

#### 4 Dänische Außenpolitik – Von der Neutralität zur verhaltenen Integration

(Anna Jóhannesdóttir)

##### Einleitung

Seit dem Zweiten Weltkrieg integriert sich Dänemark durch die Mitgliedschaft in verschiedenen internationalen und regionalen Organisationen in das internationale System und nimmt Abstand von der vorherigen Neutralitätspolitik in der Außenpolitik. Dänische Außenpolitik ist vor allem in drei Politikbereichen aktiv, und zwar in der Sicherheitspolitik, die grundsätzlich im Rahmen der NATO betrieben wird, in der Wirtschafts- und Außenhandelspolitik, die prinzipiell im Rahmen der EG/EU verfolgt wird, und in der ‚normativen Politik‘ (Holm 1997)<sup>59</sup>, die sowohl die UNO und OSZE als auch die Nordische Zusammenarbeit umfasst (Udenrigsministeriet 1993).<sup>60</sup>

Die Schwerpunkte der vorliegenden Analyse bilden die Europa- und die Sicherheitspolitik. Zu den bedeutenden Politikfeldern, die im Rahmen dieser Studie nicht behandelt werden können und vor allem der normativen Dimension der dänischen Außenpolitik zuzuordnen sind, gehören die Entwicklungspolitik, die Menschenrechts- und Umweltpolitik. Die Außenwirtschaftspolitik Dänemarks wird im Folgenden nur kurz eingeführt.

##### Außenwirtschaftspolitik<sup>61</sup>

Dänemarks Wirtschaft ist klein und stark vom Handel mit dem Ausland abhängig. Dänemark hat keine Möglichkeit, auf die internationale Konjunktur oder zentrale wirtschaftliche Faktoren, wie z.B. das Zinsniveau, Einfluss zu nehmen. Der Produktionswert von Export und Import macht etwa ein Drittel des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus. Das BIP (zu Marktpreisen) lag im Jahre 1999 bei 163.514 Mio. Euro.<sup>62</sup> Rund zwei Drittel des Außenhandels werden mit anderen EU-Ländern abgewickelt. Der weitaus größte bilaterale Handelspartner ist Deutschland, aber auch Schweden, Großbritannien und Norwegen sind

<sup>59</sup> Die normative Politik ist eine überwiegend deklaratorische Außenpolitik, in der solche Werte universell geltend gemacht werden sollen, die für die dänische Gesellschaft als typisch erachtet werden, wie etwa Menschenrechte, Demokratie und soziale Gerechtigkeit.

<sup>60</sup> Diese Aufteilung reflektiert die von Außenminister Per Hækkerup begründete dänische außenpolitische Doktrin der ‚vier Eckpfeiler‘, die eine strikte Trennung und Gleichgewichtung der transatlantischen, europäischen, nordischen und universalistischen Ausrichtung der dänischen Außenpolitik propagierte (Hækkerup 1965). Anfang der 1990er Jahre wurde sie zugunsten einer neuen außenpolitischen Richtlinie, des aktiven Internationalismus aufgegeben (Heurlin 1996).

<sup>61</sup> Dieser Abschnitt basiert auf den Arbeiten von Veit Svoboda. Für weiterführende Informationen zu den Grundzügen und Daten der dänischen Außenwirtschaftspolitik siehe Jensen et al. 1994.

<sup>62</sup> Quelle: [http://www.eu-datashop.de/download/DE/indika/thema1/basis\\_01.pdf](http://www.eu-datashop.de/download/DE/indika/thema1/basis_01.pdf) / bzw. Eurostat-Jahrbuch 2001, S. 23.

wichtig. Außerhalb Europas sind es vor allem die USA und Japan, mit denen Dänemark Handel treibt. Dänemark hat sich verschiedenen Organisationen zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit – wie der EU, der OSZE und dem GATT (seit 1995 WTO) – angeschlossen und sich innerhalb dieser Rahmen aktiv für eine Aufhebung von Handelsbeschränkungen eingesetzt.<sup>63</sup>

