

Dänemark

Tobias Etzold / Christian Opitz

Im Jahr nach der EU-Ratspräsidentschaft in der ersten Hälfte 2012 traten europapolitische Themen in Dänemark wieder in den Hintergrund. Das Hauptaugenmerk der Regierung lag nunmehr auf innenpolitischen Herausforderungen und Reformen. Auch die zukünftige Entwicklung des zum Königreich gehörenden Autonomiegebiets Grönland beschäftigte Regierung und Parlament intensiv. Der anfängliche europapolitische Eifer der im Herbst 2011 vereidigten Minderheitsregierung aus Sozialdemokraten, Sozialliberalen und Sozialisten mit Unterstützung der rot-grünen Einheitsliste hat sich dagegen weitgehend gelegt. Die zu Beginn der Legislaturperiode angekündigte Durchführung von Referenden über die mögliche Abschaffung der dänischen Opt-outs in der europäischen Verteidigungs- sowie Innen- und Justizpolitik wurde, offiziell aufgrund der aktuellen europäischen Turbulenzen, nicht weiter verfolgt. Dagegen machte Kopenhagen im Zuge der primär britischen Debatte über die Rückholung von Kompetenzen aus Brüssel und einen möglichen EU-Austritt Großbritanniens klar, dass Dänemark den britischen Weg nicht mitgehen wolle, sondern sich stattdessen nahe am Kern Europas sieht.

Europapolitik

In vielen EU-Fragen früher oft Großbritannien nahe stehend, spielt Dänemark zunehmend seine eigene Rolle zwischen den Polen Großbritannien und den Ländern der Euro-Zone. Als Reaktion auf die Rede von David Cameron im Januar 2013 zeigte sich deutlich, dass Kopenhagen keinesfalls gewillt ist, London zu folgen, sollte Großbritannien die EU bzw. Teilbereiche der EU verlassen. Dem damaligen Europaminister Nicolai Wammen zufolge, sei es in Dänemarks primären Interesse so weit wie möglich zum Kern Europas zu gehören.¹ Die sozialdemokratische Regierungschefin Helle Thorning-Schmidt kommentierte Camerons Vorstoß mit den Worten, dass es kein Ziel an sich sein dürfe, eine EU zu schaffen, in der die Mitgliedstaaten selbst die Politik- und Gesetzesbereiche auswählen, an denen sie teilnehmen möchten.² Diese Aussage ist bemerkenswert für die Ministerpräsidentin eines Landes, das selbst Opt-outs in wichtigen Politikbereichen besitzt, zeugt aber für einen langsamen Wandel in der dänischen Europapolitik. Dennoch hält sich im Königreich eine traditionelle Skepsis gegenüber einer vertieften Integration. Zusammen mit ihrem schwedischen Amtskollegen Fredrik Reinfeldt betonte Thorning-Schmidt, dass die EU zunächst ihre Wirtschafts- und Wettbewerbsfähigkeit stärken solle. In diesen Kontext passt auch, dass Kopenhagen mit der Forderung nach noch strikteren Einsparungen gemäß der heimischen Austeritätspolitik mehrmals gegen den EU-Haushalt 2014 gestimmt hat.³ Erstmals hat sich Dänemark zudem in den Verhandlungen über den mehrjährigen EU-Finanzrahmen einen Rabatt erstritten, wonach es bis 2020 weniger Geld nach Brüssel überweisen muss.

Ein wichtiger Schritt Richtung Kern der EU wäre hingegen die Abschaffung der Opt-outs in den Bereichen Verteidigungspolitik sowie Justiz und Inneres. Die Opposition

