

Dänemark

NIKOLAJ PETERSEN

Die dänische Europadebatte war durch den Abschluß der Regierungskonferenz und die Volksabstimmung über den Vertrag von Amsterdam am 28. Mai 1998 beherrscht. Sonstige Fragen, wie etwa die endgültige Entscheidung über den Beitritt zum Schengener Abkommen, die Erweiterung der Union und eine Entscheidung des Obersten Gerichtshofes über den Maastrichter Vertrag gingen generell in der breiteren Diskussion um den Amsterdamer Vertrag unter. Die Diskussion über die Währungsunion nahm einen davon unabhängigen Kurs ein.

Dänemark und die Regierungskonferenz 1996/97

Während der Regierungskonferenz 1996/97 verfolgte die dänische Regierung zwei strategische und zwei instrumentelle Ziele. Ein wesentliches strategisches Ziel war die Vorbereitung der Union auf die Erweiterung um Länder Mittel- und Osteuropas, insbesondere um die drei baltischen Staaten. Deswegen war die Regierung bereit, institutionelle Modifikationen zu akzeptieren, die andernfalls schwer zu ertragen gewesen wären.

Die überragende Zielvorgabe bei der Regierungskonferenz 1996/97 war es aber sicherzustellen, daß sich die Ergebnisse im Rahmen einer Volksabstimmung ratifizieren lassen würden. Dies lag selbstverständlich an dem schweren Schicksal des Maastrichter Vertrages, der zwei aufeinanderfolgende Volksabstimmungen 1992 und 1993 über sich ergehen lassen mußte. Zu diesem Zweck wurden zwei instrumentelle Ziele verfolgt: man bemühte sich, einerseits die vier dänischen Ausnahmeregelungen vom Maastrichter Vertrag zu erhalten, andererseits den überprüften Vertrag mit einem deutlich dänischen Stempel zu kennzeichnen.

Während der Konferenz bediente sich die Regierung zweier unterschiedlicher Strategien: Bestimmte Lieblingsthemen wie Beschäftigung, Umweltschutz, Verbraucherschutz, Transparenz und Subsidiarität wurden deutlich offensiv vertreten, eine ebenso deutlich defensive Position wurde in bezug auf den Schutz der vier dänischen Ausnahmeregelungen eingenommen, und eine aus beidem gemischte Strategie wurde in institutionellen Fragen und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) angewandt.¹

Die Details der Konferenz können an dieser Stelle nicht in allen Einzelheiten behandelt werden, aber man sollte erwähnen, daß Premierminister Poul Nyrup Rasmussen (Sozialdemokratische Partei) eine ebenso aktive wie erfolgreiche Rolle beim abschließenden Gipfel von Amsterdam im Juni 1997 spielte.

Der Amsterdamer Vertrag und Dänemark

Der Amsterdamer Vertrag entsprach im großen und ganzen den dänischen Wünschen und enthielt nur vereinzelt weniger erstrebenswerte Aspekte. Er lag insbesondere in den Bereichen der Beschäftigungspolitik, des Umweltschutzes und des Verbraucherschutzes nahe an den dänischen Positionen, in mehreren Fällen beruhte der Text selbst offensichtlich auf dänischen Entwürfen.

Zudem gelang es der dänischen Delegation, die vier Ausnahmeregelungen für ihr Land, wie sie im Maastrichter Vertrag festgeschrieben sind, zu erhalten. Eine davon (die sich auf die Teilnahme an der WWU bezog) war bei der Regierungskonferenz 1996/97 nicht relevant, eine andere (zur Unionsbürgerschaft) war als allgemeines Prinzip in den Vertrag übernommen worden (Art. 8 EGV). Die Ausnahmeregelung mit Bezug auf den Verteidigungsaspekt der GASP wurde unverändert in die separaten „Erklärungen zu Dänemark“ übernommen.

