

## Dänemark

FINN LAURSEN

Das wichtigste Ereignis der dänischen Europapolitik im Jahr 2002 war die dänische Präsidentschaft im zweiten Halbjahr. Begonnen hatte das Jahr mit der Fortsetzung der Debatte um die dänischen Opting-outs in der Verteidigungspolitik, in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit und beim Euro. Doch das „Nein“ zur Einführung des Euro im September 2000 war noch zu frisch im Bewusstsein der Politiker, einschließlich der seit November 2001 amtierenden konservativ-liberalen Regierung unter Anders Fogh Rasmussen, als dass ihnen nach neuerlichen Versuchen der Sinn stünde. Obwohl die Konservative Partei für ein Referendum zur Abschaffung der Opting-outs war, stellte der Ministerpräsident klar, dass dafür die Zeit noch nicht gekommen sei. Die Lage der konservativen Minderheitsregierung war ohnehin durch die Abhängigkeit von der europakritischen Dänischen Volkspartei prekär. Während der Präsidentschaft herrschte in der dänischen Innenpolitik Burgfrieden. Danach ging die Debatte um die Opting-outs jedoch weiter und die dänische Politik wurde auch in der Diskussion über die Zukunft Europas aktiv.

### *Die Prioritäten der Präsidentschaft<sup>1</sup>*

Die zentrale Priorität der dänischen Präsidentschaft war die Erweiterung. Der dänische Ministerpräsident Anders Fogh Rasmussen stellt unmissverständlich klar, dass er davon ausgehe, dass die Erweiterungsverhandlungen bis Dezember 2002 abgeschlossen werden müssen. Er sah die dänische Präsidentschaft als eine historische Chance, „den europäischen Kontinent zu einen und einen Raum der Stabilität, des Wachstums und der Sicherheit zu schaffen.“<sup>2</sup>

Dem Brauch entsprechend gab die dänische Regierung zu Beginn ihrer Präsidentschaft am 1. Juli 2002 ihre Prioritätenliste zu Protokoll. Das Programm war mit „One Europe“ überschrieben, was bereits die Bedeutung der Erweiterung für die Regierung herausstrich.<sup>3</sup> Ganz oben auf der Prioritätenliste stand die Erweiterung, gefolgt vom gemeinsamen Kampf gegen die grenzüberschreitende Kriminalität, dem Umweltschutz, der Lebensmittelsicherheit und der sicherheitspolitisch motivierten Entwicklungszusammenarbeit unter dem Schlagwort der globalen Verantwortung. Die dänische Präsidentschaft verpflichtete sich selbst zur Transparenz.

### *Die Opting-outs und die Präsidentschaft*

Wie kann ein kleines, europaskeptisches Land wie Dänemark seine Präsidentschaft effektiv managen? Die Regierung konnte sich einmal auf den innenpolitischen

Burgfrieden verlassen. Die Präsidentschaft steht im Rang einer bedeutsamen „nationalen“ Aufgabe. Die Opposition unterstützt deswegen in dieser Zeit die Regierung. Ein Abkommen darüber wurde während eines informellen Treffens im Mai 2002 zwischen dem Ministerpräsidenten und dem Vorsitzenden der Sozialdemokratischen Partei Poul Nyrup Rasmussen geschlossen.<sup>4</sup> Im Zusammenhang mit den Opting-outs ergab sich in der EU ein spezielles Problem: Kann Dänemark Ratssitzungen in Bereichen leiten, an denen das Land selbst nicht teilnimmt?

In einer Übereinkunft wurde festgelegt, dass Griechenland, das als nächstes Land die Präsidentschaft übernehmen wird, in manchen Situationen einspringen würde. Auf der Grundlage eines dänischen Berichts an die anderen Mitglieder im Vorfeld der Präsidentschaft wurden folgende Regelungen getroffen:<sup>5</sup>

- Dänemark wird keine Sitzungen leiten, in denen es vorwiegend um verteidigungspolitische Fragen geht, d.h. bei Treffen der Verteidigungsminister (unabhängig von der Form des Treffens), des Militärischen Ausschusses und seiner Untergruppen sowie in anderen Arbeitsgruppen, die vorwiegend verteidigungspolitische Fragen diskutieren.
- Dänemark führt den Vorsitz bei Treffen, die sich mit allgemeinen Themen der ESVP beschäftigen, d.h. im Europäischen Rat, im Rat für Allgemeine Angelegenheiten, im Politischen und Sicherheitspolitischen Ausschuss und in den traditionellen Arbeitsgruppen der GASP.
- Bei Treffen mit Internationalen Organisationen und Drittländern sollen, sofern als möglich, die selben Prinzipien zur Geltung kommen.<sup>6</sup>

Die Verteidigungspolitik war klar der am stärksten von den Opting-outs betroffene Bereich. Bei der Währungsunion verfügen die zwölf Teilnehmer über den Euro-12-Rat, an dem Großbritannien, Schweden und Dänemark nicht teilnehmen.

