Literatur

- Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI): Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold, Kopenhagen 2000.
- Jakobsen, Mogens Storgaard, Regin Reinert & Søren Risbjerg Thomsen: Afstemningen om den fælles mønt – social baggrund og holdninger, in: *Politica*, Bd. 33 (2001), S. 66-88.
- Larsen, Henrik: Denmark and the European Defence Dimension in the Post-Cold War Period: Opt-out or Participation?, in: *Danish Foreign Policy Yearbook 2000*, S. 87-120.
- Parker, Noel: Marginal Maneuvres: Danish and British Postures in Europa, in: *Danish Foreign Policy Yearbook 2000*, S. 31-60.