

Kleines Land, großes Potential

Dänemarks Europapolitik zwischen Abwarten und vorsichtiger Veränderung

Tobias Etzold

Seit dem Regierungswechsel am 3. Oktober 2011 hat Dänemark begonnen, seine traditionell nordisch-skeptische Sonderstellung in der EU zumindest ansatzweise infrage zu stellen. Insbesondere im Zuge der Übernahme der rotierenden EU-Ratspräsidentschaft Anfang 2012 brachte es sich auch stärker ein. Ungeachtet dessen ist die EU-Skepsis fest im Land verankert. Darum tut sich die Regierung schwer, die Bevölkerung davon zu überzeugen, dass mehr Integration und die Aufhebung der bestehenden Opt-outs Vorteile hätten. Dabei agiert sie zumeist zögerlich und zurückhaltend, vor allem wenn es um die weitere Entwicklung der EU geht. In welcher Rolle sieht sich Dänemark aber innerhalb der künftigen EU und welchen Beitrag kann und will es bei deren Gestaltung leisten? Wie für die anderen Mitgliedstaaten gilt auch für Dänemark: Die Frage nach seinem Platz in der EU und die Frage nach seiner Zukunft gehören zusammen.

Dänemark gilt traditionell als europaskeptisches Land. Dem Vertrag von Maastricht stimmte seine Bevölkerung erst zu, nachdem sich die damalige Kopenhagener Regierung mehrere Opt-outs ausbedungen hatte. Sie gelten für den Beitritt zur Eurozone, die Teilnahme an der Gemeinsamen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik (GSVP), bestimmte Aspekte der Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik (ZJIP) und die europäische Bürgerschaft. Selbst die grundsätzlich EU-freundlichen liberal-konservativen Vorgängerregierungen hatten zuletzt auf Druck der rechts- und europapopulistischen Dänischen Volkspartei einen europaskeptischen Kurs gefahren und ihr Land innerhalb der EU abgegrenzt. Sinnbildlich dafür steht der Beschluss zur Wiedereinfüh-

rung von Zollkontrollen an Dänemarks Schengengrenzen zu Deutschland und Schweden im Juni 2011. Eine der ersten Amtshandlungen der linken Regierung von Ministerpräsidentin Helle Thorning-Schmidt war die neuerliche Abschaffung der Kontrollen. Die Parlamentswahlen hatten insofern direkten Einfluss auf die dänische Europapolitik.

Die Präsidentschaft im Rat der EU im ersten Halbjahr 2012 stellte eine große Herausforderung für Dänemark und die neue Regierung dar, auf deren Bewältigung sie ihre gesamte politische Energie richtete. Danach wandte sie sich wieder stärker innenpolitischen Themen zu.

Europapolitische Veränderungen

Zu Beginn der dänischen Ratspräsidentschaft betonte Helle Thorning-Schmidt, dass Europas Schicksal dasjenige Dänemarks sei. Dies sei vierzig Jahre lang Leitmotiv dänischer Europapolitik gewesen. Für Außenstehende war dies aufgrund der dänischen Sonderwege und Opt-outs allerdings nicht immer offensichtlich. Die neue dänische Regierung bemühte sich, diesem Leitsatz wieder sichtbar Geltung zu verschaffen. Insofern war es ein wichtiges Signal an die EU-Partnerländer und Brüssel, dass sie den Beschluss der Vorgängerregierung, schärfere Grenz- und Zollkontrollen wieder einzuführen, unverzüglich aufhob. Außerdem stellte die Regierung die Opt-outs in der GSVP und ZJIP infrage. Viele dänische Politiker können beispielsweise nicht mehr nachvollziehen, dass Dänemark nicht am Austausch von Fluggastdaten beteiligt ist und dass dänische Truppen zwar an Auslandseinsätzen unter VN- bzw. Nato-Kommando teilnehmen, nicht aber an EU-geführten Einsätzen. Letztlich widersprechen diese Opt-outs dänischen Interessen.