### *Schwierigkeiten und ihre Lösungen während der Präsidentschaft*

Wie erwähnt war die zentrale Priorität der dänischen Präsidentschaft die Erweiterung. Die dänische Präsidentschaft wollte die Verhandlungen mit den Beitrittsländern mit dem Gipfel von Kopenhagen im Dezember abschließen. Dafür mussten eine Reihe von Problemen gelöst werden.

- Das Problem von Kaliningrad: Eine größere Sorge der Beitrittsverhandlungen war die Frage des Umgangs mit dem Zugang zu Kaliningrad und den Komplikationen im Verhältnis zu Russland, die damit verbunden waren. Der russische Ministerpräsident Michail Kasyanow akzeptierte die Vorschläge der Kommission nicht, einen „Kaliningrad-Pass“ für regelmäßig Reisende auszugeben, der bis Ende 2004 durch einen internen russischen Pass ergänzt werden sollte.

Die Geiselnahme im Moskauer Theater im Oktober 2002 durch tschetschenische Terroristen überschattete die Verhandlungen, da Russland schlecht auf die Dänen zu sprechen war, die einen Kongress der Rebellen in Kopenhagen erlaubt hatten und den von Russland gesuchten tschetschenischen Repräsentanten Akhmed Zakayev nicht ausliefern wollten. Der EU-Russland-Gipfel fand deswegen nicht in Kopenhagen, sondern in Brüssel statt.

Auf dem Gipfel am 11. November 2002 einigten sich dann die EU und Russland in der Kaliningrad-Frage. Zum 1. Juli 2003 würde die EU ein Transitdokument einführen, das sie umsonst bzw. zu sehr niedrigen Kosten ausstellt.<sup>7</sup>

- Das irische Referendum und der Vertrag von Nizza: Die Ratifizierung des Vertrags von Nizza galt als Vorbedingung für die Erweiterung. Das „Nein“ der Iren war damit ein Problem. Im Referendum vom Juni 2001 hatten bei einer Wahlbeteiligung von 34,79 Prozent 53,87 Prozent dagegen gestimmt. Ein zweites Referendum fand am 19. Oktober 2002 statt. Zum Glück für die dänische Präsidentschaft stimmten jetzt die Iren dafür. Die Wahlbeteiligung stieg auf 48,35 Prozent und damit waren 62,98 Prozent dafür. Der dänische Ministerpräsident und europäische Ratspräsident sah darin eine klares Signal, dass „alle EU-Länder die Erweiterung ernst nehmen.“<sup>8</sup>
- Das geteilte Zypern: Während der dänischen Präsidentschaft wurde auf die beiden zypriotischen Seiten großer Druck ausgeübt, der Vereinigung zuzustimmen. Das Brüsseler Treffen des Europäischen Rats im Oktober wiederholte den Wunsch der Union, „ein wiedervereinigtes Zypern möge der Europäischen Union auf der Basis eines gemeinsamen Abkommens beitreten“ und drang darauf, dass „die Führer der griechischen und türkischen Zyprioten im Gespräch miteinander bleiben, um die Chancen zu verbessern und um zu einem Übereinkommen zu finden, bevor die Beitrittsverhandlungen abgeschlossen würden.“<sup>9</sup> Die Präsidentschaft ging jedoch ohne Übereinkunft in dieser Frage zu Ende.
- Das Türkische Thema: Die Frage der Türkei war für die dänische Präsidentschaft besonders schwierig. Die EU-Mitgliedstaaten hatten sehr unterschiedliche Präferenzen bei diesem Thema. Manche, wie Italien und Großbritannien, waren für die Festlegung auf ein Datum, an dem mit den Verhandlungen begonnen werden sollte, andere Mitgliedsländer hielten dies für verfrüht. Besonders der politische Teil der Kopenhagener Kriterien – Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Einhaltung der Menschenrechte, einschließlich der Minderheitenrechte – war ein Problem für die Türkei. Im Regelmäßigen Bericht über den Fortschritt der Türkei auf dem Weg zum Beitritt analysierte die Kommission eine Reihe von Reformen, die in jüngster Zeit in der Türkei auf den Weg gebracht wurden: „Insgesamt hat die Türkei bemerkenswerte Fortschritte auf dem Weg zur Erreichung der Kopenhagener Kriterien gemacht“, so die Kommission. „Dennoch erreicht die Türkei nicht vollständig die Kopenhagener Kriterien.“<sup>10</sup> Während der dänischen Präsidentschaft drang die Türkei weiter auf ein Datum. Am Ende bot der Kopenhagener Gipfel wenigstens ein Datum für die Entscheidung über ein Datum an. Die Kommission wird dem Europäischen Rat im Dezember 2004 einen Bericht vorlegen. Falls dieser positiv ausfällt, wird dann der Rat „ohne Verzögerung“ den Beginn von Beitrittsverhandlungen beschließen. Darüber hinaus sollen die Vorbeitritts-hilfen ausgeweitet werden.<sup>11</sup>
- Die Kosten der Erweiterung: Die Kommission sah ein Erweiterungsbudget für die Jahre 2004-2006 über einen Umfang von 40 Mrd. Euro vor, doch nicht alle Mitglieder stimmen dieser Zahl zu. Hinsichtlich der Übergangsfristen für die Direktzahlungen an Landwirte in den neuen Mitgliedstaaten schlug die Kom-