Die vierte Ausnahme mit Bezug auf die Justiz- und Innenpolitik erwies sich als problematischer. 1992 hatte Dänemark angekündigt, daß es sich keinem weiteren Transfer politischer Kompetenzen in diesem Bereich von der intergouvernementalen auf die supranationale Entscheidungsebene anschließen werde. Aber genau dies geschah in Amsterdam, indem Teilbereiche der Justiz- und Innenpolitik dem ersten Pfeiler zugeordnet wurden. Zum gleichen Zeitpunkt wurde das Schengener Abkommen zu einem Teil des Vertrages.

Das sich daraus ergebende Problem wurde in zweifacher Weise gelöst. Allgemein gesagt nimmt Dänemark nicht an supranationalen Entscheidungen teil, und wird auch nicht durch sie gebunden sein. Insofern wird das Land keinen Anteil an künftiger gemeinsamer Asyl-, Einwanderungs- oder sonstiger Politik haben, und seine eigene politische Linie verfolgen können. Was allerdings die Entscheidungen im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Schengener Abkommen angeht, ist Dänemark verpflichtet, innerhalb von sechs Monaten zu reagieren, entweder, indem die in Schengen erreichten Regelungen Teil der nationalen Gesetzgebung werden, oder indem „passende Maßnahmen“ mit den Partnerstaaten des Schengener Abkommens ausgehandelt werden. Insgesamt kann man vermutlich sagen, daß die dänischen Ausnahmeregelungen eine Stärkung erfahren haben, obwohl diese Ansicht in der nationalen politischen Debatte nach wie vor umstritten ist.

Am Ende war Dänemark bereit, bestimmte Zugeständnisse im Bereich der Vertiefung der Union zu machen, was Themen wie die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie Institutionen und deren Gleichgewicht anging, um die Erweiterung der Union zu erleichtern. Aber diese Bereitschaft wurde niemals wirklich auf die Probe gestellt, da in den Fragen selbst kaum Fortschritte erzielt wurden. Entscheidungen zur GASP gingen kaum über das hinaus, was die dänische Regierung ohnehin zu akzeptieren bereit war, und im allgemeinen war Dänemark sehr positiv gegenüber Veränderungen in diesem Bereich eingestellt.²

Was die Institutionen und die horizontale Kompetenzverteilung angeht, war die Stärkung des Europäischen Parlamentes in der dänischen Position für die Regierungskonferenz bereits vorweggenommen worden. Das gleiche gilt für die Ausdehnung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung, wobei Dänemark wahrscheinlich

bereit gewesen wäre, weiter zu gehen, als tatsächlich vereinbart worden ist. Falls nötig hätte das Land wahrscheinlich einer gewissen Anpassung der Stimmgewichtung im Rat zwischen den kleineren und den größeren Mitgliedstaaten zugestimmt.

Vom dänischen Standpunkt lag das Hauptproblem im Zusammenhang mit dem Amsterdamer Vertrag darin, daß er sich kaum als Rahmen einer umfassenderen Erweiterung eignete. Dementsprechend bemühte sich die dänische Regierung nach Amsterdam, auf eine Behebung dieses Mangels hinzuwirken. Aber abgesehen davon hatte die Regierung guten Grund, mit den Ergebnissen der Regierungskonferenz zufrieden zu sein, die sich als erheblich weniger problematisch erwiesen, als man ursprünglich befürchtet hatte.

Das Referendum vom 28. Mai 1998

Nachdem sie für einen akzeptablen Vertrag gesorgt hatte, sah sich die dänische Regierung dem Problem gegenüber, ihn der Öffentlichkeit zu vermitteln. Der 28. Mai 1998 wurde frühzeitig als Termin für die Volksabstimmung festgelegt, doch die dazugehörige Kampagne begann erst in der zweiten Jahreshälfte 1997. Im Frühjahr 1998 tauchten dann eine Reihe von teilweise unerwarteten Hindernissen auf: eine überraschende Parlamentswahl am 11. März; eine Entscheidung des Obersten Gerichtshofes zum Maastrichter Vertrag am 6. April; und ein gleichermaßen unerwarteter Streik, der erst am 11. Mai endete. Da alle diese Ereignisse die politische Aufmerksamkeit in hohem Maße auf sich lenkten, verlief die eigentliche Kampagne für die Volksabstimmung ebenso kurz wie hektisch – sie war effektiv auf weniger als drei Wochen beschränkt.

