Dänemark

WOLFGANG SCHUMANN

Nach dem Referendum zur Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) vom Februar 1986[1] diskutierten die Dänen seine Auswirkungen. Dabei geht es einmal um Veränderungen im Hinblick auf die Beteiligung von Marktausschuß und Parlament bei der Willensbildung der Regierung in EG-Angelegenheiten. Ausgangspunkt dafür war der Wunsch der Parlamentarier gewesen, angesichts des Übergangs zu Mehrheitsbeschlüssen im Bereich des Binnenmarkts ein „Warnsystem" einzurichten, das es erlaubt, ungewollte Entwicklungen rechtzeitig zu erkennen und entsprechend darauf zu reagieren. Zum zweiten stellt sich die Frage, wie sich die inhaltlichen Positionen von Regierung und Parteien zu den gegenwärtig drängenden Problemen der Gemeinschaft darstellen. Die Bestandsaufnahme rund ein Jahr nach dem Referendum stellt gleichzeitig bereits einen Ausblick auf die dänische Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 1987 dar, deren Aufgabe es nach den Verzögerungen durch das Referendum in Irland sein wird, die ersten Schwerpunkte nach Inkrafttreten der EEA zu setzen.

Neue Regelungen zur Beteiligung von Marktausschuß und Folketing am EG-Entscheidungsprozeß

Die Diskussionen über notwendige Veränderungen in der Beteiligung des Parlaments am innerstaatlichen EG-Entscheidungsprozeß nach Inkrafttreten der EEA fanden in einem vom Marktausschuß am 21. März 1986 eingesetzten Unterausschuß statt, der sich aus sechs Parlamentariern zusammensetzte[2] und insgesamt zehn Mal zusammentrat[3]. Den Anlaß für seine Einsetzung bildete die in der EEA vorgesehene Regelung, daß Entscheidungen, die die Verwirklichung des Binnenmarkts betreffen, künftig mit qualifizierter Mehrheit gefällt werden können. Dadurch – so der Marktausschuß[4] – könnten EG-Verordnungen verabschiedet werden, die nicht den strengen Anforderungen, etwa im Bereich des Umweltschutzes, entsprechen, wie sie Dänemark wünsche. Deswegen sei auch der Artikel 100 a eingefügt worden, der es dem einzelnen Mitgliedstaat erlaubt, national strengere Anforderungen festzulegen, wenn diese „durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 36 oder in bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sind . . ."[5]. Deswegen sei es wichtig, aktiv an der Diskussion der entsprechenden Verordnungsvorschläge auf EG-Ebene teilzunehmen und, falls diese als nicht ausreichend angesehen werden, laufend zu

prüfen, ob man sich einem Kompromißvorschlag anschließen könne, oder ob nationale Regelungen ins Auge gefaßt werden müßten.

Bei seinen Diskussionen beschäftigte sich der Unterausschuß vor allem mit vier Bereichen[6]: Den Verordnungsvorschlägen, wo Konflikte zwischen Anforderungen des Binnenmarkts auf der einen und dem Wunsch nach möglichst strengen Regelungen, etwa beim Umweltschutz, auf der anderen Seite auftauchen könnten. Zum zweiten mit den Kommissionsvorschlägen hinsichtlich der Bedingungen für die Ausübung von Verwaltungsbefugnissen. Zum dritten mit einer Identifizierung der Vorschläge, die voraussichtlich mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet werden dürften und bei denen die Möglichkeit für nationale Regelungen nach Artikel 100 a, Abs. 4 besteht und viertens schließlich mit Verordnungsvorschlägen mit besonderen finanziellen Implikationen.