Während seiner EU-Ratspräsidentschaft konzentrierte sich Dänemark auf technische Aufgaben, weniger auf die großen politischen Fragen und auf Visionen für die Zukunft der EU. Immerhin wurde in dieser Zeit der politisch und wirtschaftlich bedeutende Fiskalpakt verabschiedet, an dem sich Dänemark im Unterschied zu Großbritannien beteiligt. Die dänische Regierung zeigte sich auch bereit, einer europäischen Bankenunion beizutreten. Ihr ist bewusst, dass angesichts der wirtschaftlichen Abhängigkeiten innerhalb der EU und der engen Ankoppelung der dänischen Krone an den Euro eine Überwindung der Schuldenkrise auch im eigenen nationalen Interesse ist.

All dies zeugt von einem gestiegenen Interesse Dänemarks, an der Lösung der gegenwärtigen gesamteuropäischen Probleme mitzuarbeiten. In der Praxis tut es dies allerdings mitunter nur halbherzig. Nach wie vor steht eine Mehrheit der Bevölkerung der europäischen Integration skeptisch gegenüber und ist an einer intensive-

ren EU-Debatte nur mäßig interessiert. Eine Einführung des Euros steht deswegen momentan nicht zur Debatte, sie wird von der Regierung auch nicht vorangetrieben. Die Idee, Referenden über eine Abschaffung der GSVP- und ZJIP-Opt-outs noch im Herbst 2012 abzuhalten, hat Thorning-Schmidt schnell wieder fallengelassen, nicht zuletzt aufgrund der aktuellen Turbulenzen in Europa. Zum jetzigen Zeitpunkt würde eine Mehrheit der Dänen die Abschaffung der GSVP und ZJIP Opt-outs ablehnen. Gegen eine Einführung des Euros sind in Umfragen sogar 78 Prozent. Der Spielraum der dänischen Regierung in diesen Fragen ist derzeit also gering.

Insofern ist auch unklar, ob der angedeutete europapolitische Richtungswechsel der Regierung von Dauer ist oder ob sie es bei den bisherigen Andeutungen belässt. Eine klare Linie in ihrem Verhältnis zur EU ist noch nicht zu erkennen.

Dänemark und die Zukunft der EU

Entsprechend hat sich die dänische Regierung auch noch nicht auf eine eindeutige Position in der Debatte über die Zukunft der EU festgelegt, die immer mehr an Fahrt gewinnt. Bislang beobachtet sie die Entwicklungen in der EU eher von der Seitenlinie aus, anstatt aktiv mitzumischen und eigene Vorschläge zu unterbreiten. Dänemark ist in erster Linie daran interessiert, dass die europäischen Institutionen, der gemeinsame Binnenmarkt und einzelne Politikbereiche besser funktionieren. Eine Änderung der Verträge, eine neue Debatte über die europäische Verfassung und tiefgreifende Vorschläge wie der einer Direktwahl des europäischen Präsidenten, den insbesondere die Bundesregierung lanciert hat, stehen derzeit nicht auf Dänemarks politischer Agenda. Der dänische Außenminister Villy Søvndal hat denn auch nicht an allen Treffen der EU-Zukunftsgruppe teilgenommen, zu der Bundesaußenminister Westerwelle zehn seiner EU-Amtskollegen eingeladen hatte. Das abschließende Zukunftspapier der elf Außenminis-

ter wurde von der dänischen Regierung als Sammlung unverbindlicher und informeller Vorschläge gesehen. Viele der Vorschläge werden von Kopenhagen formell nicht unterstützt. Thorning-Schmidt ist gemeinsam mit ihrem schwedischen Amtskollegen Reinfeldt der Auffassung, dass die EU zuerst ihre Wirtschafts- und Wettbewerbsfähigkeit stärken sollte, bevor sie sich dem Vorhaben zuwendet, die Integration zu vertiefen.

