

---

## Dänemark

NIKOLAJ PETERSEN

Die Europadebatte in Dänemark konzentrierte sich um die Frage, ob Dänemark seine Vorbehalte gegenüber der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) aufgeben und der gemeinsamen Währung beitreten sollte. Diese Debatte kam am 8. März 2000 zu einem vorläufigem Ende, als Premierminister Poul Nyrup Rasmussen (Sozialdemokraten) die Entscheidung der Regierung bekannt gab, ein Referendum zum 28. September 2000 einzuberufen. Das Voranschreiten der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Intensivierung der Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik markierten weitere bedeutende Diskussionspunkte in der dänischen Europadebatte, da diese Entwicklungen Dänemarks Ausnahmeregelungen in beiden Bereichen herausforderten. Neben den „ewigen“ Fragen der Ausnahmeregelungen,<sup>1</sup> rangierten bekannte Fragen wie die Gesundheits- und Verbraucherpolitik, die Erweiterung, die bevorstehende Regierungskonferenz 2000, der Rücktritt der Santer-Kommission und die Wahlen des Europäischen Parlaments auf der dänischen EU-Tagesordnung.

### *Die Europawahlen im Juni 1999*

Wahlen zum Europäischen Parlament bieten der organisierten EU-Opposition eine relativ dauerhafte Plattform, vor allem den beiden Anti-EU-Bewegungen, der Juni-Bewegung und der fundamentalistischeren Volksbewegung gegen die EU.<sup>2</sup> Der Rücktritt der Santer-Kommission bot diesen Bewegungen und den Anti-EU-Parteien, vor allem der linken Sozialistischen Volkspartei (SF) und der rechtspopulistischen Dänischen Volkspartei (DF),<sup>3</sup> eine besonders günstige Angriffsfläche. Für die EU-Kritiker stellte dies ein gefundenes Fressen dar, wurden dadurch doch weit verbreitete Befürchtungen über die politische Kultur der EU bestätigt.<sup>4</sup>

Vor diesem Hintergrund war es den EU-Skeptikern möglich, ihren Erfolg bei den Europawahlen des Jahres 1994 noch zu steigern und die Anzahl ihrer Abgeordneten im Europäischen Parlament (MdEP) von fünf auf sechs der insgesamt 16 dänischen MdEP zu erhöhen. Den beiden Bewegungen gelang es weiterhin gemeinsam vier Mandate zu halten, die SF behielt ihren einen MdEP, während die DF einen Sitz gewann. Dies geschah auf Kosten der Konservativen, die zwei ihrer MdEP verloren; das andere Mandat ging an die Liberalen, die fünf MdEP stellen. Die Sozialdemokraten verzeichneten nach den Parlamentswahlen 1998, bei der sie 35,9% der Stimmen erhielten, ein weiteres trübseliges Wahlergebnis mit nur drei MdEP und 16,5% der Stimmen.<sup>5</sup> Die Wahlbeteiligung lag bei nur 50,4%.

### *Kernthemen der dänischen EU-Politik*

Bei dem Kölner Gipfel erkämpfte Wirtschaftsministerin Marianne Jelved (Sozialliberale) gegen starken Druck aus Großbritannien, Frankreich und Deutschland die Aufrechterhaltung der Entscheidung, den Duty-free-Handel in der EU bis zum 1. Juli 1999 zu beenden. Auch machte sich Dänemark besonders stark für ein Verbot von Hormonfleisch und gentechnisch veränderten Organismen. In beiden Fällen unterstützte Dänemark die Kommission; dies war jedoch keineswegs der Fall im so genannten „Lebensmittelschminke“-Fall. Die Kommission entschied im Oktober 1999 gegen die dänische Anwendung der „Umweltgarantie“ (Art. 95 Abs. 4-9 EGV), um gewissen Lebensmitteln strengere Grenzwerte von Nitrat und anderen Zutaten aufzuerlegen.<sup>6</sup> Seit ihrer Einführung mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 wurde sie als eine juristische Garantie gegen eine Verschlechterung von Umweltstandards durch die EU-Gesetzgebung verstanden und als eine Art Eckpfeiler der dänischen EU-Politik erachtet. Jetzt entschied die Kommission, dass Dänemark nicht befugt sei, den Artikel anzuwenden, um geringere Grenzwerte als die der EU-Richtlinie 95/2 durchzusetzen. Nach Ansicht der Kommission wurden die dänischen Sonderregelungen nicht ausreichend begründet, was die öffentliche Gesundheit betrifft, und einige von diesen wurden als unkonsequent erachtet, da Dänemark höhere Konzentrationen in einigen traditionellen Fleischprodukten erlaubte. Die Regierung konnte nicht anders, als die Entscheidung der Kommission zu akzeptieren, fühlte sich jedoch veranlasst, die Angelegenheit vor den Europäischen Gerichtshof zu bringen.