Auf Reisen der Unterausschuß-Mitglieder nach Stockholm und Oslo Anfang September wurden in Gesprächen mit hochrangigen Regierungsmitgliedern und Parlamentariern der beiden nordischen Nachbarn die Auswirkungen der EEA auf die nordische Zusammenarbeit erörtert. Zwar existiert bereits eine Regelung, die Vertretern der nordischen Länder Zugang zu allen Informationen über Verordnungsvorschläge der EG sichert, sobald diese im dänischen Außenministerium vorliegen. Dennoch hielt man es im Unterausschuß für notwendig, über ergänzende und weitergehende Konsultationen nachzudenken. Falls dabei eine gemeinsame nordische Haltung erreicht werden könnte[7], würde dies Dänemark in die Lage versetzen, die entsprechenden Positionen mit größerem Gewicht in der EG vorzubringen. Dieser Vorgang unterstreicht die herausragende Bedeutung, die der nordischen Zusammenarbeit in Dänemark zugemessen wird[8] und die die EG-Politik des Landes schon immer sehr stark beeinflußt hat, nicht zuletzt auch die Diskussionen über die EEA vor dem Referendum.

Die nordischen Staaten verfolgten die Verabschiedung der EEA und das dänische Angebot mit großer Aufmerksamkeit. Der geplanten Verwirklichung des Binnenmarkts galt besonderes Augenmerk. In Schweden beispielsweise wurde ein Ausschuß auf Staatssekretärsebene eingesetzt, der die vorliegenden Verordnungsvorschläge zum Bereich Binnenmarkt erörtern und sogar eigene Vorschläge für Standards und Normen vorlegen soll[9]. In Norwegen hat die Regierung Ende Mai 1987 dem Parlament einen Bericht über das Verhältnis des Landes zur EG vorgelegt. Darin wird darauf hingewiesen, daß durch die beschlossene Reform der Gemeinschaft, also die Verwirklichung des Binnenmarktes Ende 1992, die verstärkte Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Forschung und Technologie und die Formalisierung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit der Prozeß der Einigung eine neue Dimension erhalte, die Nicht-Mitglieder, wie Norwegen, vor neue Herausforderungen stelle[10]. Auf der Grundlage dieses Weißbuches der Regierung wird Anfang Juni 1987 zum ersten Mal seit 15 Jahren im Parlament wieder über das Verhältnis des Landes zu Europa debattiert.

Die Unterausschuß-Arbeit fand ihren Niederschlag im Bericht des Marktausschusses vom 14. November 1986 und bringt folgende Neu-Regelungen[11]:

- Die Regierung soll jeweils zum Wechsel des Ratsvorsitzes, also zum 1. Januar bzw. 1. Juli, eine Übersicht über das zu erwartende Arbeitsprogramm für Verordnungen sowie den Stand der Kommissionsvorschläge betreffend den Binnenmarkt vorlegen[12]. Diese soll dann im Marktausschuß, nach Rücksprache mit dem Außenministerium sowie anderen betroffenen Ressorts, diskutiert werden. Auf dieser Grundlage entscheidet der Ausschuß darüber, welche Kommissionsvorschläge betreffend den Binnenmarkt im Plenum des Folketing – und zwar nach dem gleichen Verfahren wie bei der ersten Lesung eines innerstaatlichen Gesetzesvorhabens – behandelt werden, was bereits durch eine Minderheit von zwei Fünfteln der Mitglieder des Ausschusses(!) veranlaßt werden kann. Die Beratung soll dabei so schnell wie möglich nach Vorlage des Kommissionsvorschlags erfolgen, damit die dänischen Positionen in den weiteren EG-Entscheidungsprozeß eingehen können. Nach der Behandlung im Plenum gehen die Vorschläge an den Marktausschuß zurück, der darüber zu befinden hat, ob andere Fachausschüsse des Parlaments damit befaßt werden sollen.
- Die Regierung wird außerdem aufgefordert, die jeweils betroffenen Interessengruppen bei ihrer Arbeit zu den einzelnen Kommissionsvorschlägen anzuhören und dem Marktausschuß die Ergebnisse dieser Anhörungen zur Kenntnis zu bringen[13].
- Die Regierung soll intensiv auf die Kommission einwirken, damit diese ihre Vorschläge grundsätzlich unter besonderer Berücksichtigung von Artikel 100 a, Abs. 3 formuliert, also von einem hohen Schutzniveau ausgeht. In den Fällen, in denen der Kommission Verwaltungsbefugnisse übertragen werden, soll dafür Sorge getragen werden, daß Folketing und Regierung dennoch die entsprechenden Sachverhalte wieder aufgreifen können. Die Regierung wird darüber hinaus aufgefordert, die Aktivitäten des Europäischen Parlaments hinsichtlich der Verwirklichung des Binnenmarkts kontinuierlich und sehr aufmerksam zu verfolgen und den Marktausschuß so frühzeitig wie irgend möglich darüber zu informieren.
- Den anderen nordischen Ländern sollen informelle Konsultationen über alle mit der Verwirklichung des Binnenmarkts zusammenhängenden Fragen angeboten, die Einzelheiten dazu von der Regierung bilateral mit den einzelnen skandinavischen Nachbarstaaten ausgehandelt und der Marktausschuß darüber informiert werden.