Seit 1945 hat sich der Anteil der Wirtschaftsbranchen am Export stark verändert. Spielte zunächst noch der Agrarexport eine dominierende Rolle, ist die Ausfuhr von Industrieprodukten mittlerweile höher als der Agrarexport und bekommt innerhalb des dänischen Warenexports zunehmend größeres Gewicht. Mitte der 90er Jahre machte der Anteil an Industrieexporten rund 75% des gesamten Exportwertes aus, während der Anteil landwirtschaftlicher Produkte bei etwa 15% lag. Etwas mehr als ein Drittel des Industrieexports besteht aus Maschinen und Ausrüstungen, chemische Produkte und industriell verarbeitete Agrarprodukte (inkl. Fleischkonserven) kommen auf rund 11% bzw. 10%. Was die Dienstleistungen angeht, so stagnierte deren Ausfuhr nach einem bedeutenden Wachstum in den 70er und 80er Jahren in der ersten Hälfte der 90er Jahre.<sup>64</sup> Von der Gesamteinfuhr macht der Import von Rohstoffen und Halbfabrikaten einschließlich Energie sowie Maschinen und übrige Produktionsmittel knapp 70% aus. In den 80er Jahren stieg die dänische Ölproduktion, was wiederum zu einem starken Rückgang der Energieeinfuhr führte. Die restlichen 30% des Imports bestehen im Großen und Ganzen aus Konsumgütern, darunter auch Personenwagen. Dänemark hat ferner eine hohe Importrate an ausländischen Dienstleistungen zu verzeichnen. Insgesamt importierte Dänemark im Jahre 1999 Güter im Wert von 43,2 Mrd. Euro, während die Exportbilanz im selben Jahr bei 47,4 Mrd. Euro lag.<sup>65</sup>

##### Europapolitik

##### Die außenpolitischen Schwerpunkte bis zum EG-Beitritt

In der Nachkriegszeit musste Dänemark zwischen drei verschiedenen wirtschaftlichen Kooperationszusammenhängen wählen – einer nordischen Zusammenarbeit, einer größtmöglichen europaweiten Freihandelszone und schließlich einem EWG-Beitritt. Wie schon in der Vorkriegszeit lag das Augenmerk der dänischen Außenpolitik zunächst auf einer engeren Zusammenarbeit mit den nordischen Nachbarn (Kortmann 1994: 228). Vorschläge einer nordischen Zusammenarbeit von 1954 und 1957, bei denen sowohl Schweden als auch Dänemark erhebliche Zugeständnisse machten,

<sup>63</sup> Vgl. <http://www.daenemark.org/ty/wirtschaft/wirtschaft.htm>

<sup>64</sup> Vgl. <http://www.um.dk/deutsch/daenemark/enzyklopaedie/kap2/2-1.asp>

<sup>65</sup> Quelle: [http://www.eu-datashop.de/download/DE/indika/thema1/basis\\_01.pdf](http://www.eu-datashop.de/download/DE/indika/thema1/basis_01.pdf) / bzw. Eurostat-Jahrbuch 2001, S. 29.

scheiterten schließlich an Norwegen (Pagell 2000: 21f.). Die Neuverhandlungen waren sehr zeitaufwendig, und so wurden die nordischen Versuche von parallel laufenden externen Entwicklungen auf europäischer Ebene – wie den EWG-Plänen und der folgenden britischen Reaktion – überholt (Christensen 1993b: 17f.). Eine große Freihandelszone im Rahmen der OEEC, die auch die EWG einbeziehen sollte, scheiterte gleichfalls (Olsen 1995: 11). Daraufhin beschlossen die „anderen Sechs“ – so genannt in Abgrenzung zu den sechs EWG-Staaten – die Möglichkeiten einer eigenen Freihandelszone zu prüfen, vorzugsweise in enger Anlehnung an die EWG. Am 4. Januar 1960 wurde die Konvention über die *European Free Trade Association* (EFTA) von Großbritannien, Dänemark, Schweden, Norwegen, Österreich, Schweiz und Portugal unterzeichnet. Bis zuletzt hatte Dänemark diese Marktspaltung in Europa (*market schism*) zu verhindern gesucht. Dänemark trat der EFTA bei, die aber von Beginn an für Dänemark eine Art Brücke zur EWG darstellte (Pedersen 1996: 85-86). Für Dänemark war also mit der Gründung der EFTA der Gedanke an einen möglichen EWG-Beitritt keineswegs ausgeräumt, im Gegenteil, er setzte sich immer stärker durch, zumal sich die EFTA zunehmend als unzureichend erwies, die wirtschaftlichen und zunehmend auch politischen Nachteile einer Nicht-Mitgliedschaft in der EWG zu kompensieren.