Ein anderer kritischer Fall war die Entscheidung der 14 Regierungen der EU-Staaten Sanktionen gegen Österreich zu verhängen. Premierminister Rasmussen schloss sich den Sanktionen an, ohne eine führende Rolle zu übernehmen, geriet aber innenpolitisch beachtlich in Kritik. Die Sanktionen wurden rundweg von den bürgerlichen Oppositionsparteien als Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Landes kritisiert, das nichts Falsches getan habe. Der Oppositionsvorsitzende Anders Fogh Rasmussen (Liberale) nannte die Sanktionen zugespitzt eine sozialdemokratische Strafmaßnahme zur Unterstützung einer Schwesterpartei, die überhaupt nichts mit der EU selbst zu tun habe. Der Regierung gelang es zwar für die Sanktionen eine parlamentarische Mehrheit zu sichern, sie entging jedoch nicht einem kritischen Bericht des parlamentarischen Ausschusses für Auswärtige Politik sowie einer Rüge im Parlament (Folketing) für die unterlassene Konsultation des Ausschusses vor der Zustimmung der Sanktionen.

### *Die WWU-Frage*

Die WWU-Ausnahmeregelungen für Dänemark ermöglichten Dänemark dem Euro nicht zum 1. Januar 2000 beizutreten. Wie die anderen dänischen Ausnahmeregelungen auch erwies sich diese als ein stark umstrittenes Thema. Außer der Dänischen Volkspartei fordern die bürgerlichen Parteien offen ihre Aufhebung, während die EU-Skeptiker in ihnen den unantastbaren Kern der dänischen Europapolitik sehen. Die seit 1993 regierenden Parteien, Sozialdemokraten und Sozial-

liberale, versuchten nicht zuletzt mit Blick auf die EU-Skeptiker unter den sozialdemokratischen Wählern einen vorsichtigen Kurs in dieser Frage zu steuern. Sie mussten jedoch erkennen, dass die Ausnahmeregelungen ein ernstes Hindernis für die dänische Position in der EU-Politik darstellen. In der Neujahrsansprache zum 1. Januar 1999 unterstützte Premierminister Rasmussen offen die WWU-Teilnahme, betonte aber gleichzeitig, dass ausreichend Zeit für eine umfassende öffentliche Debatte vorhanden sein müsse. Im September 1999 sprach der sozialdemokratische Parteitag der gemeinsamen Währung seine breite Unterstützung aus, beschloss aber auch, dass die endgültige Entscheidung, einschließlich des Termins für ein Referendum, nicht vor dem Parteitag im nächsten Jahr getroffen werden sollte.

Diese Entscheidung führte lediglich dazu, den Termin des Referendums in das Zentrum der Debatte zu rücken und setzte die Regierung unter starken Druck der Pro-Euro-Parteien. Die sozialliberalen Regierungspartner betonten die Wichtigkeit der WWU-Teilnahme, Wirtschaftsministerin Marianne Jelved trat als eine der lautstärksten Befürworter für die Euro-Einführung ein: Sollte Dänemark außen vor bleiben, würde es zunehmend an Einfluss in der EU-Wirtschafts- und Währungspolitik verlieren. Da die Euro-11-Gruppe den ECOFIN-Rat als zentrales EU-Entscheidungsgremium in Wirtschaftsfragen abgelöst hat, würde Dänemark als nicht-teilnehmendes Land zunehmend an den Rande gedrängt.