Marktausschuß und Folketing haben bemerkenswert rasch auf die mit der EEA verbundenen Veränderungen, vor allem die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen im Bereich des Binnenmarkts, reagiert, und noch vor deren Inkrafttreten sichergestellt, daß auch unter den neuen Vorzeichen eine möglichst umfassende parlamentarische Kontrolle und Beteiligung an den EG-Entscheidungsprozessen gewährleistet bleibt. Wie sich diese neuen Regelungen auswirken werden, hängt nicht zuletzt auch mit den inhaltlichen Positionen der im Parlament vertretenen Parteien zur EG-Politik und den dafür vorhandenen Mehrheiten zusammen.

Die Positionen von Regierung und Parteien im Vorfeld der dänischen Präsidentschaft

Die Möglichkeit für eine Bestandsaufnahme der Positionen von Regierung und Parteien zur EG-Politik bot eine umfassende EG-Debatte im Folketing, die auf Wunsch aller Parteien anberaumt worden war, und am 12. März 1987 stattfand. Zwei Themenbereiche standen dabei im Mittelpunkt: Die Verwirklichung des Binnenmarkts und die geplante Reform des EG-Finanzierungssystems[14].

Bei dem Punkt Verwirklichung des Binnenmarkts ging es vorwiegend darum, ob und inwieweit dadurch nicht das hohe dänische Niveau in Bereichen wie Umweltschutz und Arbeitsumwelt gefährdet würde. Außenminister Ellemann-Jensen stellte für die Regierung klar, daß die Kommission bei ihren Vorschlägen von einem möglichst hohen Schutzniveau ausgehen muß, um so zu verhindern, daß man zu nationalen Regelungen greifen müsse und verwies in diesem Zusammenhang noch einmal auf die Erklärung der dänischen Regierung zur EEA, daß „in Fällen, in denen gemäß Artikel 100 a erlassene Harmonisierungsmaßnahmen nach Ansicht eines Mitgliedstaats nicht höhere Erfordernisse in bezug auf die Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz oder im Sinne des Artikels 36 sicherstellen, durch Artikel 100 a Absatz 4 gewährleistet wird, daß der betreffende Mitgliedstaat einzelstaatliche Maßnahmen treffen kann. Diese dienen der Verwirklichung der genannten Erfordernisse und dürfen keinen verschleierten Protektionismus bedeuten".[15]

Diese Position wird, wie die Debattenbeiträge zeigten, von allen Parteien der Vierer-Koalition voll mitgetragen.

Der Sprecher der oppositionellen Sozialdemokraten machte noch einmal die Befürchtungen seiner Partei, die schon während des Referendums vorgebracht worden waren, deutlich, im Rat überstimmt zu werden und dann bei Einführung oder Beibehaltung weitergehender nationaler Regelungen ein Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof mit ungewissem Ausgang zu riskieren. Er forderte außerdem die Regierung auf, so weit wie nur irgend möglich die EFTA-Länder, und hier insbesondere die nordischen Staaten, in die anstehenden Diskussionen und Entscheidungen über eine Abschaffung technischer Handelshemmnisse einzubeziehen. Darüber hinaus sei sicherzustellen, daß nicht mit der Übertragung von Verwaltungsbefugnissen auf die Kommission durch die Hintertür eine Kompetenzverschiebung vom Rat, und damit den einzelnen Mitgliedstaaten, auf die Kommission stattfinde.