#### Der EWG-Beitritt 1973

Dänemarks Beitrittsersuchen erfolgte im Juli 1961, nur eine Woche später als der Großbritanniens (Branner und Kelstrup 2000: 17). Doch infolge der französischen Ablehnung eines britischen Beitritts wurden die Verhandlungen mit den anderen beitragswilligen Staaten abgebrochen. Die Unterstützung, die Frankreich daraufhin Dänemark angeboten hatte, wurde von dänischer Seite abgelehnt, da eine von Großbritannien unabhängige Mitgliedschaft nicht vorgesehen war. Erneute Aufnahmesuche von 1967 scheiterten abermals am französischen Widerspruch (Kortmann 1994: 233), was eine Beitrittsperspektive nun in weite Ferne zu rücken schien. Als Überbrückung ließ Dänemark die Idee einer nordischen Wirtschaftsgemeinschaft wieder aufleben und unterbreitete im Februar 1968 dem Nordischen Rat einen entsprechenden Vorschlag (Miljan 1977: 107f.; Rüdiger 1995: 164-166). Nach zweijährigen Verhandlungen sollte den nationalen Parlamenten der im Februar 1970 fertiggestellte und bereits von den Regierungen unterzeichnete Vertragsentwurf über die *Organisation for nordisk økonomisk samarbejde* (NORDEK) vorgelegt werden. Die im Dezember 1969 auf dem EG-Gipfel in Den Haag wieder aufgemachte Beitrittsperspektive und die Ankündigung Finnlands, den fertigen Vertrag nicht zu unterzeichnen zu wollen, brachten das Vorhaben einer nordischen Wirtschaftsgemeinschaft jedoch endgültig zu Fall (Christensen 1993a: 41).<sup>66</sup> Die Verhandlungen für einen Beitritt in die EG verliefen für Dänemark hingegen ohne größere Schwierigkeiten; schon im Dezember 1971 stimmte eine große Mehrheit im *Folketing* für einen Beitritt.

<sup>66</sup> Dem Scheitern der Nordek, der nordischen Alternative, wurde allgemein eine große Bedeutung beigemessen, um dem dänischen EG-Beitritt innenpolitisch den Weg zu ebnet.

Die gemäß Verfassung notwendige 5/6 Mehrheit wurde jedoch nicht erreicht, eine Volksabstimmung mithin unumgänglich: Bei dem Referendum am 2. Oktober 1972 votierten 63,4% der dänischen Wahlberechtigten für einen Beitritt in die EG (Petersen 1999b: 102).

#### Bevorzugte Politikfelder – vom EG-Beitritt bis zum Binnenmarkt

Die dänische EG-Politik vom Beitritt 1973 bis zu den Maastrichter Verträgen wird in der Literatur oft in zwei Phasen eingeteilt: 1973-1982 und 1982-1991. Diese Phasen entsprechen Zäsuren auf nationaler wie europäischer Ebene. Innenpolitisch erfolgt die Zäsur durch den Regierungswechsel von 1982, als eine neue konservativ-liberale Regierung unter Schlüter die langjährige sozialdemokratische Herrschaft beendete. Auf der europäischen Ebene findet nach den Energie- und Wirtschaftskrisen der 70er und der einhergehenden politischen Stagnation Anfang der 80er Jahre sowohl ein wirtschaftlicher Aufschwung als auch eine Wiederbelebung der Integrationsbemühungen statt.<sup>67</sup>

