

Dänemark

Njeri Jensen¹

Die in Dänemark geführte Debatte über die Europäische Union gilt häufig als nur begrenzt vorhanden bzw. einseitig geführt. Die jüngsten gesellschaftlichen Veränderungen in ganz Europa haben diese Wahrnehmung allerdings infrage gestellt. Vor allem die Zuspitzung der Eurokrise, die Verhandlungen über den Fiskalpakt und der Streit über das Schengen-Abkommen sowie die kürzlich zu Ende gegangene dänische EU-Präsidentschaft haben die Europapolitik an die Spitze der politischen Tagesordnung gebracht und diese zu einem unumgänglichen Thema in der öffentlichen Debatte werden lassen. Dänemark befand sich in rauen Gewässern: Auf der einen Seite die Ausnahmeregelungen und der Europa-skeptizismus, auf der anderen Seite der Ehrgeiz, während der dänischen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2012 als ehrlicher Makler und Brückenbauer zu agieren – eine schwierige, wenn auch durchaus vertraute Aufgabe für die Dänen.

Nationale Wahlen im September 2011 – die Linke setzt sich durch

Nach einem Jahrzehnt mit einer rechten Regierung – die liberale Partei und die Konservative Volkspartei regierte mit der treuen Unterstützung durch die Dänische Volkspartei – wählten die Dänen im Herbst 2011 eine linke Koalitionsregierung, bestehend aus der Sozialdemokratischen Partei, der Sozialistischen Volkspartei und der sozial-liberalen Partei. Helle Thorning-Schmidt, die Vorsitzende der Sozialdemokraten, wurde erste weibliche Premierministerin von Dänemark. Thorning-Schmidt gilt als bestens vertraut mit dem europäischen Regierungssystem und ihr wird Aufgeschlossenheit gegenüber der europäischen Zusammenarbeit zugesprochen. Entsprechend war zu erwarten, dass die nationale EU-Debatte intensiver geführt und nach geraumer Zeit endlich auch wieder sichtbarer und nuancierter werden würde. Obwohl es mehr braucht, als eine pro-europäische Ministerpräsidentin, um die Europaskepsis in Dänemark zu entschärfen, so ist es doch eine gute Nachricht, dass durch die Eurokrise und die dänische EU-Präsidentschaft „Europa“ in der nationalen Politik wieder präsenter geworden ist.

Der Streit über das Schengen-Abkommen

Eine der ersten Amtshandlungen der neuen Regierung war es, die Wogen des Streits wieder zu glätten, der sich 2011 am Schengen-Abkommen entzündet hatte. Die damalige Regierung hatte eine Vereinbarung über die Wiederaufnahme von Grenzkontrollen an der deutsch-dänischen Grenze durchgesetzt und neue Kontrolleinrichtungen an den wichtigsten Grenzübergängen, verstärkte Zollkontrollen und häufigere Grenzpatrouillen durch Zollbeamte und Polizei angeordnet. Auch wenn das Schengen-Abkommen 2011 innerhalb der EU auf massive Kritik gestoßen war – etwa anlässlich der Auseinandersetzung zwischen Frankreich und Italien über Einwanderer aus Tunesien –, so war es doch das

¹ Übersetzt aus dem Englischen.

maßgebliche Ziel der ehemaligen Regierung, sich mit der Durchsetzung des dänischen Sonderübereinkommens zu den Grenzkontrollen die Unterstützung der Dänischen Volkspartei zu sichern. Allerdings waren die verstärkten Grenzkontrollen höchst umstritten und sorgten für Auseinandersetzungen und Diskussionen über einen nationalen Alleingang der Dänen – sowohl zwischen Dänemark und seinem deutschen Nachbarn als auch mit der EU, wie die Sorge Barrosos über eine mögliche Vertragsverletzung zeigte. Die Entscheidung der Vorgängerregierung, nationale Interessen an erste Stelle zu stellen, erwies sich als kontraproduktiv und offenbarte ein nach innengewandtes Politikverständnis, welches recht symptomatisch für Dänemark ist und wie es sich bereits während der „Cartoon-Krise“ 2005 gezeigt hatte. Die neu gewählte Premierministerin Thorning-Schmidt machte die Durchführung des Abkommens rückgängig und betonte, dass es notwendig sei, die grenzüberschreitende Kriminalität im Rahmen des Schengen-Abkommens zu bekämpfen.