Die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit mit den nordischen Staaten betonten auch die Radikalliberalen. Nur so sei sicherzustellen, daß die nordischen Positionen, vor allem in Bereichen wie Umweltpolitik und Arbeitsumwelt, mit möglichst großem Gewicht auch in die EG-Diskussionen eingebracht werden könnten. Sie vertraten die Ansicht, daß über Artikel 100 a gute Möglichkeiten bestünden, auch in den anderen Mitgliedstaaten auf ein hohes Niveau beim Umweltschutz und in Fragen der Arbeitsumwelt hinzuwirken.

Ganz im Gegensatz dazu verwiesen die Sozialistische Volkspartei und die Linkssozialisten auf die Gefahren im Sinne eines Absinkens des Schutzniveaus, die sich aus Artikel 100 a ergäben. Sie lehnten eine Steuerharmonisierung sowie die Liberalisierung von Kapitalbewegungen ab und wandten sich strikt gegen die Einsetzung von Verwaltungsausschüssen, weil damit ihrer Meinung nach das Folketing ausgeschaltet würde. Die Linkssozialisten forderten außerdem, das „Veto-Recht" in den Fällen zu gebrauchen, wo früher Einstimmigkeit erforderlich war. Außerdem sollte nach ihrer Auffassung von der Möglichkeit nationaler Regelungen so umfassend wie möglich Gebrauch gemacht werden – auch wenn man damit ein Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof riskiere.

In seinen Ausführungen zur Frage einer Reform des EG-Finanzierungssystems erinnerte der Außenminister daran, daß Dänemark schon in den Diskussionen um die geltende Regelung Zweifel daran geäußert hatte, ob die 1,4% Mehrwertsteueranteil ausreichen würden. Er machte klar, daß Dänemark ein großes Interesse an neuen gemeinschaftlichen Aktivitäten in den Bereichen Forschung und Technologie, Industrie- und Umweltpolitik und Arbeitsumwelt hat und man selbstverständlich auch bereit sei, die dafür notwendigen Mittel bereitzustellen, hielt sich aber mit einer Bewertung der konkreten Kommissionsvorschläge deutlich zurück.

Die Vertreter der vier Koalitionsparteien sowie der Radikalliberalen und der Sozialdemokraten machten deutlich, daß wie in der innerstaatlichen Steuergesetzgebung auch und gerade in der Gemeinschaft die breitesten Schultern die größte Last zu tragen hätten. Von daher befürworte man ein stärkeres finanzielles Engagement zugunsten der benachteiligten und ärmsten Gebiete und Staaten in der EG. Von der Konservativen Volkspartei als der größten Regierungspartei und auch von den oppositionellen Sozialdemokraten wurde allerdings überwiegend die Meinung vertreten, dies müsse sich vor allem auf der Ausgabenseite niederschlagen, etwa in einer stärkeren Nutzung und Konzentration des Regional- und Sozialfonds. Die Vorschläge der Kommission für Änderungen auf der Einnahmenseite[16] wurden dagegen skeptisch bis ablehnend beurteilt. Sozialistische Volkspartei und Linkssozialisten lehnten es grundsätzlich ab, der EG mehr Mittel zur Verfügung zu stellen; sie forderten Haushaltsdisziplin und Einsparungen, u. a. bei der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Wie sich diese Positionen in eine von einer Mehrheit im Folketing getragene Regierungspolitik umsetzen könnten, deutete ein – und dies ist nach den Auseinandersetzungen vor und während des Referendums außerordentlich überraschend – gemeinsam von Sozialdemokraten, Radikalliberalen und den vier Regierungsparteien in die Debatte eingebrachter Entschließungsantrag[17] an. Darin spricht das Folketing seine Unterstützung für alle Bemühungen aus, Europas Konkurrenzfähigkeit durch den Ausbau des Binnenmarkts und verstärkte Aktivitäten in den Bereichen von Forschung und technologischer Entwicklung zu verbessern; gleichzeitig soll aber auch ein möglichst hohes Niveau beim Umweltschutz und der Arbeitsumwelt sichergestellt werden. Die Regierung wird aufge-

