

Dänemark

Julie Herschend Christoffersen¹

Im Mai 2011 fiel Dänemark wieder einmal als europaskeptischer Mitgliedstaat auf. Nachdem sich die (damalige) Mitte-Rechts-Regierung und die rechtspopulistische Dänische Volkspartei auf Einschränkungen beim vorgezogenen Ruhestand geeinigt hatten, lag es auf der Hand, dass die Rechtspopulisten eine Gegenleistung für ihre Stammwähler verlangen würden. Schließlich waren sie zu großen Zugeständnissen beim Thema Wohlfahrt bereit gewesen – ein folgenreicher Kompromiss für die dänische Europapolitik.

Als Gegenleistung diente eine Vereinbarung zur Durchsetzung wirksamerer Grenzkontrollen in Dänemark. Die Vereinbarung fußte auf einem Dokument, das eine Mischung enthielt aus verschärften Zollkontrollen, neuen Kontrolleinrichtungen an den wichtigsten Grenzübergängen sowie den erhöhten Einsatz von Zollbeamten und Polizei.² Die Angelegenheit sorgte umgehend für Aufregung in ganz Europa. Präsident Barroso wandte sich in einem Brief direkt an Ministerpräsident Lars Løkke Rasmussen, in dem er seine tiefe Besorgnis über die Auswirkungen der Wiedereinführung der Grenzkontrollen auf die Personen- und Güterfreizügigkeit in der EU zum Ausdruck brachte. Barroso schloss seinen Brief mit einer ungewöhnlich harten Formulierung: Er kündigte an, dass „wenn nötig, alle erforderlichen Schritte unternommen werden, um die volle Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften zu gewährleisten.“³

Unklar blieb jedoch, welchem Zweck die dänische Vereinbarung zu den Grenzkontrollen eigentlich dienen sollte: Ging es darum, die illegale Einwanderung zu stoppen oder den Schmuggel von Drogen und gestohlenen Waren zu bekämpfen? Innenpolitisch wurde die Vereinbarung als Mittel zur Wiederherstellung der Kontrolle über die dänischen Grenzen und zur Unterbindung der Einreise krimineller Banden präsentiert. Die Dänische Volkspartei ließ die Angelegenheit natürlich nicht ungenutzt und verkündete lautstark, dass Dänemark jetzt wieder im Besitz der Kontrolle über die eigenen Grenzen sei und so die organisierte Kriminalität wirksam bekämpfen könne, die eine Bedrohung für das dänische Volk darstelle.⁴

Dem Rest Europas beteuerte die dänische Außenministerin inbrünstig, dass die neuen Maßnahmen lediglich auf Waren- und nicht auf Passkontrollen ausgerichtet seien und die Vereinbarkeit mit dem Schengen-Abkommen gewährleistet sei. Die anderen EU-Staaten, insbesondere Deutschland, blieben allerdings skeptisch. Auch wurden ihre Bedenken nicht dadurch geschmälert, dass die Vereinbarung Geschwindigkeitsbegrenzungen an der deutsch-dänischen Grenze vorsah – ein eindeutiger Verstoß gegen die Schengen-Bestimmungen.⁵

1 Übersetzt aus dem Englischen.

2 Thomas Gammeltoft-Hansen/Julie Herschend Christoffersen: Danmarks dilemma. Grænsekontrol og Schengen, DIIS Policy Brief, Juni 2011.

3 Brief des Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso an den dänischen Premierminister Lars Løkke Rasmussen vom 13. Mai 2011, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/letters/pdf/20110513_en.pdf.

4 Jyllandsposten: Dansk Folkeparti vinder på Grænsekontrol, 07.07.11

5 „Permanent toldkontrol i Danmark (styrket grænsekontrol)“ vom Mai 2011, S. 3, <http://www.fm.dk/Nyheder/Pressemeddelelser/2011/05/20110511%20Styrket%20toldkontrol%20ved%20danmarks%20graenser.aspx>.

Der Streit über die Grenzkontrollen zog sich bis in den September, als die neu gewählte Regierung es zu ihrer ersten Amtshandlung machte, die umstrittenen Grenzkontrollen entlang der deutsch-dänischen Grenze aufzuheben.