Neben den politischen Parteien beteiligten sich eine Reihe von öffentlichen Gruppen, wie etwa die Volksbewegung gegen die EG-Union (Folkebevægelsen mod EF-Unionen) und die Junibewegung (Junibevægelsen). Die Auseinandersetzung fand im wesentlichen zwischen drei Gruppen statt. Auf der linken Seite des politischen Spektrums konzentrierten sich die Einheitsliste und die Sozialistische Volkspartei auf drei Themen: (1) Schengen, (2) die Vertiefung der Union und (3) die Erweiterung. Sie griffen das Schengener Abkommen massiv als das entscheidende Symbol für eine „Festung Europa“ mit gemeinsamen Grenzen sowie einer gemeinsamen Armee und Polizei an, und verlangten, daß Dänemark sich generell sowohl von Schengen als auch von der Zusammenarbeit im Bereich der Justiz- und Innenpolitik distanzieren solle. Zweitens behaupteten sie, daß Amsterdam zu „mehr Union“ führen werde, und aus diesem Grunde abzulehnen sei. Drittens kritisierten sie die Beschlüsse von Amsterdam, weil diese mit der Einführung von Trennungslinien zwischen den Beitrittskandidaten die Erweiterung erschwerten.

Am rechten Rand griffen zwei populistische Parteien, darunter die neugegründete Dänische Volkspartei, Schengen ebenfalls an, allerdings aus einer anderen Richtung: Sie betonten den angeblichen Wegfall nationaler Grenzkontrollen. Zudem verlangten sie, daß sich Dänemark insgesamt von der GASP ausschließen solle.

Zwischen diesen Gruppen argumentierten die Regierungsparteien, die Sozialdemokraten und die Sozialliberalen, zusammen mit den bürgerlichen Oppositionsparteien, daß Amsterdam als sehr viel mehr „dänischer“ Vertrag einen erheblichen Fortschritt gegenüber Maastricht darstelle. Sie wiesen insbesondere darauf hin, daß Amsterdam die Voraussetzung für die Erweiterung und für Sicherheit und Frieden in Europa sei. Alle Gruppen, die für den Amsterdamer Vertrag sprachen, argumentierten außerdem, daß ein „Nein“ zum Amsterdamer Vertrag verheerende Folgen haben könne, da es Dänemark ins europäische Abseits, wenn nicht sogar aus der Europäischen Union insgesamt drängen könne.³

Die Volksabstimmung am 28. Mai 1998 führte zu einem knappen aber entscheidenden Sieg der Befürworter des Amsterdamer Vertrages und Dänemarks fortgesetztem Engagement in der Union als aktives und nahezu vollwertiges Mitglied. 55,1% stimmten dafür, 44,9% dagegen. Damit war der Anteil der „Ja“-Stimmen geringer als bei der Volksabstimmung 1993 (56,7%), aber deutlich größer als bei der von 1992 (49,3%). Die Wahlbeteiligung war mit nur 75,6% im Vergleich zu früheren Abstimmungen gering – möglicherweise ein Indikator für Ermüdungerscheinungen oder Verwirrung bei der Bevölkerung.