Nach dem EG-Beitritt 1973 standen wirtschaftliche Fragen im Mittelpunkt der dänischen EG-Politik, wobei der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) eine besondere Bedeutung zukam (Kortmann 1994: 236). Im Wesentlichen war Dänemark mit der Umsetzung der GAP beschäftigt und plädierte für das Ende der Ausgleichszahlungen. Die dänische Europapolitik war vornehmlich als Marktpolitik konzipiert.<sup>68</sup> Die Förderung von freiem Handel, auch über die EG-Grenzen hinweg, blieb Hauptziel. Vor diesem Hintergrund setzte sich Dänemark sowohl für die Erweiterung der EG als auch für Assoziierungsabkommen mit den EFTA-Staaten ein. Die EG sollte offen sein, d.h. der Eindruck, es handele sich um einen nach innen gekehrten ‚exklusiven Klub‘ reicher westeuropäischer Staaten, sollte verhindert werden. Demgemäß wurde die Erweiterung um Griechenland, Spanien und Portugal von der dänischen Regierung – vor allem auch während der eigenen Ratspräsidentschaften 1973, 1978 und 1982 – aktiv unterstützt und vorangetrieben. Dieser Logik entsprach auch das Bestreben nach einer europäischen Entwicklungspolitik.

Weitere Kernpunkte der dänischen EG-Politik sind der Umwelt- und Verbraucherschutz sowie die Arbeitnehmerrechte. Vergebens erhoffte man sich eine gemeinsame Energiepolitik auf EG-Ebene, um der Ölkrise Herr zu werden. Auch eine verbesserte Zusammenarbeit im Bereich Forschung und Technologie wurde als unumgehbare Bedingung für wirtschaftlichen Aufschwung und Fortschritt gesehen, die Ergebnisse der Anstrengungen blieben jedoch aus dänischer Sicht unzureichend. Des Weiteren bekräftigte Dänemark sein erklärtes Interesse an neuen gemeinschaftlichen Aktivitäten in den Bereichen Forschung und Technologie, Industrie- und Umweltpolitik durch die Bereitschaft, auch die

<sup>67</sup> Vgl. hierzu Due-Nielsen und Petersen 1995; Ersbøll 1993 sowie Sørensen 1978.

<sup>68</sup> Der Parlamentsausschuss hieß auch Marktausschuss, und EG-Politik war anfangs Sache des Handelsministers, nicht des Außenministers.

dafür notwendigen finanziellen Mittel bereitzustellen. Außerdem befürwortete man ein stärkeres finanzielles Engagement zugunsten der benachteiligten und ärmsten Staaten und Regionen der Gemeinschaft (Schumann 1986/87: 350).

Allein in der Fischereipolitik legte Dänemark ein unkooperatives Verhalten an den Tag und sperrte sich gemeinsam mit Großbritannien lange Zeit gegen die Implementierung einer Gemeinsamen Fischereipolitik. Während der eigenen Ratspräsidentschaft 1982 erreichten die Auseinandersetzungen um die gemeinsame Fischereipolitik ihr entscheidendes Stadium. Das überraschende Einlenken Großbritanniens nach langjährigem Widerstand brachte Dänemark alsbald in eine isolierte Position. Unter erheblichem innenpolitischen Druck seitens Interessenverbänden und *Folketing* verhinderte die dänische Regierung mit ihrem Veto das Inkrafttreten der Gemeinsamen Fischereipolitik. Erst Anfang 1983 wurde der Stillstand durch ein beidseitiges Entgegenkommen von Dänemark und der Kommission gelöst (Schumann 1982: 325f.).

Bereits in den 70er Jahren zeigte sich, dass Dänemark eher an konkreten Fortschritten in Sachfragen interessiert war als an institutionellen Reformen. So wurde der Tindemans-Bericht von 1975, der die Stärkung der Kommission und des Europäischen Parlaments (EP) auf Kosten des Ministerrats vorschlug, abgelehnt. Dänemark zeigte sich zufrieden mit der bestehenden institutionellen Balance, sah vielmehr Handlungsbedarf bei der Lösung konkreter Probleme, wie z.B. der Arbeitslosigkeit, Inflation und Energiepolitik. Kopenhagen akzeptierte zwar die längerfristigen politischen Ziele der europäischen Zusammenarbeit, war jedoch der Meinung, dass diese der Lösung dringender Probleme durch praktische Politiken untergeordnet werden sollten (Rüdiger 1995: 181). Mehrfach versuchte die dänische Regierung, die *compliance* der EG-Mitgliedsstaaten zu verbessern. Sie selbst hatte hinsichtlich Umsetzung und Befolgen von europäischen Rechtsakten ein nahezu tadelloses Verhalten.