Eine neue Regierung

Im September 2011 fand nach 10 Jahren erstmals wieder ein Regierungswechsel in Dänemark statt. Nach einem von Liberalen und Konservativen (unterstützt von der Dänischen Volkspartei) geprägten Jahrzehnt änderten sich die Mehrheitsverhältnisse zugunsten der Linken. Die Vorsitzende der Sozialdemokraten Helle Thorning-Schmidt wurde Dänemarks erste weibliche Premierministerin. Ihre Partei stellt zusammen mit den Sozialisten und den sozialen Liberalen die Regierung, die von der linksextremen Einheitsliste Rot-Grün („Enhedslisten“) mitgetragen wird. Das Regieren wird sich für Helle Thorning-Schmidt nicht einfach gestalten. Der Wahlsieg war mit 92 Parlamentssitzen denkbar knapp errungen, das Mitte-Rechts-Bündnis erzielte 87 Sitze. Drei dieser Sitze gehen an die autonomen Regionen Grönland und die Färöer-Inseln, die sich in der Regel innenpolitisch nicht beteiligen. Mit anderen Worten, Helle Thorning-Schmidt ist gezwungen, um Mehrheiten sicherzustellen, Ansichten des politischen Spektrums von ganz links – dort wird mit harten Bandagen gegen Einschnitte bei der Sozialhilfe gekämpft – bis hin zur Mitte – die die Rentenreform der früheren Regierung unterstützte – miteinander zu vereinbaren. Gleichzeitig haben die Sozialdemokraten im Vergleich zu den Wahlen 2007 einen Sitz verloren – und somit ihr schlechtestes Wahlergebnis seit 1903 erzielt. Die Anzahl der Mandate der Sozialisten sank ebenfalls – von 23 auf 16 Mandate –, sie mussten einen hohen Preis für ihren Zusammenschluss mit den Sozialdemokraten bezahlen, für den sie zu einer härteren Gangart in der Einwanderungspolitik und einer liberaleren Wirtschaftspolitik bereit waren.

Die nächste dänische EU-Präsidentschaft

Der neuen Ministerpräsidentin ist die Europäische Union nicht fremd. Sie studierte am Europa-Kolleg in Brügge und war eine Sitzungsperiode im Europäischen Parlament, bevor sie in Dänemark Vorsitzende der Sozialdemokraten wurde. Die Erwartungen an den dänischen EU-Ratssvorsitz im ersten Halbjahr 2012 sind entsprechend hoch. Als Thorning-Schmidt im Oktober 2011 erstmals in Brüssel an einem Treffen der Staats- und Regierungschefs teilnahm, ging es auch darum, den Streit um die Grenzkontrollen beizulegen.

Bei einem Treffen mit Präsident Barroso versicherte sie ihm, dass Dänemark dem Schengen-Abkommen in vollem Umfang nachkommen wird und dass die angekündigten neuen Gebäude am deutsch-dänischen Grenzübergang nicht gebaut werden. Erleichtert äußerte Barroso seine Freude über die Streitbeilegung und sagte, dass er nichts anderes erwartet hätte „von einem Land wie Dänemark mit einer so starken Tradition der Offenheit“.⁶

Der neuen Regierung bleibt nicht viel Zeit für die Vorbereitungen der dänischen EU-Präsidentschaft, auch sind die meisten Schwerpunktthemen der Präsidentschaft bereits vorgegeben. Hauptthemen auf der Agenda der dänischen Präsidentschaft sind die Budgetverhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (2014-2020), die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, die Wirtschafts- und Finanzkrise sowie die neue europäische Wachstumsstrategie „Europa 2020“ – da bleibt nur wenig Raum für die Gestaltung neuer Themen. Dennoch kann es als sicher gelten, dass die grüne Agenda – insbesondere grünes Wachstum, grüne Energie und der Kampf gegen den Klimawandel –

6 Politiken: Barroso til Thorning: Grænsesagen er bag os, 13.10.2011.

wieder ein besonderes Anliegen der dänischen Präsidentschaft sein wird. Die neue Regierung hatte verlautbart, dass sie sich – im Vergleich zu 1990 – für eine 30%-ige Reduktion der CO₂-Emissionen stark machen wird.⁷ Dänemark wird selber eine 40%-ige Reduktion der CO₂-Emissionen einführen, um als gutes Beispiel für den Rest Europas voranzugehen. Die dänische EU-Kommissarin für Klimaschutz Connie Hedegaard setzte sich ebenfalls für die Beibehaltung eines grünen Profils im EU-Haushalt, bei der Gemeinsamen Agrarpolitik und den EU-Kohäsionsfonds ein. Im Rahmen der Vorbereitungen und für die Durchführung der EU-Präsidentschaft wurde ein neues Ministeramt eingerichtet: Neuer Europaminister wird der 40-jährige sozialdemokratische Kronprinz Nicolai Wammen.