Dänemark und Schengen

Wie bereits angesprochen wurde das Schengener Abkommen unerwartet zu einem zentralen Punkt in der dänischen Kampagne zur Volksabstimmung. Ein Jahr zuvor hatte das Folketing den Annäherungsprozeß des Landes an das Abkommen mit der Verabschiedung der erforderlichen Gesetzgebung abgeschlossen. Diese Entscheidung wurde von den gleichen Parteien unterstützt beziehungsweise abgelehnt, die später den Amsterdamer Vertrag unterstützten beziehungsweise ablehnten. Trotz ihrer unterschiedlichen Standpunkte lehnten die Oppositionsparteien einmütig die unnötige Eile ab, mit der die Regierung angeblich die entsprechende Gesetzgebung eingeführt hatte. Die Regierung wies diese Kritik – die im Zusammenhang mit der Volksabstimmung wiederholt wurde – ihrerseits zurück, und erklärte, daß jetzt der richtige Moment für einen Beitritt zusammen mit den anderen nordischen Staaten gekommen sei.⁴ Der dänische Beitritt zum Schengener Abkommen wird aller Wahrscheinlichkeit nach 1999 oder 2000 praktisch wirksam werden.

Die Erweiterung der EU

Die Erweiterung spielte für Dänemark bei der Regierungskonferenz 1996/97 eine große Rolle, aber der Amsterdamer Vertrag war in dieser Hinsicht nur teilweise zufriedenstellend. Sein hauptsächliches Defizit war die Teilung der Bewerber in zwei Gruppen, mit fünf Nationen plus Zypern in der ersten Gruppe, und zwei der baltischen Staaten – Lettland und Litauen – in einer zweiten. Nach Amsterdam bemühte sich Dänemark demzufolge, diese Entscheidung so weit wie möglich abzuschwächen – und dies mit einigem Erfolg. Die Luxemburger Beschlüsse vom Dezember 1997 wurden von der dänischen Regierung begrüßt, weil sie ihrer Ansicht nach sicherstellten, daß alle elf Kandidaten mit gleichen Ausgangsbedin-

gungen und in gleicher Weise behandelt werden würden. Insbesondere wurde betont, daß, auch wenn die erste Gruppe lediglich fünf (plus eins) der Kandidaten beinhalte, die Kandidatur der übrigen doch in regelmäßigen Abständen überprüft werden würde; Länder aus der zweiten Gruppe, die schnelle Fortschritte machten, können demzufolge die erste Gruppe einholen.⁵

Die Entscheidung des Obersten Gerichtshofes

1993 verklagte eine Gruppe von Bürgern Premierminister Poul Nyrup Rasmussen, weil er ihrer Ansicht nach mit der Unterzeichnung des Maastrichter Vertrages die Verfassung verletzt hatte. Ihr Hauptargument war, daß der Maastrichter Vertrag der Union nicht näher spezifizierte Kompetenzen übertrug, und keine eindeutig beschriebenen Kompetenzen – wie in Art. 20 der dänischen Verfassung gefordert wird. Im Frühjahr 1998 wurde der Premierminister vom Obersten Gerichtshof freigesprochen, zugleich aber wurden auch bestimmte Einschränkungen für den weiteren Einigungsprozeß festgesetzt.

Die Entscheidung legte fest, daß die Formulierung „eindeutig beschriebene Kompetenzen“ eine positive Definition der übertragenen Zuständigkeiten erfordere, und daß Kompetenzen keinesfalls in einem solchen Umfang übertragen werden dürften, daß Dänemark nicht länger als selbständiger Staat funktionieren könne. Der Oberste Gerichtshof vertrat die Ansicht, daß diese Regelung nicht verletzt worden sei, und er akzeptierte zudem die generelle juristische Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes in allen europarechtlichen Fragen. Allerdings kann seiner Ansicht nach dänischen Gerichten keineswegs das Recht entzogen werden, die Kompatibilität eines Machttransfers an die Union mit den dänischen Regelungen zu überprüfen. „Dänische Gerichte müssen deshalb ein EG-Gesetz als in Dänemark nicht anwendbar betrachten, falls die außergewöhnliche Situation eintreten sollte, daß mit der erforderlichen Sicherheit festgestellt werden kann, daß ein Gesetz, dessen Rechtmäßigkeit vom Europäischen Gerichtshof bestätigt worden ist, auf einer Interpretation des Vertrages beruht, die nicht mit dem [dänischen] Beitrittsgesetz in Einklang zu bringen ist.“⁶