Die dänischen Ausnahmeregelungen: Opt-out oder Opt-in?

Ein weiteres aktuelles Wahlkampfthema bildeten die vier dänischen Ausnahmeregelungen („Opt-outs“), wie sie in der Verteidigungspolitik, bei der Wirtschafts- und Währungsunion, der Unionsbürgerschaft und im Bereich Justiz und Inneres bestehen. Von den neun Parteien, die 2011 antraten, sprachen sich sieben für eine Aufhebung von zweien der drei maßgeblichen Opt-outs aus. Lediglich die Parteien ganz rechts außen (die dänische Volkspartei) und links außen (die Einheitsliste der Rot-Grünen) sprachen sich strikt gegen die Abschaffung aller Ausnahmeregelungen aus. Die übrigen Parteien waren sich einig, das Opt-out in der Verteidigungspolitik aufzuheben und das im Bereich Justiz und Inneres bestehende Opt-out in eine Opt-in-Vereinbarung zu überführen. Dieses ausdrückliche Bekenntnis zu einer stärker pro-europäischen Politik führte dazu, dass die Parlamentswahlen auch zu einer Debatte über das Verhältnis Dänemarks zur EU wurden. Verstärkt wurde dies noch durch die Allgegenwärtigkeit der Eurokrise. Dennoch sprach sich die neue Regierung für ein Referendum über zwei der Ausnahmeregelungen aus, in der Absicht, die Rolle Dänemarks in der EU zu stärken. Allerdings musste sie bereits im Sommer 2012 zurückrudern und einräumen, dass mit einem solchen Referendum nicht in naher Zukunft zu rechnen sein wird – und erst einmal abwartet, aus welcher Richtung der Wind in der Eurokrise blasen wird. Bereits die Vorgängerregierung hatte ein Referendum zu den Ausnahmeregelungen angekündigt, zu dem es dann allerdings nie kam.

Darüber hinaus hat die Konservative Volkspartei ihren Kurs in der Europapolitik geändert. Die Partei verliert an Wählerstimmen und muss, wie viele der anderen politischen Parteien auch, eine Balance zwischen dem alten, konservativen Flügel und einem zeitgemäßen Kurs finden. Seit Herbst 2012 spricht sich die Partei daher nicht länger für eine Aufhebung der Opt-outs aus, sondern hebt auf die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips ab und nimmt eine kritische Haltung gegenüber dem expansiven Charakter der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ein.

Das Nicht-Euro-Land spricht sich für den Fiskalpakt aus

Bevor Dänemark dem „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ zustimmte, tobte mehrere Monate eine leidenschaftlich geführte öffentliche Debatte. Die dänische Verhandlungsposition auf europäischer Ebene lässt sich als Worst-Case-Szenario skizzieren: Dänemark steht zwischen den widerstreitenden Interessen von Großbritannien, seinem engen Verbündeten, wenn es um Vorbehalte

gegenüber dem Euro geht, und Deutschland, seinem Nachbarn und größten Handelspartner. Auf nationaler Ebene wurde die Souveränitätsfrage und die Zukunft des Opt-outs in der Wirtschafts- und Währungsunion diskutiert. Die drei Parlamentsfraktionen, die Rot-Grünen, die Dänische Volkspartei und die Liberale Allianz, haben sich für ein Referendum über den Fiskalpakt stark gemacht, was zu einer Untersuchung des Justizministerium führte. Die Juristen des Ministeriums kamen zu dem eindeutigen Ergebnis, dass ein Beitritt zum Fiskalpakt keinem Souveränitätsverzicht Dänemarks gleichkommt. Darüber hinaus vertrat das Justizministerium die Ansicht, dass ein dänischer Beitritt zum Fiskalpakt sich im Einklang mit der Ausnahmeregelung zum Euro bewegt. Folglich gab es keine verfassungsrechtliche Grundlage für ein Referendum und die Entscheidung lag damit allein beim Parlament. Trotz der öffentlichen Skepsis und der Sorge um den Euro stimmte das dänische Parlament am 31. Mai 2012 mit 80 Ja-Stimmen und 27 Nein-Stimmen für den dänischen Beitritt zum Fiskalpakt. Diese Entscheidung spiegelt den Ehrgeiz der dänischen EU-Präsidentschaft wider, als Nicht-Eurozonenmitglied als „Bridge Over Troubled Water“ zu fungieren.