#### Position zur Vertiefung: Die Einheitliche Europäische Akte

Die Verhandlungen auf europäischer Ebene führten – u.a. aufgrund des dänischen Widerstandes – schon im Vorfeld der EEA dazu, dass erhebliche Abstriche am Vertragswerk gemacht wurden. Bereits die ‚verwässerte‘ Version der Feierlichen Erklärung zur Politischen Union in Stuttgart 1983 traf nicht auf vorbehaltlose Zustimmung. Die dänische Regierung brachte nicht weniger als sieben Vorbehalte ein, die sich u.a. auf Verteidigungsfragen im Rahmen der EG oder EPZ, die Zusammenarbeit in Polizei- und Justizwesen, die Harmonisierung der Sozialversicherungssysteme und die Erweiterung der Kompetenzen des Europäischen Parlamentes bezogen (Ersbøll 1993: 77); die Erklärung als solche wurde vom dänischen Außenminister als nicht bindende Absichtserklärung heruntergespielt (Kortmann 1994: 239f.). Eine ähnlich konservative Haltung gegenüber institutionellen Veränderungen kam auch 1984 in der Ablehnung des Vertragsentwurfs des Europäischen Parlamentes zur EU 1984 durch das

*Folketing* zum Ausdruck, das einen eigenen Entschließungsantrag<sup>69</sup> einbrachte, der am institutionellen *status quo* festhielt und sieben Schwerpunkte in der konkreten Zusammenarbeit festlegte. Diese formulierte Grundhaltung gegenüber der EG schlug sich auch in der Beurteilung des Zwischenberichtes des Dooge-Ausschusses nieder (Schumann 1984: 346). Neben neun konkreten Einwänden verwies die dänische Regierung erneut darauf, dass der eigentliche Grund für die Effizienzschwierigkeiten nicht unzureichende Institutionen, sondern vielmehr der Mangel an politischem Willen seitens vieler Mitgliedstaaten sei (Kortmann 1994: 245). Vor diesem Hintergrund traf 1985/86 auch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) zunächst auf dänischen Widerstand. Um die Zusammenarbeit effektiver zu gestalten, stimmte Dänemark nach langem Zögern der Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen in der EEA zu, aber nur unter Beibehaltung des im Luxemburger Kompromiss festgelegten Vetorechts (Rüdiger 1995: 183). Dieses Festhalten am Veto wurde aber nicht begleitet von einer wirklichen Inanspruchnahme, stattdessen stieß die britische Ausreizung des Vetorechts in Kopenhagen auf Kritik. Die Präferenz der Dänen, die europäische Zusammenarbeit vor allem intergouvernemental zu gestalten, schlug sich deutlich in ihrer Einstellung gegenüber den europäischen Institutionen nieder: Der Kommission stand Dänemark misstrauisch gegenüber, was für einen kleinen Mitgliedstaat eher untypisch ist, gilt die Kommission doch traditionell als der Beschützer der kleineren Mitgliedstaaten. Auch das Europäische Parlament stellte für die Dänen kein Garant für demokratische Legitimität dar: Erst nach langem Zögern willigte man in Direktwahlen für das EP ein, eine Kompetenzerweiterung in der EEA wurde indes abgelehnt (Rüdiger 1995: 183).<sup>70</sup> Im zweiten Anlauf ratifizierte Dänemark das Reformpaket der EEA.