Am 8. März 2000 beendete Premierminister Rasmussen die Diskussion, indem er ein Referendum zum 28. September 2000 einberief. Die Regierung führte sowohl wirtschaftliche wie politische Gründe für den Euro-Beitritt an. Die wirtschaftlichen Argumente wurden in dem Bericht, *Danmark og euroen*, des Wirtschaftsministeriums zusammengefasst. Der Bericht wies auf die Risiken einer Erhöhung der Zinssätze und Währungsspekulationen gegen die Dänische Krone hin, sollte Dänemark nicht beitreten. Er vertrat auch den Standpunkt, dass Dänemark zur gleichen (wenn nicht sogar zu einer strikterer) Wirtschaftspolitik außerhalb des Euro veranlasst wäre und dass die Teilnahme in der Euro-11-Gruppe Dänemarks Einfluss in der EU-Wirtschafts- und Währungspolitik verbessern wird.<sup>7</sup>

In einer Parlamentsdebatte am 11. April 2000 wiederholte Premierminister Rasmussen die wirtschaftlichen Argumente. Er fügte aber auch hinzu, dass die Entscheidung auch mit Dänemarks Selbstwert und seiner internationalen Stellung zusammenhängt. Dänemark könnte die EU-Politik stärker mitgestalten, wenn es sich seinen EU-Partnern anschließen würde. Abschließend warnte er vor Tendenzen, das „Dänentum“ zu monopolisieren und bezog sich dabei auf die nationalistische WWU-Argumentation der Dänischen Volkspartei.<sup>8</sup>

Die Entscheidung, ein Referendum einzuberufen, birgt beachtliche politische Risiken. Meinungsumfragen des Jahres 1999 und Anfang 2000 zeigten eine Mehrheit für ein „Ja“ zum Beitritt von 12-19%, diese verringerte sich jedoch um 6-8% im März und im April.<sup>9</sup> Wie die Erfahrung zeigte, verbessert die „Nein“-Seite ihre Position während der Referendum-Kampagnen, das Ergebnis des Referendums war somit keinesfalls eindeutig.<sup>10</sup>

### *Dänemark und die EU-Verteidigungspolitik<sup>11</sup>*

Wie bereits erwähnt beinhaltet der Beschluss von Edinburgh des Jahres 1992 auch Ausnahmeregelungen für Dänemark die Teilnahme an einer Verteidigungspolitik der Union betreffend. Aufgrund dieser Ausnahmeregelungen, die in einem Protokoll zum Amsterdamer Vertrag bestätigt wurden, nahm Dänemark an Entscheidungen aufgrund von Art. J Abs. 4 Satz 2 (heute Art. 13 Abs. 1 und Art. 17) EUV wie auch an Entscheidungen, in denen die EU Aufgaben an die Westeuropäische Union (WEU) delegierte, nicht teil.<sup>12</sup> Bis 1999 nahm Dänemark die Ausnahmeregelung acht Mal in Anspruch, allerdings war keiner der Fälle wirklich beachtlich. Die Gipfel des Europäischen Rats von Köln und Helsinki im Juni und Dezember 1999 brachten aber eine Reihe bahnbrechender Entscheidungen, welche die dänischen Ausnahmeregelungen in ein anderes Licht rückten. Es kristallisierte sich heraus, dass eine EU-Verteidigungspolitik auf das Krisenmanagement und nicht auf die Landesverteidigung ausgerichtet wird und dass sie in der Zusammenarbeit mit der NATO – und nicht wie in Maastricht anvisiert mit der WEU – verankert sein würde.

Da die dänischen Vorbehalte, die den Ausnahmeregelungen zu Grunde liegen, ihren Ursprung vor allem in der Ablehnung einer Landesverteidigung im EU-Rahmen und in der Kooperation der EU mit der WEU haben, scheint der neue Schwerpunkt des Krisenmanagements und der EU-NATO-Kooperation diese zu schwächen. Und dies nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Tatsache, dass Dänemark seit 1992 außerordentlich aktiv im Krisenmanagement im Rahmen der Vereinten Nationen, der KSZE/OSZE und der NATO ist. Entsprechend würdigte die Regierung den neuen Entwicklungen wohlwollende Blicke und versuchte – soweit wie es eine liberale Interpretation der Ausnahmeregelung zuließ – mitzuziehen. Nach Ansicht der Regierung soll Dänemark eine aktive Rolle in allen Diskussionen über die EU-Verteidigungspolitik bis hin zu dem Punkt der tatsächlichen Entscheidungsfindung einnehmen. Zeitweilig argumentierte sie sogar, dass Dänemark an verteidigungspolitischen EU-Maßnahmen auf der Grundlage von Fall-zu-Fall-Entscheidungen teilnehmen könne, musste sich dann jedoch von dieser Haltung zurückziehen. Im Vorfeld des Gipfels von Helsinki fühlte sich Außenminister Niels Helveg Petersen (Sozialliberale) – ein starker Verfechter der EU-Verteidigungspolitik – aufgrund innenpolitischer Gründe verpflichtet, die anderen EU-Staaten an die dänischen Vorbehalte zu erinnern. Dänemark beiteilte sich formell nicht an den verteidigungspolitischen Entscheidungen des Gipfels. Dies hielt Dänemark jedoch nicht davon ab, den verschiedenen, in Helsinki eingerichteten Ausschüssen und Stäben beizutreten.<sup>13</sup>