„United we stand“ – nicht jedoch bei einer europäischen Finanztransaktionssteuer

Trotz des Ehrgeizes ein ehrlicher Makler zu sein, agierte Dänemark hingegen nur sehr verhalten als Mittler zwischen den Mitgliedstaaten beim Vorschlag der Kommission, eine europäische Finanztransaktionssteuer einzuführen. Dänemark bezog recht schnell eindeutige Position und lehnte gemeinsam mit den Regierungen von Großbritannien, Schweden und der Tschechischen Republik den Vorschlag ab. Die Ministerin für Wirtschaft und Inneres, Margrethe Vestager, befürchtete, dass die Tobin-Steuer zu einem Verlust von Arbeitsplätzen in Dänemark führen würde und verwies auf Berechnungen der EU-Kommission, die bei deren Einführung einen Rückgang des BIP in ganz Europa und einen Wegfall von 440.000 Arbeitsplätzen prognostizierten, darunter rund 5.000 Arbeitsplätze in Dänemark. Die Ministerin für Wirtschaft und Inneres wurde kritisiert, den Bericht der Kommission und des ehemaligen Premierministers Poul Nyrup Rasmussen einseitig wiederzugeben, letzterer vertrat die Ansicht, dass Vestager den Bericht falsch interpretiert hatte.² Dennoch hat die dänische Regierung momentan nicht die Absicht, eine europäische Finanztransaktionssteuer zu unterstützen. Sie hat es sich allerdings überzeugend für die Einführung einer globalen Tobin-Steuer ausgesprochen.

Die dänische EU-Ratspräsidentschaft 2012

Im Januar 2012 übernahm Dänemark die EU-Präsidentschaft zum siebten Mal. Anders als bei ihren früheren Präsidentschaften stand diesmal nicht die Erweiterung auf der Tagesordnung, die damals erfolgreich von den Dänen verhandelt wurde. 2012 präsentierte sich durch den institutionellen Wandel der vergangenen Jahre eine Europäische Union der 27 Mitgliedstaaten, mit einem Europäischen Parlament, das an Macht und Einfluss gewonnen hatte, und einem Europäischen Rat sowie dem Europäischen Auswärtigen Dienst, die jeweils von einem ständigen Vorsitzenden geführt wurden. Darüber hinaus fiel die dänische Präsidentschaft in die Zeit der globalen Finanzkrise. Die Dänen hatten den Ehrgeiz, ein ehrlicher Makler zwischen den Fronten zu sein und sich auf den „Maschinenraum“ der

² <http://cphpost.dk/eu/denmark-dithers-tobin-tax>.

EU zu konzentrieren, um eine möglichst reibungsfreie und effiziente Zusammenarbeit sicherzustellen. Entsprechend groß ist die Freude daher, dass der dänische Vorsitz als Präsidentschaft des „Roggenbrots“ und „Tafelwassers“ bezeichnet wurde. Es klingt vielleicht nicht ganz so charmant, wie man es sich erhofft hatte, aber es spiegelt doch sehr gut den pragmatischen Ansatz der Dänen wider. Und es ist die erste EU-Präsidentschaft, sogar eines der ersten wichtigen internationalen Events, das als nachhaltig im Rahmen des internationalen ISO20121-Standards zertifiziert wurde und entsprechend organisiert und umgesetzt wurde.³

Ihre Prioritäten hat die dänische EU-Präsidentschaft anhand von vier Dimensionen formuliert: ein verantwortliches Europa, ein dynamisches Europa, ein grünes Europa und ein sicheres Europa – und dabei den Schwerpunkt auf die Verbesserung und Weiterentwicklung der konkreten Gesetzesvorlagen gelegt, was zu rund 250 konkreten Ergebnissen führte.⁴