Das dänische Engagement am Ausbau der inhaltlichen Zusammenarbeit wurde in der Reformdiskussion um die Finanzierung des EG-Haushaltes und der Agrarpolitik deutlich. Während der Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 1987 erwies sich Dänemark als „ehrlicher Makler“. Obwohl der Kopenhagener Gipfel zunächst scheiterte, wurde letztlich die Grundlage für die Einigung auf dem Sondergipfel im Februar 1988 gelegt (Schumann 1987/88: 351).

Angesichts des Übergangs zu Mehrheitsbeschlüssen im Bereich Binnenmarkt wurde die Frage aufgeworfen, ob und inwieweit die europäischen Harmonisierungsmaßnahmen das hohe dänische wie nordische Niveau in den Bereichen Umweltschutz und Arbeitsumwelt gefährden könnten. Man begegnete dieser Furcht einerseits mit der Absicht, verstärkt die nordische Position in Umwelt und Soziales/Arbeitsrecht einbringen zu wollen (Schumann 1986/87: 349) und andererseits durch eine Neuregelung des Marktausschusses im direkten Anschluss an die Ratifizierung der EEA. Ziel war, ein ‚Warnsystem‘ einzu-

<sup>69</sup> Von einer überwältigenden Parlamentsmehrheit verabschiedet bringt dieser Entschließungsantrag die dänische Grundhaltung gegenüber der EG zum Ausdruck (Schumann 1984: 345f.).

<sup>70</sup> Dänemark ist das einzige Land, in dem ausgesprochene EG-Gegner bereits bei der ersten Europaparlamentwahl Sitze errangen.

richten, um bei unzureichenden europäischen Maßnahmen strengere nationale Regelungen gemäß Art. 100a EGV a.F. treffen zu können (Schumann 1986/87: 346). Außerdem sollte die Neuregelung des Marktausschusses die parlamentarische Kontrolle und Beteiligung an EG-Entscheidungsprozessen gewährleisten. Interessant ist, dass die Ansicht, Mehrheitsbeschlüsse brächten nur einen kleinsten gemeinsamen Nenner hervor und bedrohten so die höheren dänischen Standards, allmählich revidiert wurde. Im Gegensatz zu ihrer früheren Einstellung befürwortete Dänemark Ende der 80er Jahre Mehrheitsentscheidungen als ein Mittel, um die eigenen hohen umweltpolitischen Standards zu exportieren. Lediglich Vorschläge in Bezug auf eine europäische Steuerharmonisierung prallen konsequent auf dänischen Widerstand, und zwar mit dem Verweis, dass das dänische Steuersystem und die Finanzierung des Wohlfahrtsstaates sich grundsätzlich von der Praxis in anderen Mitgliedstaaten unterscheiden (Schumann 1987/88: 356).

#### Position zur Vertiefung: Maastricht 1990-93

Im Rahmen der Währungszusammenarbeit hatte Dänemark bereits an der sogenannten „Europäischen Schlange“ teilgenommen (Ersbøll 1993: 75). Den Delors-Plan zur Wirtschafts- und Währungsunion begrüßte man daher als notwendige Vertiefung der gegenwärtigen Kooperation im Wirtschafts- und Währungsbereich und erhoffte sich durch die Vergemeinschaftung eine größere Einflussnahme auf die de-facto-Abhängigkeit von der Deutschen Bundesbank. Einer automatischen Verpflichtung zur Teilnahme an Phase 2 und 3 stand man hingegen – aus verfassungsrechtlichen Gründen – skeptisch gegenüber, da dies eine Übertragung von Souveränitätsrechten auf neue Institutionen der EG beinhaltete (Thune 1989/90: 315). Letztlich gelang der dänischen Regierung die Durchsetzung eines Protokolls, welches besagte, dass in Dänemark beim Übergang von der zweiten zur dritten Stufe ein Referendum nötig werden würde. Gleichwohl erfüllte Dänemark damals bereits die ökonomischen Kriterien für den Beitritt zur letzten Phase.