Perspektiven für eine aktive dänische Europapolitik

Es gibt auch in Dänemark Stimmen, die dafür plädieren, dass sich das Land stärker am europäischen Krisenmanagement beteiligt, mehr Solidarität mit in Not geratenen Euroländern zeigt, größere Verantwortung übernimmt und sich aktiver an der weiteren Gestaltung der EU beteiligt. Im Gegenzug müssten nach ihrer Ansicht alle kleinen EU-Euro- und -Nichteuroländer, soweit sie das wünschen, von den großen Ländern und Brüssel stärker in die Krisenlösungsprozesse und Zukunftsdebatten einbezogen werden.

Das Ausgrenzen oder Marginalisieren von Mitgliedstaaten birgt stets die Gefahr, dass die europapolitische Zustimmung im betreffenden Land nachlässt und der EU-Skeptizismus Auftrieb erhält. Den Menschen wird auf diese Weise das Gefühl vermittelt, dass ihr Land in der EU wenig zu sagen hat. Deutschland ist als größtes EU-Land in besonderem Maße dafür verantwortlich, die kleinen Länder gleichberechtigt einzubeziehen. Dabei geht es für Deutschland in erster Linie darum, in jenen politischen Fragen, in denen grundsätzliche Einigkeit und Interessenkonvergenz besteht, eng mit politisch und wirtschaftlich stabilitätsorientierten Ländern wie Dänemark, Finnland und Schweden zusammenzuarbeiten.

Auch wenn Dänemark mit mancherlei wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen hat, konnte es in den vergangenen Jahren dank wichtiger Strukturreformen einige

Erfolge verzeichnen, etwa bei der Bekämpfung der (Jugend-)Arbeitslosigkeit, bei der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, beim Umbau der Energiesysteme und bei der Umsteuerung auf ein »grünes Wirtschaftssystem«. Die dänische EU-Ratspräsidentschaft hat die Behandlung von Themen wie der Energieeffizienz auch auf EU-Ebene vorangetrieben. Aufgrund seines Vorsprungs in der grünen Wachstumsbranche kann Dänemark beispielsweise beim Ausbau von Windenergie und Transferkapazitäten eine Vorreiterrolle spielen, gerade auch in Zusammenarbeit mit Deutschland. Eine pragmatisch-praktische Zusammenarbeit in wichtigen Zukunftsbereichen würde europaweit als positives Beispiel wirken. Darüber hinaus kann Dänemark auf Basis seiner Erfahrungen eine Vorbildfunktion für Länder ausüben, die einen Umbau ihrer Wirtschafts- und Sozialsysteme und ihres Arbeitsmarkts noch vor sich haben.

Dänemark ist ein Nichteuromitglied, das am Fiskalpakt und möglicherweise auch an der Bankenunion teilnimmt, einen Beitritt zur Eurozone mittelfristig aber nicht anstrebt. Aufgrund dessen befindet es sich in einer besonderen Lage zwischen einerseits den Euroländern und andererseits Großbritannien und denjenigen Beitrittsstaaten, die mittelfristig den Euro einführen werden (müssen). Diese Konstellation könnte Dänemark die Möglichkeit eröffnen, zwischen den unterschiedlichen Positionen zu vermitteln, wie während der Ratspräsidentschaft angedeutet. Sie birgt aber auch die Gefahr, zwischen diesen Polen zerrieben zu werden und ins politische Abseits zu geraten.

Chancen einer offenen EU-Debatte

Welche Spielräume die dänische Regierung bei der Ausformulierung ihrer Europapolitik hat und wie aktiv sie auftreten kann, hängt zu einem nicht unerheblichen Grad von der Stimmung in der Bevölkerung ab. Referenden über die Abschaffung der GSPV- und ZJIP-Opt-outs könnten ein erster Test sein. Im Vorfeld müsste die Regierung

die Bevölkerung glaubhafter und nachdrücklicher als bislang davon überzeugen, dass eine volle Beteiligung in diesen Politikfeldern keine Einschränkung dänischer Souveränität mit sich bringen und dass Dänemark von mehr Integration profitieren würde. Zudem müssten der Bevölkerung die Schnittmengen zwischen Innen- und Europapolitik, zwischen dänischen und europäischen Interessen und deren wechselseitige Abhängigkeit stärker verdeutlicht werden. Die Möglichkeit, in bestimmten Politikbereichen eine Vorreiterrolle zu spielen, könnte ebenfalls markanter betont werden, um den Menschen klarzumachen, dass Dänemark auch als kleines Land Einfluss ausüben kann.