- Einige der wichtigsten Errungenschaften in der Dimension des *verantwortlichen Europa* sind die im Rat erzielte Einigung über die Stärkung der Zusammenarbeit beim Euro und die Reform des EU-Regelwerks im Bereich Wirtschaft (das so genannte „Two pack“) sowie, erstmalig nach den neuen Bestimmungen, die Implementierung des Europäischen Semesters. Eine weitere Aufgabe war die Vorbereitung des mehrjährige Finanzrahmen für die Jahre 2014-2020. Die dänische Präsidentschaft legte auf der Sitzung des Europäischen Rates am 28./29. Juni 2012 einen allgemeinen Rahmen für eine Einigung vor, die so genannte „Verhandlungsbox“. Dieser Vorschlag wurde wohlwollend aufgenommen, was für einen Konsens unter den Mitgliedstaaten in Bereiche wie Kohäsion, Forschung, Bildung, Kultur und Verkehr spricht.⁵
- In der Dimension *dynamisches Europa* illustriert der Pakt für Wachstum und Beschäftigung die Bemühungen des Vorsitzes, Wachstum und Beschäftigung in der EU zu fördern. Der Pakt umfasst unter anderem die Reform des Binnenmarkts, ein Europäisches Patentgericht, die Umverteilung von Strukturfonds und eine verbesserte Kreditfähigkeit der Europäischen Investitionsbank. Auch kann die Einigung mit dem Europäischen Parlament über signifikant niedrigere Preise, wie beispielsweise beim Daten-Roaming von rund 2,70 Euro pro MB auf 0,27 Euro im Jahr 2014, als eine Stärkung des digitalen Binnenmarkts gewertet werden.⁶
- Als Dänemark die EU-Präsidentschaft übernahm, wurde die Dimension *grünes Europa* vielerorts angezweifelt, genauso wie die Schwerpunktsetzung auf ein grünes Wachstum in Zeiten der Krise verhalten aufgenommen wurde. Dennoch setzte sich die Präsidentschaft für eine Energieeffizienz-Richtlinie ein, die mit der Einigung mit dem Europäischen Parlament über verringerte Einfuhren von Kohle, Öl und Gas realisiert wurde. So konnten die damit verbundenen Kosten um Milliarden gesenkt und Hunderttausende von Arbeitsplätzen in der EU geschaffen werden. Die Richtlinie wird durch die Verbes-

3 Wammen, Nicolai: „Rugbrød, resultater og postevand – et effektivt dansk EU-formandskab i en svær tid“, in: EU’s krise og fornyelse: Et indblik i det danske formandskab for Ministerrådet 2012, EU-Kommission/DIIS (im Erscheinen 2012).

4 Ebd.

5 Europe at work: The results of the Danish Presidency of the Council of the European Union in the first half of 2012, Copenhagen, July 2012, <http://eu2012.dk/en/NewsList/Juni/Uge-26/The-Presidencys-achievements>.

6 Ebd.

serung der Energieeffizienz um mehr als 17 Prozent die Union dem 2020-Ziel wesentlich näher bringen, das bei der Energieeinsparung das 20%-Ziel propagiert. Auch wenn die dänische Präsidentschaft auf noch größere Erfolge in diesem Bereich gehofft hatte, ist es dennoch gelungen, eine Vereinbarung zu erzielen und das grüne Wachstum auf nationaler und europäischer Ebene und zu fördern.

- Auch in der Dimension *sicheres Europa* kann die Präsidentschaft einige Erfolge vorweisen – selbst wenn einige Blessuren nicht ausblieben: Aufgrund des Opt-outs im Bereich Justiz und Inneres ist diese Dimension ein besonders sensibles Thema für die Dänen. Die Präsidentschaft unterstützte die Entwicklung der zweiten Generation des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und brachte eine Einigung mit dem Europäischen Parlament in greifbare Nähe. Diese umfasst sowohl die Asylbedingungen als auch die Bestimmungen, welcher Mitgliedstaat bei der Bearbeitung eines Asylantrags die Verantwortung tragen soll, wie es mit der Dublin-Verordnung vorgesehen ist. Ein Konsens zwischen dem Parlament und dem Rat konnte ebenfalls bei den Rechten der Opfer von Straftaten und bei der Vereinfachung der Abwicklung grenzüberschreitende Erbschaftsfälle erzielt werden. Darüber hinaus hat die Präsidentschaft versucht, einige der weiter zunehmenden Herausforderungen des Schengen-Abkommens zu bewältigen, indem eine Vereinbarung über verbesserte politische Kooperationsmechanismen und neue Instrumente für die Evaluierung und Einführungen von Grenzkontrollen in Ausnahmefällen an den Binnengrenzen getroffen wurde.⁷