mission einen Zeitraum von zehn Jahren vor, was auf Kritik einiger Beitrittsländer stieß.<sup>12</sup>

Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sollte davon unabhängig durchgeführt werden. „Wir werden keine neuen Bedingungen für die Erweiterung beschließen“ konstatierte der dänische Ministerpräsident vor dem Europäischen Parlament.<sup>13</sup> Kurz vor dem entscheidenden Gipfel in Brüssel am 24.-25. Oktober trafen sich der französische Präsident Jacques Chirac und der deutsche Kanzler Gerhard Schröder und vereinbarten, bis 2006 den 1999 in Berlin beschlossenen Rahmen der GAP nicht zu verändern und dann eine inflationsbereinigte Obergrenze einzuführen. Auch die Übergangsfristen für die neuen Länder für die Jahre 2004-2006 wurden geregelt. Dänemark begrüßte das Übereinkommen, wies aber auch daraufhin, dass das von allen fünfzehn Mitgliedern hätte geklärt werden müssen.<sup>14</sup>

Auf dem Brüsseler Treffen des Europäischen Rats wurden auf der Grundlage der Entscheidung von Berlin 1999 mehrere Entscheidungen zur Erweiterung für den Zeitraum 2004-2006 beschlossen. 23 Mrd. Euro sollten die Beitrittsländer aus den Strukturfonds bekommen. Weiter wurde eine Einigung über den Einstieg in die Direktzahlungen für Landwirte erzielt. Darüber hinaus sollte die Regel zu den Eigenmitteln auch für die Beitrittsländer gelten, was einige zu Nettozahlern machen würde. Doch für diesen Fall sollten zeitlich befristete Kompensationen gewährt werden.<sup>15</sup>

Nach diesem Gipfel wurden intensive Verhandlungen mit allen Beitrittsländern zur Vorbereitung des Gipfels in Kopenhagen geführt. Im November schnürte Dänemark die letzten Pakete, die allen viel abverlangten und deswegen niemanden ganz zufrieden stellten. Der Vorschlag der dänischen Präsidentschaft lag 1,3 Mrd. Euro über dem in Berlin beschlossenen Rahmen, was die Nettozahler für zu großzügig und die neuen Mitglieder als zu kleinlich erachteten.<sup>16</sup> Auf dem Gipfel gab es besonders mit Polen noch intensive Verhandlungen, deren Ergebnis dann eine kostenneutrale Umschichtung war.<sup>17</sup>

Am Ende war Kopenhagen von Erfolg gekrönt. Die Erweiterungsverhandlungen waren abgeschlossen. Ein zufriedener dänischer Ministerpräsident konnte das Ergebnis der in Kopenhagen versammelten Weltpresse verkünden.