### *Dänemark und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres<sup>14</sup>*

Eine ähnliche, sogar eine noch kompliziertere Situation eröffnen die dänischen Vorbehalte in der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Befürwortet wird hier die intergouvernementale Zusammenarbeit, eine supranationale Entscheidungsfindung stößt in den Bereichen Justiz und Inneres auf Ablehnung. Diese Haltung wurde erst problematisch, als durch die Entscheidungen von Amster-

dam wichtige Bereiche aus dem dritten in den ersten Pfeiler der Europäischen Union integriert wurden. Konkret bedeutet dies, dass die Ausnahmeregelungen Dänemark nun – trotz der Tatsache, dass Dänemark ein starkes Interesse an gemeinsamen Lösungen in diesen Angelegenheiten hat – davon abhalten, an Entwicklungen in der EU-Einwanderungs- und Asylpolitik teilzuhaben. Innenminister Thorkild Simonsen (Sozialdemokraten) betonte wiederholt seine Frustration über die Einschränkungen, die die Ausnahmeregelungen mit sich bringen und von denen erwartet werden kann, dass sie in Zukunft durch den Ausbau gemeinsamer Politiken noch zunehmen werden. Die Regierung sieht jedoch keine Möglichkeit, die Ausnahmeregelungen aufzuheben und verläßt sich stattdessen auf Dänemarks Fähigkeit, intergouvernementale Vereinbarungen mit seinen EU-Partner über einen dänischen Beitritt zur EU-Gesetzgebung zu verhandeln. In einigen Fällen kann wohl erwartet werden, dass Dänemark eine „Politik der Nachahmung“ verfolgen und die EU-Verordnungen ganz einfach in nationales Recht umsetzen wird.

#### *Erweiterung und Regierungskonferenz 2000*

Seit 1993 steht die EU-Erweiterung ganz oben auf der dänischen EU-Agenda; insbesondere fördert Dänemark den Beitritt der baltischen Staaten. Daher zeigte sich die Regierung mit der Entscheidung des Helsinki-Gipfels, allen Beitrittsanwerbern den gleichen Kandidatenstatus zuzuweisen, hoch zufrieden. Nach Ansicht der Regierung sollte die Erweiterung das einzige Ziel der Regierungskonferenz 2000 sein, die sich daher ausschließlich auf die Vorbereitung der Union auf eine erhöhte Mitgliederzahl konzentrieren sollte.

Diese Haltung wurde in einem Regierungsbericht im Februar 2000<sup>15</sup> dargelegt. Der Bericht weist darauf hin, dass die Erweiterung die Verschiebung des bestehenden Verhältnisses von kleinen und großen EU-Staaten mit sich bringen kann und befürwortet, um dies zu vermeiden, die so genannte „doppelte Mehrheit“. Demnach soll eine mit qualifizierter Mehrheit getroffene Entscheidung auch die Mehrheit der EU-Bevölkerung repräsentieren. Die Regierung ist auch bereit, eine häufigere Anwendung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen zu diskutieren, wie z.B. Mindestraten bei Umweltsteuern. Bei Fragen institutioneller Veränderungen sollte jedoch keinesfalls vom Einstimmigkeitsprinzip abgewichen werden und Angelegenheiten der Sozialpolitik sollten in nationaler Hand bleiben. Außerdem, so insistiert die Regierung, soll jedes Land auch in Zukunft einen Kommissar stellen und im Europäischen Gerichtshof repräsentiert sein. Auch die momentane Form der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments soll unverändert bleiben.