Dänemark und die Wirtschafts- und Währungsunion

Aufgrund seiner starken Wirtschaft ist Dänemark eines der am besten für eine Aufnahme in die WWU geeigneten Mitgliedstaaten. Allerdings können die Vorbehalte bezüglich des Beitrittes zur dritten Stufe nur durch eine erneute Volksabstimmung überwunden werden – eine Vorstellung, die angesichts der gerade wiederholt abgehaltenen Volksabstimmung niemanden begeistert.⁷ In der Zwischenzeit gibt es Bedenken in den politischen Kreisen Dänemarks über die Position des Landes außerhalb der WWU. Während des vergangenen Jahres bemühte sich Wirtschaftsministerin Marianne Jelved, die eine dänische Teilnahme an der WWU deutlich unterstützt, die Effekte, die sich aus Dänemarks Außenseiterstatus ergeben, abzumildern. Ihre Hauptsorge, die nach wie vor besteht, ist, daß der Ecofin-Rat in praktischer Hinsicht durch den neuen Euro-X-Rat beherrscht werden wird, in dem

Dänemark keinen Vertreter hätte. Dies würde bedeuten, daß das Land wenig Einfluß auf die künftige Gestaltung der Wirtschaftspolitik in der EU haben würde. Ein anderes dänisches Ziel in diesem Zusammenhang ist es, eine möglichst enge Bindung der dänischen Krone an den Euro auszuhandeln.⁸

Dänemarks Europapolitik nach der Volksabstimmung

Das Ergebnis der Volksabstimmung verschafft der dänischen Regierung offensichtlich zusätzlichen europapolitischen Spielraum. Dennoch war eine der ersten Aussagen des Premierministers, daß man die im Referendum unterlegene Seite mit ihren Ängsten und Bedenken nicht vergessen werde. Insofern wird die Politik der vergangenen Jahre voraussichtlich fortgesetzt werden, mitsamt ihrer zweifachen Zielsetzung, einerseits die Union den Bürgern näherzubringen, und andererseits die Erweiterung zu erleichtern. In diesem Sinne werden die dänischen Politiker während ihrer Fahrt auf der europäischen Autobahn nach wie vor ein Auge im Rückspiegel haben.

Anmerkungen

Übersetzt aus dem Englischen von Christoph Rojahn, Ludwig-Maximilians-Universität, München.

- 1 Vgl. Petersen, Nikolaj: Denmark, the IGC 1996 and the Future of the European Union, in: Danish Foreign Policy Yearbook 1998, Copenhagen 1998, S. 43-59.
- 2 Der Direktor des dänischen Außenministeriums hat die Veränderungen der GASP als „einen großen Schritt in die richtige Richtung“ beschrieben; vgl. Petersen, Friis Arne: The International Situation and Danish Foreign Policy, in: Danish Foreign Policy Yearbook 1998, S. 15.
- 3 Besonders eine sogenannte „norwegische

Lösung“ – Teilnahme am Binnenmarkt ohne tatsächlichen Einfluß – wurde häufig erwähnt.

- 4 Folketingstidende 1996/1997, Folketingets forhandlinger v. 14.4, 22.5, und 30.5. 1998.
- 5 Petersen, Friis Arne, a.a.O., S. 16 f.
- 6 Vgl. Politiken v. 7.4.1998.
- 7 Aller Wahrscheinlichkeit nach wird diese Frage nicht an die Öffentlichkeit herangetragen werden, bevor nicht der Euro eine tatsächliche – und erfolgreiche – Realität geworden ist.
- 8 Vgl. Denmark and the Euro. Bericht des dänischen Wirtschaftsministeriums, März 1998.