fordert, sich dafür einzusetzen, daß hierbei in möglichst weitgehendem Umfang auch die EFTA-Länder und insbesondere die nordischen Staaten einbezogen werden. Sie soll bei der Lösung der Finanzkrise der Gemeinschaft mitwirken, aber die verschiedenen Elemente in den betreffenden Kommissionsvorschlägen mit skeptischer Zurückhaltung prüfen. Des weiteren sei sicherzustellen, daß Dänemark auch weiterhin eine selbständige Verteilungs- und Steuerpolitik durchführen könne und eine Harmonisierung von Steuersätzen abzulehnen. Schließlich soll sich die Regierung einer Übertragung von weiteren Befugnissen vom Rat auf die Kommission widersetzen und außerdem dafür Sorge tragen, daß sich das Folketing und die Regierung auch in den Fällen wieder mit einzelnen Sachthemen befassen können, in denen der Kommission die Verwaltungskompetenzen übertragen worden sind. Dieser Entschließungsantrag wurde mit 96 (Regierungskoalition, Radikalliberale und Sozialdemokraten) gegen 23 (Sozialistische Volkspartei, Linkssozialisten und Fortschrittspartei) Stimmen angenommen.

Ausblick

Eine Bewertung der Neuregelungen bei der Beteiligung von Marktausschuß und Folketing am EG-Entscheidungsprozeß des Landes wäre, vor allem mit Blick auf die möglichen Auswirkungen, sicherlich zu voreilig. Grundsätzlich läßt sich allerdings sagen, daß zwar die intensive Beteiligung des Parlaments und die damit verbundene demokratische Kontrolle des Regierungshandelns zu begrüßen ist, auf der anderen Seite aber doch angesichts des vorgesehenen Verfahrens mit einem nicht unbeträchtlichen Zeitaufwand gerechnet werden muß, der die ohnehin schon langwierigen und komplizierten Entscheidungsprozesse in Brüssel zusätzlich behindern könnte[18]. Dies um so mehr, als die Vierer-Koalition in ihrer EG-Politik nach wie vor über keine eigene Mehrheit verfügt, sondern auf die Unterstützung anderer Parteien angewiesen ist. Allerdings scheint sich – entgegen ersten Vermutungen direkt nach dem Referendum[19] – die Dreiteilung der dänischen Parteien in Pro-Europäer, „Pragmatiker" und EG-Gegner[20] doch wieder zu stabilisieren. Die in der Parlamentsdebatte vertretenen Positionen und der gemeinsam von der Koalition, den Radikalliberalen und den Sozialdemokraten eingebrachte Entschließungsantrag deuten darauf hin, daß man dabei ist, wieder zu einer pragmatischen EG-Politik, getragen von einer breiten Parlamentsmehrheit aus Pro-Europäern und „Pragmatikern", zurückzufinden. Es bleibt abzuwarten, ob diese Entwicklung von Dauer sein wird.

Anmerkungen

1 Zu Vorgeschichte, Ablauf und Ergebnissen des Referendums vgl. Wolfgang Schumann, Dänemark, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1985, S. 335–345.

2 I. Nørgaard (Vorsitzender) und S. Auken von den Sozialdemokraten, K. Kirk von der Konservativen Volkspartei, S. Heiselberg (stellvertretender Vorsitzender) von den Liberalen, N. H. Petersen von den Radikalliberalen und S. Gade von der Sozialistischen Volkspartei.