Durch das Eintreten für die Beibehaltung der bestehenden Balancen (zwischen kleinen und großen Staaten, zwischen den Institutionen und zwischen der Union und ihrer Mitgliedstaaten) nimmt die dänische Regierung eine recht konservative Haltung in der Frage der Vertragsrevision ein. In der Diskussion um eine EU-Grundrechtecharta favorisiert die Regierung ein politisch, nicht ein rechtlich bindendes Dokument. Außerdem hegt die Regierung nicht den Wunsch, die Diskussion um Formen der Flexibilität erneut zu eröffnen – auch wenn sie einräumt, dass eine ver-

stärkte Zusammenarbeit im Rahmen der Verträge besser sei als außerhalb dieser.<sup>16</sup>

### *Schlussfolgerungen*

Im Berichtszeitraum erhielten die Beschlüsse von Edinburgh, die ursprünglich eine recht hypothetische „Natur“ hatten, eine tatsächliche politische Bedeutung. Die Regierung reagierte darauf mit der Einberufung des Referendums über die gemeinsame Währung. Sollte sie Erfolg mit dem Referendum haben – und das ist keinesfalls sicher – wird sie wahrscheinlich versuchen, auch die anderen Ausnahmeregelungen nach und nach abzubauen. Sollte das September-Referendum misslingen, werden die Ausnahmeregelungen wohl in absehbarer Zukunft beibehalten werden, und Dänemark könnte dann – wie im DUPI Bericht vorausgesagt – auf den Status eines „B“-Mitglieds der Union rutschen.

### Anmerkungen

Übersetzt aus dem Englischen von Isabelle Tannous, Ludwig-Maximilians-Universität München.

- 1 Diese Vorbehalte, einschließlich derer über die Unionsbürgerschaft, wurden auf dem Europäischen Ratstreffen in Edinburgh im Dezember 1992 anerkannt. Damals waren sie notwendig, um in Dänemark die Ratifizierung des Vertrags von Maastricht zu ermöglichen. Die vier Ausnahmeregelungen können nur durch ein Referendum aufgehoben werden.
- 2 Ironischerweise werden die beiden Bewegungen zu große Teilen durch EU-Mittel wie auch von ihren MdEP finanziert.
- 3 Beide Parteien befürworten die Teilnahme Dänemarks am europäischen Integrationsprozess, stehen weiteren Schritten in Richtung „der Union“ jedoch ablehnend gegenüber.
- 4 In einer Meinungsumfrage des März 1999 stimmten 56% mit der Aussage überein, dass in der EU zuviel Betrug stattfinden würde; weitere 31% stimmten weitgehend zu, während nur 5% dieser Aussage nicht zustimmten (Politiken v. 1.6.1999). In einer anderen Aussage des gleichen Monats führte der Kampf gegen Betrug und Korruption die Liste der Politik-Aufgaben mit 9.1 von 10 Punkten (DR Nyheder Online).
- 5 In den Wahlen zum Europäischen Parlament stimmt etwa die Hälfte der Wähler, die üblicherweise Parteien der Mitte wählen, für eine dieser Bewegungen oder die SF.
- 6 Vgl. Peter Paagh, *Er der en miljøggaranti i EU-traktaten?*, DUPI Working Paper No. 1993/13.
- 7 Wirtschaftsministerium, Danmark og euroen v. 7.4.2000.
- 8 Folketingstidende 1999/2000. Folketingets forhandlinger v. 11.4.2000. Ziemlich taktlos eröffnete die Partei ihre Anti-Euro-Kampagne am 9. April – dem 60. Jahrestag der Besetzung Dänemarks durch die Deutschen 1940.
- 9 Politiken v. 10.03.2000; Ugebrevet Mandag Morgen v. 17.04.2000.
- 10 In den Kampagnen zu den Referenden der Jahre 1992, 1993 und 1998 gewann die „Nein“-Seite 18%, 19% und 8% während der Kampagne. Vgl. Ugebrevet Mandag Morgen v. 27.3.2000.
- 11 Diese Frage wird gründlich in einem vom Parlament beauftragten Bericht des Danish Institute of International Affairs (DUPI) analysiert. Vgl. DUPI, *Udviklingen i EF siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold*, Kopenhagen, May 2000, Kapitel 3 und 7.
- 12 Dänemark entschied sich 1992 Beobachter in der WEU zu werden.
- 13 Vom dänischen Vertreter des Militärs wird erwartet, dass er sich trotz dessen nur mit den nicht-militärischen Aspekten des Krisenmanagements befasst.
- 14 Vgl. für eine gründliche Analyse der komplizierten Angelegenheit der Ausnahmeregelungen für die Bereiche Justiz und Inneres den oben genannten DUPI Bericht vom Mai 2000.
- 15 Udenrigsministeriet, *Regeringskonferencen 2000. Forhandlingsgrundlag*, Februar 2000.
- 16 Außenminister Niels Helveg Petersen im Folketing am 23. Februar 2000. Folketingstidende 1999/2000, Folketingets forhandlinger, S. 4416ff.