Dänemark lehnte den niederländischen Vorschlag einer integrierten Ein-Säulen-Struktur ab, da sowohl Außen- und Sicherheitspolitik als auch Kooperation in Justiz- und Innenpolitik nach dänischer Auffassung intergouvernemental bleiben sollten. Bei der Erweiterung der Kompetenzen des EP und der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen war Dänemark allerdings bereit, Zugeständnisse zu machen. Die traditionelle Ablehnung einer Einbeziehung verteidigungs- und sicherheitspolitischer Fragen in den Rahmen der GASP – ein sehr kritischer Punkt im Vorfeld – konnte dadurch aufgegeben werden, dass diese Fragen im Rahmen der WEU behandelt wurden, in der Dänemark nicht Mitglied ist. Der Einspruch Großbritanniens half zu verhindern, dass die in Dänemark sehr umstrittene Idee einer „Europäischen Föderation“ in die Ziele der Union aufgenommen wurde.

Der Maastricht Vertrag stellte in der Fassung vom Februar 1992 zunächst ein sehr gutes Verhandlungsergebnis für die dänische Regierung dar. Dänemark hatte ein aktives Interesse daran, die Europäische Zusammenarbeit um neue Politikfelder zu erweitern. So wurden Umweltschutz und Verbraucherschutz wie auch das Subsidiaritätsprinzip in den Vertrag eingefügt. Ferner erfolgte die Einführung der Institution *Ombudsman* nach dänischem Modell. Außerdem gelang es, in den Verhandlungen drei Protokolle durchzusetzen: die Aufrechterhaltung staatlicher Subventionierung von Kunst und Kultur, die sogenannte Ferienhäuserklausel und die Notwendigkeit eines Referendums vor der Teilnahme an der dritten Phase der WWU.

Der Maastricht Vertrag wurde im Frühjahr 1992 mit einer deutlichen Mehrheit im *Folketing* abgesegnet. Doch beim Referendum im Juni scheiterte der Vertrag an 50,7% Neinstimmen – sehr zur Überraschung der politischen Parteien. Die Hoffnung der Gegner, eine Neuverhandlung auf europäischer Ebene zu erzwingen, wurde schon zwei Tage später durch die Erklärung des ER in Oslo zunichte gemacht. Die Integration sollte weiter vorangetrieben werden, im Notfall auch ohne die Dänen.

#### Die „Opt-outs“ von Edinburgh

Der dänischen Regierung gelang es, einen innenpolitisch ausgehandelten sogenannten ‚nationalen Kompromiss‘ auch gegenüber den europäischen Partnern durchzusetzen: Die Beschlüsse des ER von Edinburgh räumten Dänemark im Grunde einen permanenten Sonderstatus ein: auf den Gebieten Währungsunion, Verteidigung, Unionsbürgerschaft und Zusammenarbeit im Innern und der Justiz war Dänemark nicht an die Ziele der Union gebunden (Kortmann 1994: 266). Konkret bedeutete dies (Petersen 1999b: 106):

- Dänemark nimmt vorerst nicht an der 3. Phase der WWU teil, führt also den Euro nicht als allgemeines Zahlungsmittel ein.
- Dänemark wird nicht Mitglied, sondern nur Beobachter in der WEU und wird im Rahmen der GASP nicht an Entscheidungen mit verteidigungspolitischer oder militärischer Dimension teilnehmen.
- Dänemark akzeptiert keine weiteren Transfers im Bereich Justiz und Innenpolitik von Säule 3 zur vergemeinschafteten Säule 1.
- Dänemark führt nicht die Unionsbürgerschaft ein, EU-Bürger erhalten jedoch trotzdem alle Rechte.

Dänemark erreichte außerdem eine Erklärung der Regierungschefs zur Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, zu mehr Offenheit und Demokratisierung der Entscheidungsprozesse. Als *quid pro quo* verpflichtet sich Dänemark, die anderen Mitgliedstaaten nicht daran zu hindern, in der Integration in den Ausnahmebereichen voran zu gehen (Petersen 1999b: 106). Die Ergebnisse von Edinburgh wurden als Bekräftigung des dänischen Minimalismus gegenüber der EG und der Idee einer europäischen Politischen Union verstanden (Laursen

1992). Die dänische Regierung und das *Folketing* machten ein weiteres erhebliches Zugeständnis an die Bevölkerung: Die vier *Opt-Outs* können nur durch Referenden aufgehoben werden (Petersen 1999b: 102).<sup>71</sup> Der so revidierte Maastricht Vertrag wurde schließlich im Mai 1993 in einem zweiten Referendum mit 56,7% Ja-Stimmen angenommen.