In jedem Fall ist eine intensivere und offene Debatte ebenso notwendig wie ein sachliches Abwägen der Argumente für und wider mehr Integration. Gegenstand dieser Debatte sollten nicht nur die Opt-outs und die Frage sein, in welcher Gruppe von Mitgliedstaaten man sich sieht. Es sollte auch und vor allem darum gehen, welche Zukunft Dänemark für die EU sieht, wie es diese Zukunft mitgestalten kann und welchen Platz es in der künftigen EU einnehmen möchte. In eine umfassende und transparente dänische EU-Debatte könnten neben Regierung und sämtlichen Parteien auch Nichtregierungsorganisationen, Kirchen, Medien, Universitäten sowie Pro- und Anti-EU-Lobbygruppen eingebunden und angehört werden. Dadurch würde deutlich, wer welche Interessen hat und welche Perspektiven die europäische Integration in Dänemark besitzt.

In anderen gesellschaftspolitischen Fragen, zum Beispiel bei nicht unumstrittenen, milliardenteuren Brückenbau- und Energieprojekten, hat Dänemark ein beeindruckendes Potential entwickelt, divergierende Interessen miteinander zu versöhnen und deren Vertreter in einen offenen Konsultations- und Diskussionsprozess einzubinden. Hier kann sich Deutschland, das mit der direkten Beteiligung der Bürger insbesondere an großen Infrastrukturprojekten mitunter etwas Mühe hat, wiederum

die dänischen Ansätze zum Beispiel nehmen.

Ein nach wie vor nicht zu unterschätzendes Hindernis auf dem Weg zu einer vertieften Integration ist der weiterhin latente EU-Populismus. Auch wenn die Dänische Volkspartei gegenwärtig keinen direkten Einfluss auf die Regierungspolitik hat, können ihre populistischen Positionen bei der tendenziell EU-skeptischen Bevölkerungsmehrheit jederzeit Wiederhall finden. Hieraus ergibt sich ein Dilemma für die Regierung: Je EU-freundlicher sie sich verhält, desto größer ist die Gefahr, dass europopulistische Parteien wieder mehr Zulauf bekommen. Dieses Risiko sollte die dänische Regierung jedoch in Kauf nehmen und den eingeschlagenen Weg entschlossen fortsetzen. Hier ist der Vergleich mit den Niederlanden interessant. Ähnlich wie in Dänemark hatte sich dort zuletzt ein ausgeprägter EU-Populismus gezeigt. Dennoch verloren die europopulistischen Parteien die Wahlen im September 2012, während Parteien mit einem im Großen und Ganzen EU-freundlichen Kurs daraus als Sieger hervorgingen. Parteien, die keine realistischen Lösungen insbesondere für die wirtschaftlichen Probleme anzubieten haben und stattdessen lediglich mit Radikalforderungen zu punkten versuchen, laufen offenbar Gefahr, an Zustimmung zu verlieren. Die dänischen Wähler haben der Forderung nach einer Wiedereinführung der Grenzkontrollen ebenso eine Absage erteilt wie die Niederländer Forderungen nach einem EU-Austritt und der Wiedereinführung des Gulden. Für pro-europäische Regierungen und Parteien könnte dies Ermutigung sein, eine aktive und konstruktiv-pragmatische EU-Politik zu betreiben, welche die Interessen ihrer Bürger und Bürgerinnen, ihres Landes, der EU sowie deren zukünftige Entwicklungen angemessen berücksichtigt. EU-Mitgliedstaaten, die sich nicht an der Gestaltung der zukünftigen EU beteiligen, riskieren damit, sich früher oder später am Rande der Gemeinschaft wiederzufinden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364