### *Nach der Präsidentschaft*

Der offizielle Bericht zur Präsidentschaft sah mit dem erfolgreichen Abschluss der Erweiterungsverhandlungen eine historische Aufgabe als erfüllt an. Damit sei die Vision von „einem Europa“ Wirklichkeit geworden.

Doch erreichte die Präsidentschaft auch einige andere Erfolge, wie beispielsweise die Liberalisierung des Strom- und Gasmarkts, die Einrichtung eines gemeinsamen Luftraums und Neuregelungen zur Lebensmittelsicherheit.<sup>18</sup>

Transparenz stand ebenfalls im Mittelpunkt der Präsidentschaft. Auf der Grundlage der Entscheidung des Europäischen Rats von Sevilla vom Juni 2002 hatte die dänische Präsidentschaft einige Neuerungen eingeführt. Diese schlossen öffentli-

che, im Fernsehen übertragene Ratstreffen ein. Mit mehr als 25 öffentlichen Sitzungen hatte die dänische Präsidentschaft mehr Sitzungen als jede Präsidentschaft vor ihr zugänglich gemacht und mit 1,3 Mio. Besuchern war auch der dänische Internetauftritt – [www.eu2002.dk](http://www.eu2002.dk) – die erfolgreichste Homepage aller Präsidentschaften.

Doch die dänische Freude an Transparenz hatte noch ein Nachspiel. Der Ministerpräsident hatte einem Kamerateam gestattet, ihn während der Präsidentschaft zu begleiten. Als die Reportage dann im Frühling 2003 im Fernsehen lief, war ein Gespräch zwischen Ministerpräsident und Außenminister zu sehen, in dem die deutsche Haltung gegenüber der Türkei kritisiert wurde. Auch wurde deutlich, dass der Ministerpräsident seinen Außenminister in mehreren Phasen einfach übergangen hatte. Der Ministerpräsident fegte mit Verweis auf die Bedeutung von Transparenz innen- und außenpolitische Kritik vom Tisch, doch sein Image hatte zumindest vorübergehend Schaden genommen.

#### *Die Opting-outs und der Konvent*

Die Regierung wurde im Europäischen Konvent vom früheren Kommissar Henning Christophersen (Liberal) vertreten. Die beiden Repräsentanten des dänischen Parlaments, dem Folketing, waren der frühere Minister und jetzige Europasprecher der Sozialdemokraten Henrik Dam Kristensen und der stellv. Vorsitzende der Volkspartei Peter Skaarup. Obwohl die regierende Liberale Partei den zweiten Posten für sich beanspruchen hätte können, wurde er den europaskeptischen Parteien überlassen.

Der Europa-Ausschuss des Folketing hielt einige öffentliche Anhörungen ab und die führenden Zeitungen brachten gelegentlich einen Artikel, doch es wäre unangemessen von einer breiten Debatte zu sprechen. Das dänische Thema blieben die Opting-outs. Frei von der Last der Präsidentschaft nutzte Anders Fogh Rasmussen die Neujahrsansprache, um die europapolitische Position der Regierung zu erklären. Dänemark sollte weiter eine aktive Rolle spielen und sich überall beteiligen. Die Opting-outs schaden den dänischen Interessen, weil sie den dänischen Einfluss in wichtigen Bereichen schmälern. Deswegen sollte man auf die Opting-outs verzichten. Doch ginge das nur über ein Referendum. Der neue vom Konvent vorbereitete Vertrag verlangt ein Referendum, das 2004 oder 2005 stattfinden würde.<sup>19</sup>

In einer Rede vor dem neuen Institut für Internationale Studien in Kopenhagen am 15. Januar erklärte der Ministerpräsident seine Position im Detail. Er begrüßte die Arbeit des Konvents und nannte die Rede von einem Verfassungsvertrag „absolut korrekt.“ Im Konzept der Verfassung zeige sich der Wunsch, die Rechte der Bürger und Staaten gegenüber der Union zu klären. Er begrüßte weiter die Einbeziehung der Grundrechtecharta und die größere Transparenz und demokratische Kontrolle, besonders bei der Gesetzgebung im Rat. Die Rolle der nationalen Parlamente wollte er stärken, u.a. durch die Möglichkeit, auf Initiativen der Kommission reagieren zu können. Auch wollte er Mehrheitsabstimmungen ausweiten und befürwortete eine starke Kommission. Der Kommissionspräsident sollte durch eine Wahlversammlung aus Vertretern der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments bestimmt und durch den Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit

bestätigt werden. Vor seiner eigenen Präsidentschaft wäre er noch für eine Gruppenpräsidentschaft zur Ablösung des halbjährlichen Wechsels gewesen, doch fürchte er nun bei so einer Lösung zu viele Reibungsverluste und bevorzuge deswegen einen gewählten Präsidenten. Das sich dabei ergebende Problem, die Balance zwischen großen und kleinen Staaten zu halten, könnte durch eine Einteilung in drei Wahlgruppen – große, mittlere und kleine Staaten – gelöst werden, die dann abwechselnd den Präsidenten bestimmen könnten.<sup>20</sup>

In der abschließenden Stellungnahme der Regierung gemeinsam mit der Sozialdemokratischen und der Sozialliberalen Partei vom März war einige Bewegung in die institutionellen Fragen gekommen, doch die GASP sollte weiter intergouvernemental bleiben, wenn auch Zustimmung für die Zusammenlegung von Außenwirtschaftsbeziehungen und GASP unter einem „Repräsentanten der EU-Außenpolitik“ signalisiert wurde.<sup>21</sup> Auf den Verfassungsentwurf reagierte die dänische Politik sehr positiv. Das Hauptproblem liegt nun in den Opting-outs. Die Einführung der Gemeinschaftsmethode bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit würde Dänemark beispielsweise dazu zwingen, daran nicht teilzunehmen.<sup>22</sup>

Es sieht danach aus, dass die dänische Regierung in der Regierungskonferenz nicht mehr auf tiefgreifende Änderungen drängen wird. Doch eine Fortführung der Opting-outs würde ein Zusatzprotokoll notwendig machen.

### Anmerkungen

Übersetzt aus dem Englischen von Mariano Barbato, M.A., Ludwig-Maximilians-Universität München.

- 1 Vgl. ausführlich Finn Laursen and Berenice L. Laursen, „The Danish Presidency 2002: Completing the Circle from Copenhagen to Copenhagen“, ZEI Discussion Paper C 123 (2003).
- 2 Agence Europe 28.6.2002.
- 3 Denmark, Ministry of Foreign Affairs, „One Europe. Programme of the Danish Presidency of the EU. Second half of 2002“ (www.eu2002.dk).
- 4 Jesper Thobo-Carlsen, „Borgfred om EU“, Berlingske Tidende, 21.5.2002.
- 5 Agence Europe, 2.7.2002.
- 6 Agence Europe, 2.7.2002.
- 7 Joint Statement on Transit between the Kaliningrad Region and the Rest of the Russian Federation ([http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/summit\\_11\\_02/js\\_kalin.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_11_02/js_kalin.htm)).
- 8 Agence Europe, 22.10.2002.
- 9 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel vom 24.-25.10.2002.
- 10 Europäische Kommission, „2002 Regular Report on Turkey's Progress towards Accession“, SEC(2002) 1412, Brüssel 9.10.2002, S. 47.
- 11 Denmark, Ministry of Foreign Affairs, Results of the Danish EU Presidency. One Europe. From Copenhagen to Copenhagen, 2002, S. 10 (www.eu2002.dk).
- 12 Brinkmann & Partners, Inside the Danish Presidency. Brussels: Weber Shandwick and Adamson, 2002 (www.webershandwick-eu.com).
- 13 Ministerpräsident Anders Fogh Rasmussen vor dem Plenum des Europäischen Parlaments in Straßburg am 3.7.2002.
- 14 Agence Europe, 25.10.2002.
- 15 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel vom 24.-25.10.2002.
- 16 Agence Europe, 28.11.2002.
- 17 Agence Europe, 14.12.2002.
- 18 Siehe Anm. 11.
- 19 „Statsminister Anders Fogh Rasmussens Nytårstale 2003“ (www.stm.dk).
- 20 Rede des Ministerpräsidenten Anders Fogh Rasmussen am Institute for International Studies, „Danish EU Policy after the Presidency“, 15. Januar 2003 (www.statsministeriet.dk).
- 21 „The Convention on the Future of the EU: One Europe. More effective, inclusive and democratic“ (www.um.dk).
- 22 Per Stig Møller, „Danmark og det nye Europa“, Politiken, 20.6.2003.