3 Zur Arbeit des Unterausschusses vgl.: Folketingets Markedsudvalg, Beretning vedr. procedure i forbindelse med gennemførelsen af Europaeisk Faelles Akt, Christiansborg, den 14. november 1986.
4 Vgl. ebd., S. 2.
5 EWG-Vertrag, Artikel 100 a, Absatz 4.
6 Folketingets Markedsudvalg a.a.O., S. 3/4.
7 Ebd., Bilag 1, Referat af underudvalgets møder på rejsen til Stockholm og Oslo den 2.–3. september 1986.
8 Vgl. dazu Wolfgang Schumann, Dänemark in der Gemeinschaft. Bestimmungsfaktoren und Handlungsspielräume dänischer EG-Politik. Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen 1985, S. 27 ff.
9 Folketingets Markedsudvalg, Bilag 1 a.a.O. (Anm. 7), S. 6.
10 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung und Stuttgarter Zeitung v. 23. 5. 1987.
11 Folketingets Markedsudvalg a.a.O. (Anm. 3), S. 4–7.
12 Eine derartige Übersicht wurde zum ersten Mal im Januar 1987, also für das erste Halbjahr 1987, vorgelegt. Vgl. Notits, Status for Kommissionens forslag vedrørende det indre Marked og foreløbig oversigt over det belgiske formandskabs forventede arbejdsprogram, 22. januar 1987.
13 Für das Verfahren bei diesen Anhörungen sind vom Marktausschuß Richtlinien ausgearbeitet worden: Folketingets Markedsudvalg a.a.O. (Anm. 3), Bilag 3: Retningslinier for ny høringsprocedure.
14 Den nachfolgenden Ausführungen liegt das Protokoll dieser Debatte zugrunde: Fortryk af Folketings forhandlinger (551), S. 8798–8881. 12/3/87: Forespørgsel vedr. EF-samarbejdet.
15 Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Abt. für Außenwirtschaft, Memorandum der dänischen Regierung zu Artikel 100 a des EWG-Vertrages, 22. Januar 1987, S. 5.
16 Siehe hierzu Thomas Läufer, Haushaltspolitik, in diesem Band.
17 Forslaget om motiveret dagsorden nr. D 37 af I. Nørgaard (S), K. Kirk (KF), B. Elmquist (V), N. H. Petersen (RV), E. Jakobsen (CD) og Kofod-Svendsen (KRF), in: Fortryk af Folketingets forhandlinger a.a.O. (Fn. 14), S. 8811/12.
18 Das Gleiche gilt auch für die Veränderungen des EG-Entscheidungsverfahrens im Sinne einer stärkeren Mitsprache der Bundesländer, die in der Bundesrepublik – ebenfalls im Zusammenhang mit der Ratifizierung der EEA – eingeführt worden sind; siehe hierzu auch Michael Garthe, Bundesrepublik Deutschland, in diesem Band.
19 Vgl. Wolfgang Schumann, Dänemark, a.a.O., S. 342/343.
20 Vgl. dazu Wolfgang Schumann, Dänemark in der Gemeinschaft, a.a.O., S. 82–134.

Weiterführende Literatur

Christensen, Jørgen Grønnegård: The Case of Denmark, in: Colm O. Nuallain (ed.): The Presidency of the European Council of Ministers – Impact and Implications for National Governments. London 1985, S. 51–72.

Federspiel, Ulrik: Integration i teori og praksis. En studie af folketingets EF-tiltraedelsesdebat og samarbejdets udvikling siden. København 1985.

Nikolaj Petersen/Christian Thune (red.): Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1985. Jurist- og Økonomforbundets forlag 1986.

Schumann, Wolfgang: Dänemark in der Gemeinschaft. Bestimmungsfaktoren und Handlungsspielräume dänischer EG-Politik. Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen 1985.

Tonsgaard, Ole: Folkeafstemningen om EF-Pakken, in: Nikolaj Petersen/Christian Thune (red.): Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1986, Jurist- og Økonomforbundets forlag 1987.