Endlich ein Ende der dänischen Ausnahmeregelungen?

Die Regierung kündigte an, die drei dänischen Ausnahmeregelungen („Opt-outs“) – im Verteidigungsbereich, beim Euro und im Bereich Justiz und Inneres – so schnell wie möglich abschaffen zu wollen. In ihrer Erklärung zu den außenpolitischen Prioritäten bekräftigte die neue Regierung ihren Wunsch nach künftigen Referenden über die Opt-outs bei der Verteidigungspolitik und im Bereich Justiz und Inneres.

Wegen der Ausnahmeregelung im Verteidigungsbereich beteiligt sich Dänemark nicht an der militärischen EU-Zusammenarbeit und an militärischen EU-Missionen. Darüber hinaus würde durch die Pläne für den Aufbau eines EU-Hauptquartiers für Militäreinsätze – wie von den Außenministern Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Spaniens und Polens in einem Brief an Catherine Ashton vorgeschlagen – der dänische Handlungsspielraum in der EU-Außenpolitik weiter verkompliziert. Sollte tatsächlich ein militärisches EU-Hauptquartier eingerichtet werden, dann könnte Dänemark sich nicht mit militärischem Personal beteiligen.⁸

Ebenfalls möchte die neue Regierung das Opt-out im Bereich Justiz und Inneres möglichst durch einen so genannten „Opt-in“-Mechanismus ersetzen. Dieser würde Dänemark dann die Wahlmöglichkeit einräumen, zu entscheiden in welchen Bereichen es partizipieren möchte und in welchen nicht.⁹ Die dänischen Vorbehalte gegenüber der Zusammenarbeit auf europäischer Ebene würden so zwar nicht vollständig ausgeräumt, aber doch beschwichtigt werden. Die Umsetzung des Stockholm-Programms dürfte Dänemark während seiner EU-Präsidentschaft in eine eher schwierige Lage versetzen. Doch die erklärte Strategie von Helle Thorning-Schmidt ist es, mit dem angekündigten Referendum die Glaubwürdigkeit Dänemarks zu demonstrieren und so den dänischen Einfluss in den Verhandlungen im Bereich Justiz und Inneres zu stärken. Die Frage der Grenzkontrollen dürfte sich vermutlich wieder während der Kampagne vor einem Referendum über die Ausnahmeregelungen im Bereich Justiz und Inneres stellen. Sicherlich werden die Parteien vom rechten und linken Rand des Parteienspektrums keine Gelegenheit auslassen, die Folgen einer offenen Grenze zu beschwören.

Der Euro

Die dänische Ausnahmeregelung zum Euro findet passenderweise keine Erwähnung in den dänischen Regierungserklärungen zur Außenpolitik. Dies liegt vermutlich an der mangelnden Unterstützung in der Bevölkerung für einen Beitritt zum Euro – insbesondere in Zeiten der Finanzkrise –, sodass die Regierung ein solches Referendum wahrscheinlich nur verlieren könnte. Dies wurde heftig von der Opposition kritisiert, die postulierte, dass Dänemark ohne-

7 Socialdemokraterne, SF, Radikale: En aktiv og ansvarlig udenrigspolitik, September 2011.

8 Berlingske Tidende: Danmark i klemme i nye EU-forsvarsplaner, 22.09.2011.

9 Socialdemokraterne, SF, Radikale: En aktiv og ansvarlig udenrigspolitik, September 2011, S. 3.

hin von der Eurokrise betroffen sei. Die liberale Abgeordnete Lykke Friis, ehemalige Ministerin für Klima und Energie und vor ihrer politischen Karriere eine beliebte EU-Kommentatorin, gab an, dass Dänemark auch beim Euro auf das Opt-out verzichten sollte, um nicht auch künftig von allen wichtigen Diskussion über die Zukunft der EU ausgeschlossen zu sein.¹⁰