1 Vgl. EurActiv: Danish minister: We want to be at EU's core, 7.05.2013.

2 Vgl. BBC: Danish premier sees "flexible integration" as "last resort" for EU, 23.01.2013.

3 Vgl. DR: Derfor stemmer DK nej, 12.11.2013.

kündigte ihre Unterstützung für die Durchführung von diesbezüglichen Referenden an, möglicherweise zeitgleich mit den Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2014. Sie griff dabei ein von weiten Kreisen der politischen Elite geteiltes Argument auf, wonach es zu Dänemarks Schaden sei, wenn man in diesen Bereichen weiter außen vor bleibe. Dennoch hat die Regierung dieses Vorhaben nicht weiter verfolgt, offiziell aufgrund der schlechten Stimmung angesichts der Turbulenzen in Europa. Laut Umfragen von 2012 sprach sich jedoch eine Mehrheit der Bevölkerung zugunsten der Abschaffung dieser Opt-outs aus.⁴ Die Befürchtung scheint eher, dass europapolitische Referenden zur nationalen Abrechnung mit der unbeliebten Regierung genutzt würden. Insgesamt scheint die öffentliche Meinung in Dänemark gegenüber der EU oftmals positiver zu sein als weithin vermutet. So zeigten sich in den Eurobarometer-Umfragen im Frühjahr 72% der Dänen optimistisch über die Zukunft der EU – der höchste Wert in allen befragten Mitgliedstaaten.⁵

Als Ausdruck eines stärkeren EU-Engagements schließt sich Dänemark immer wieder gemeinsamen Initiativen mehrerer EU-Mitgliedstaaten an. Im Frühjahr 2013 unterschrieb Außenminister Villy Søvndal die Rechtsstaatsinitiative von Bundesaußenminister Guido Westerwelle. Außerdem forderten im Juni 2013 die Regierungschefs Dänemarks, Finnlands und Schwedens in einem gemeinsamen Brief an den Europäischen Rat verstärkte Anstrengungen im Kampf gegen Jugendarbeitslosigkeit. Während die Beschäftigungspolitik vorrangig im nationalen Verantwortungsbereich liegen, wurde unter Verweis auf erfolgreiche nordische Erfahrungen mit überregionalen Kooperationen angeregt, gemeinsame Anstrengungen zur Verbesserung der Arbeitsmärkte zu unternehmen.

Innen- und wirtschaftspolitische Herausforderungen

Mit dem Ende der dänischen EU-Ratspräsidentschaft im Sommer 2012 traten wieder innenpolitische Herausforderungen und Reformen in den Vordergrund. Im Herbst 2012 verabschiedete das Parlament eine einschneidende Steuerreform, welche die Regierung mit der bürgerlichen Opposition ausgehandelt hatte.⁶ Danach reduzierten sich vor allem die Unternehmenssteuer und diverse industrielle Abgaben auf Getränke und Bier, während die Ausbildungsförderung für Studenten sowie die Bezüge für Arbeitslose und Rentner gekürzt wurden. Unter der Wählerbasis der Koalitionsparteien regte sich jedoch Widerstand gegen diese Reform, die sich von den Parteivorständen nicht ausreichend vertreten fühlte. In ihren Augen hatte sich die konservative Opposition mit ihren Forderungen durchgesetzt. Weiterhin wurde eine schrittweise Heraufsetzung des Rentenbeitrittsalters für Frührentner beschlossen.

Im Frühjahr 2013 sah sich die Regierungskoalition zudem mit landesweiten Schulstreiks konfrontiert. Ergebnislose Verhandlungen über einen neuen Tarifvertrag für die Lehrerschaft an den zehnjährigen Volksschulen führten zu wochenlangen Schulschließungen. Im Gegensatz zum in Deutschland vorherrschenden Beamtenstatus steht ein Großteil der dänischen Lehrerinnen und Lehrer in einem Angestelltenverhältnis, sodass Streiks theoretisch möglich, in der Praxis jedoch extrem selten sind.⁷ Inhaltlicher Ausgangspunkt für die historische Arbeitsniederlegung war die Forderung des Gemeindeverbandes nach längeren und flexibleren Arbeitszeiten mit größeren Entscheidungsbefugnissen für die Schulleitung, während die Lehrgewerkschaft an einem festen Zeit- und Lehrkontingent festhalten wollte. Nach mehrwöchigen Schulschließungen zulasten tausender Kinder und deren Eltern schritt

4 Vgl. Nanna Hvidt/Hans Mouritzen (Hrsg.): Danish Foreign Policy Yearbook 2013, S. 244ff.

5 Vgl. Eurobarometer 79 (Spring 2013): First Results, S. 11.

6 Vgl. Financial Times: Danish bite back at broken promises, 16.10.2012.

7 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Dänemarks längste Osterferien, 18.04.2013.