Diese Vereinbarung kam allerdings dadurch zustande, dass die Mitgliedstaaten am 7. Juni 2012 den Vorschlag der Europäischen Kommission abgelehnt hatten. Diese hatte vorgesehen, die Evaluierung und Überwachung des Schengen-Raums auf europäischer Ebene durchzuführen, statt wie bisher in einem Peer-to-Peer-Verfahren vorzunehmen, wobei eine Beteiligung des Europäischen Parlaments nicht vorgesehen war. Das Parlament hat sich gegen diese Vereinbarung ausgesprochen und sich mit Wut und Enttäuschung an die dänische Präsidentschaft gewandt.⁸ Der dänische Justizminister, Morten Bødskov, erklärte, dass es die einzig mögliche Lösung war, um eine Einigung herbeizuführen und es sich dabei um eine rein rechtliche Entscheidung handelte. Er betonte, dass auch der Kommissionsvorschlag dem Europäischen Parlament nur einen Beobachterstatus gewährt hatte. Dennoch ertete Justizminister Bødskov eine Woche später, als er im Rechtsausschuss des Europaparlaments seine Bilanz der dänischen EU-Präsidentschaft vortrug, höfliche Kommentare. Nun wird es die Zeit zeigen müssen, wie die Mitgliedstaaten die für das Funktionieren des Schengen-Abkommens notwendigen Voraussetzungen schaffen werden.

Die Erweiterung auf der Agenda der dänischen EU-Ratspräsidentschaft

Am Ende der letzten dänischen EU-Präsidentschaft im Jahr 2002 schloss der ehemalige Premierminister Anders Fogh die Präsidentschaft mit den Worten „Ladies and Gentlemen – wir haben eine Vereinbarung“ ab und rief die historische Erweiterung der EU um 10 neue Länder aus. Dieses Mal war es unmöglich, solch einen krönenden Abschluss zu präsentieren. Stattdessen hat die Präsidentschaft die laufenden Fortschritte des Erweiterungsprozesses unterstützt, der zu den wirtschaftlichen und sozialen Reformen in den

7 Europe at work: The results of the Danish Presidency of the Council of the European Union in the first half of 2012, Copenhagen, July 2012, <http://eu2012.dk/en/NewsList/Juni/Uge-26/The-Presidencys-achievements>.

8 <http://euobserver.com/justice/116703>.

Nachbarländern der EU beigetragen hat. Die Ratifizierung des Beitrittsvertrags durch die Mitgliedstaaten ist auf dem Weg, um Kroatien als offizielles EU-Mitglied am 1. Juli 2013 aufzunehmen. Serbien wurde der Kandidatenstatus gewährt und die Präsidentschaft hat Beitrittsgespräche mit Montenegro aufgenommen. Auch die Verhandlungen mit Island schreiten voran.

Die dänische Präsidentschaft hat zufriedenstellende Arbeit geleistet und kann mit handfesten Ergebnissen aufwarten. Selbst wenn Dänemark nicht den Euro eingeführt hat und in wichtigen Bereiche der europäischen Zusammenarbeit Ausnahmeregelungen bestehen, war Dänemark in der Lage, die interinstitutionellen Verhandlungen zwischen dem Rat, dem ständigen Präsidenten und der Hohen Vertreterin, dem Europäischen Parlament und der Kommission zu lenken. Die letzten Jahre haben die Notwendigkeit für eine noch engere Union offenbart, dennoch bleibt der Europaskeptizismus trotz kleiner Anzeichen hin zu einer pro-europäischeren Politik in Dänemark weit verbreitet, sodass die Regierung zögerlich bleibt. Auch wenn Ministerpräsidentin Thorning-Schmidt eine pro-europäische Politikerin ist, muss sie das dänische Misstrauen gegenüber der Zusammenarbeit auf europäischer Ebene und die Unsicherheit über die Zukunft des Euro berücksichtigen. Die Frage, ob Dänemark ein Referendum abhalten wird oder nicht, wird auf lange Sicht unbeantwortet bleiben – allerdings wird Dänemark die beiden in den Bereichen Verteidigung sowie Justiz und Inneres bestehenden Ausnahmeregelungen überdenken müssen, will es die Balance halten.

Weiterführende Literatur

Europe at work: The results of the Danish Presidency of the Council of the European Union in the first half of 2012, Copenhagen, July 2012, <http://eu2012.dk/en/NewsList/Juni/Uge-26/The-Presidencys-achievements>.

Wammen, Nicolai: „Rugbrød, resultater og postevand – et effektivt dansk EU-formandskab i en svær tid“, in: EU's krise og fornyelse: Et indblik i det danske formandskab for Ministerrådet 2012, EU-Kommission/DIIS (im Erscheinen 2012).