Dänemark ist im März 2011 dem Euro-plus-Pakt beigetreten. Dies gilt nicht als Verstoß gegen das dänische Opt-out, da der Pakt für den Euro lediglich eine politische Absprache und nicht rechtsverbindlich ist. Der Beitritt ist daher kein Bruch mit den EU-Verträgen und dem Protokoll über die Sonderregelungen zum Euro. Trotzdem regten sich mit Bekanntwerden der Pläne für eine Wirtschaftsregierung der Eurozone kritische Stimmen innerhalb der sozialistischen Partei. Die Befürchtung stand im Raum, dass dieses Vorhaben sich negativ auf dänische Gehälter, Renten und Arbeitsmarktmodelle auswirken könnte. Mit anderen Worten, die wirtschaftliche Souveränität würde sozusagen durch die Hintertür aus der Hand gegeben – und ohne dass Dänemark als Nicht-Euro-Mitglied die Politik der Eurozone mitgestalten könnte.¹¹ Ein Großteil der dänischen Parteien und die wichtigsten Unternehmerorganisationen unterstützen dennoch weiterhin die Abschaffung des Opt-out beim Euro. Sie versprechen sich so einen größeren Einfluss auf die EU-Wirtschaftspolitik, die – mit oder ohne Euro – die dänische Wirtschaft entscheidend beeinflusst.

Dänische Zurückhaltung in der EU-Mittelmeerpolitik

Außenpolitisch begann das Jahr 2011 mit den Volksaufständen in Tunesien und Ägypten, und später auch in Libyen, dramatisch. In Dänemark wurde die Rolle der EU in Nordafrika zunehmend hinterfragt. Die offensichtliche Unterstützung des tunesischen Diktators Ben Ali durch die EU wurde in den dänischen Medien stark kritisiert, als das integrale Interesse der Mittelmeerpolitik der EU bekannt wurde.¹² Die damalige liberale Außenministerin Lene Espersen kritisierte das mangelnde Engagement der EU bei der Unterstützung von Menschenrechten und Demokratie in Nordafrika,¹³ und erhöhte die dänischen Mittel für Demokratisierungsförderung in Ägypten und Tunesien um rund 1,5 Mio. Euro.

Dänemark verurteilte die Gewalt in Libyen gegen die Demonstranten und beteiligte sich an den Sanktionen gegen das Gaddafi-Regime.¹⁴ Im März 2011 stimmte das dänische Parlament geschlossen für ein Flugverbot über Libyen und sandte sechs dänischen F-16-Maschinen als Teil der NATO-Mission zum Schutz der Rebellengruppen nach Libyen. Nach dem Tod von Muammar Gaddafi gratulierte die neue dänische Außenministerin Villy Søvndal von der Sozialistischen Partei dem libyschen Volk und versicherte die Unterstützung Dänemarks beim Aufbau eines demokratischen Libyens – von der EU wird in diesem Prozess eine wichtige Rolle erwartet.¹⁵

Weiterführende Literatur

Thomas Gammeltoft-Hansen/Julie Herschend Christoffersen: Danmarks dilemma. Grænsekontrol og Schengen, DIIS Policy Brief, Juni 2011.

Nanna Hvidt/Hans Mouritzen (Hrsg.): Danish Foreign Policy Yearbook 2011, Copenhagen: Danish Institute for International Studies 2011.

10 Berlingske Tidende, Debat, Lykke Friis: Elefanten i regeringsgrundlaget, 10.10.2011.

11 Berlingske Tidende: SFere i opgør on europagt, 18.10.2011.

12 Politiken: EU taget med bukserne helt nede, 21.01.2011; und Berlingske Blogs, David Trads: Hvorfor støtter Danmark diktatorer, 24.02.2011.

13 TV2 Nyhederne: Lene E. vil støtte demokrati i Mellemosten, 29.01.2011.

14 Politiken: Lene Espersen frygter det værste i Libyen, 23.02.2011.

15 Politiken: Søvndal. Slut på mørkt kapitel i Libyen, 20.10.2011.