die Regierung ein und ließ im Parlament ein Sondergesetz zur Lösung des festgefahrenen Tarifstreits verabschieden. Danach muss die Lehrerschaft die neue Arbeitszeitreglung akzeptieren, wird aber für mehrgelastete Lehrstunden entsprechend entlohnt. Diese Intervention stellte einen historischen Bruch mit dem „Dänischen Modell“ dar, in dem sich die Regierung traditionell nicht in Arbeitsverhandlungen einmischt und den Tarifparteien weitreichende Autonomie einräumt.⁸

Auf dem Höhepunkt des Unterrichtsausfalls waren die Sozialdemokraten in Meinungsumfragen auf einen mit 15% Zustimmung historischen Tiefstand abgerutscht. Dies kommt einem Verlust von 9% Zustimmungspunkten gegenüber der Parlamentswahl 2011 gleich, dem ohnehin schon schlechtesten Wahlergebnis seit 1915. Vor allem die Lehrer als traditionell sozialdemokratische Stammwähler sahen sich von der Regierung nicht genügend konsultiert und unterstützt. Das anhaltende Stimmungstief für ihre Koalition bewegte Ministerpräsidentin Thorning-Schmidt im August 2013 zu einer umfassenden Kabinettsumbildung. Hierbei rochierte u.a. der bisherige Europaminister Wammen mit seinem Kollegen Nick Hækkerup im Verteidigungsressort. Zudem übernahm der führende Sozialdemokrat Henrik Sass-Larsen die Leitung des wichtigen Ministeriums für Unternehmen und Wachstum.

Auf diese Bereiche wird auch künftig das Hauptaugenmerk der dänischen Innenpolitik gerichtet sein. Die Regierung hat angekündigt, neben einer rigiden Sparpolitik sich nun verstärkt auf den nachhaltigen Umbau des Wohlfahrtsstaats und die Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit zu konzentrieren. Hierbei schwingt die Hoffnung mit, dass sich positive Wirtschaftszahlen auch in den politischen Stimmungsbarometern niederschlagen werden. Jedoch verläuft die wirtschaftliche Erholung von der Rezession in den Jahren 2008 und 2009 weiterhin schleppend.⁹ Während das Bruttoinlandsprodukt 2012 leicht zurückgegangen war, stagnierte es 2013 weitestgehend.

Eine weitere, zeitweise hitzige innenpolitische Debatte entbrannte über den Sinn und Erfolg des Afghanistaneseinsatzes der dänischen Streitkräfte. Im Juli 2013 zog das Land seine Truppen vorzeitig aus der unruhigen Südprovinz Helmand ab obwohl erst im Januar verkündet wurde, dass man bis Ende 2014 in Afghanistan präsent sein wolle. Während vor allem die Sozialliberalen das Engagement mit Verweis auf die mit 43 getöteten Soldaten und Soldatinnen überproportional hohen dänischen Verluste als großen Fehler kritisierte, führten die konservativen Parteien, unter deren Führung die Mission einst beschlossen wurde, Erfolge im Bildungswesen und den Aufbau einer zivilen Verwaltung an.¹⁰

Grönland zwischen wirtschaftlichen Frohlockungen und politischen Verpflichtungen

In Grönland fanden im März 2013 Parlamentswahlen statt, bei denen die Partei *Siumut* deutlich hinzu gewann und stärkste Partei wurde. Als neue Ministerpräsidentin eines Koalitionsbündnisses wurde Aleqa Hammond vereidigt. Die Regierungschefin punktete im Wahlkampf damit, dass sie sich kritisch gegenüber ausländischen Investitionen vor allem aus China in den grönländischen Rohstoffsektor (insbesondere Eisenerz, Kupfer und Seltene Erden) zeigte und auf den Schutz von einheimischen Arbeitsstandards und Werten pochte. Das bei der Erschließung von Seltenen Erden zwangsläufig anfallende Nebenprodukt Uran setzt die grönländischen Investitionspläne jedoch auf Konfrontationskurs mit der Zentralregierung. Die Insel sieht sich seit dem Selbstregierungs-Abkommen von 2009 in der alleinigen Verantwortung für seine wirtschaftliche Entwicklung und betrachtet die

8 Vgl. The Copenhagen Post: Teacher lockout ends with government intervention, 25.04.2013.

9 Vgl. Economist Intelligence Unit: Country Report Denmark, 11.10.2013.

10 Vgl. Politiken: Dankse soldater skal fortsat gå forrest i krig, 21.07.2013.

beginnende Erschließung der großen Rohstoffvorräte dank des zurückweichenden Eispanzers als wichtigen Schritt zur ökonomischen und letztlich politischen Unabhängigkeit. Demgegenüber interpretiert Kopenhagen den Abbau von Uran nicht nur als Herausforderung für die traditionelle dänische Anti-Atomkraft Politik, sondern vor allem als außen- und sicherheitspolitische Angelegenheit und somit auch als unter seine Entscheidungshoheit fallend.¹¹ Dänemark befürchtet zudem einen zu großen Einfluss ausländischer Mächte auf Grönland zulasten des eigenen Einflusses.

Dessen und ihrer anfänglich kritischen Zurückhaltung im Wahlkampf ungeachtet, verfolgt Ministerpräsidentin Hammond seit ihrem Amtsantritt eine konsequente Politik zur schnellen Grundlegung von günstigen Rahmenbedingungen für den Bergbausektor. Im Oktober 2013 wurde die erste umfangreiche Bergbaulizenz zum Abbau von Eisenerz an das britisch-chinesische Konsortium London Mining vergeben. Gleichzeitig sicherte sich Hammond im Parlament eine äußerst knappe Mehrheit für ihr Vorhaben, das seit Ende der 1980er geltende Abbauverbot von Uran aufzuheben, obwohl einer der beiden kleineren Koalitionspartner unter Protest aus der Regierung austrat. Kopenhagen erkannte das Recht Grönlands auf eine selbstständige Wirtschaftspolitik zwar an, unterstrich jedoch, dass die Förderung von Mineralien im Einklang mit internationalen Standards und Verträgen stehen müsse.¹² Um die Gefahr eines Kollisionskurses zwischen Grönland und Dänemark zu bannen, vereinbarten beide Seiten einen engen und aktiven Dialog über die offensichtlichen Meinungsverschiedenheiten.

Ausblick

Die dänische Regierung wird in Zukunft zunehmend mit der Notwendigkeit konfrontiert sein, in Fragen der europäischen Integration klarer Stellung zu beziehen. Wenn Dänemark tatsächlich zum Kern Europas gehören möchte, müssten den ambitionierten Worten entsprechende Taten im Sinne eines konsequenten integrationsfreundlichen europapolitischen Regierungshandelns folgen. Die Abschaffung zumindest einiger der bestehenden Opt-outs würde in diesem Zusammenhang ein klares Signal setzen. Darüber hinaus werden die Entwicklungen in Grönland sowohl die jetzige wie auch kommende dänische Regierungen vor gewaltige innen- und außenpolitische Herausforderungen stellen.

Obwohl die Wirtschaftsprognosen einen leichten Aufwärtstrend für die nächsten Jahre voraussagen, und die Arbeitslosigkeit im europäischen Vergleich mit 7% niedrig ist, werden die Unstimmigkeiten über die Wirtschafts- und Sozialpolitik die Minderheitsregierung weiterhin herausfordern. Unter der Drohung der Einheitsliste, der Koalition die Unterstützung zu entziehen, sahen sich die Sozialdemokraten bereits gezwungen, die einschneidende Steuerreform mit einem Begleitprogramm aus Ausbildungsinitiativen und einer erweiterten Arbeitslosenhilfe abzufedern. Viel wird unter diesen Bedingungen von dem Verhandlungs- und Vermittlungsgeschick der Ministerpräsidentin Thorning-Schmidt abhängen, sowohl die brüchige Regierungsmehrheit bis zu den planmäßigen Wahlen 2015 zu erhalten und vorzeitige Neuwahlen zu vermeiden als auch überparteiliche Zustimmung für wichtige Gesetzesvorhaben zu gewinnen. Insofern stehen der dänischen Regierung in vielerlei Hinsicht schwierige Zeiten bevor.

Weiterführende Literatur

Tobias Etzold: Kleines Land, großes Potential, SWP Aktuell 2012/A 64, November 2012.

Lee Miles/Anders Wivel (Hrsg.): Denmark and the European Union, London: Routledge 2014.

11 Vgl. Danish Institute for International Studies: Should Greenland mine its Uranium?, April 2013.

12 Vgl. Arbejdsgruppen om konsekvenserne af ophævelse af nul-tolerancepolitikken: Rapport om udvinding og eksport af uran, Oktober 2013.