Unmittelbar nach den Edinburgh Beschlüssen hatte Dänemark als Ratspräsident (Januar bis Juli 1993) die Gelegenheit, die Konsequenzen der Referendumsniederlage abzufedern. Die dänische Regierung war bemüht, gegenüber ihren EG-Partnern ihr weiterführendes europäisches Engagement zu versichern, für Verständnis gegenüber der dänischen Haltung zu werben wie auch innenpolitisch einen Sieg in der zweiten Vertragsabstimmung zu erarbeiten. Als oberstes offizielles Ziel dieser Ratspräsidentschaft galt die Erweiterung der EG um Schweden, Norwegen, Finnland und Österreich (Kortmann 1994: 269). Weitere Schwerpunkte waren die Umsetzung der Schlussfolgerungen von Edinburgh in Bezug auf *Openness*, was sowohl die Nachvollziehbarkeit von Ratsentscheidungen und Informationspolitik als auch die Bürgernähe sowie die klassischen dänischen Kernpunkte Umweltschutz und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit neben einer gleichzeitigen Verstärkung der sozialen Dimension im EG-Binnenmarkt umfasste (Thune 1993/94: 314).

#### Position zur Vertiefung: Amsterdam 1996<sup>72</sup>

Nach dem Maastricht Trauma war die Haltung der dänischen Mitte-Links-Regierung unter Poul Nyrup Rasmussen auf der Regierungskonferenz (IGC) 1996 eher zurückhaltend und status-quo-orientiert (Petersen 1999b: 109) und kann folgendermaßen skizziert werden: Als wesentlichste Zielvorgabe erschien, dass ein neuer Vertrag ratifizierbar sein müsste, d.h. ein Referendum überstehen würde. Hinzu trat das Ziel der Erweiterungsfähigkeit der EU. Um die Ratifizierbarkeit zu gewährleisten, verfolgte die dänische Regierung eine doppelte Strategie. Die Verhandlungsposition beinhaltete sowohl defensive als auch offensive Elemente. Zum einen erklärte die dänische Regierung die Ausnahmeregelungen von Edinburgh für nicht verhandelbar (Petersen 1996/97: 303), zum anderen versuchte sie, dem Vertrag – und damit der Europäischen Union als solcher – einen positiven dänischen Stempel aufzudrücken. Dies gelang durch ein aktives Engagement in klassischen dänischen Themenbereichen wie Beschäftigungspolitik, Umwelt- und Verbraucherschutz, aber auch durch Einsatz für eine stärkere Berücksichtigung der Prinzipien Transparenz, Bürgernähe und Subsidiarität. Die sieben dänischen Vorschläge wurden tatsächlich teilweise oder ganz umgesetzt, besonders in Beschäftigungs- und Umweltfragen (Petersen 1997/98: 320).

<sup>71</sup> Die Debatte ist ebenfalls dokumentiert in Petersen/Thune 1991: 232, 244.

<sup>72</sup> Für die Verhandlungsposition und Ablauf des IGC siehe Petersen 1998. Für die Debatte in Dänemark und Verlauf des Referendums siehe Petersen 1999.

Das Defensiv-Ziel, die Unantastbarkeit der vier Vorbehalte (insbesondere die im Bereich der Justiz- und Innenpolitik) zu sichern, erwies sich als problematisch. 1992 hatte Dänemark angekündigt, dass es sich keinem weiteren Transfer politischer Kompetenzen in diesem Bereich von der intergouvernementalen auf die Gemeinschaftsebene anschließen werde. Aber genau dies geschah in Amsterdam, indem Teilbereiche der Justiz- und Innenpolitik perspektivisch dem ersten Pfeiler zugeordnet wurden. Zum gleichen Zeitpunkt wurde das Schengener Abkommen zu einem Teil des Vertrags. Die daraus entstandenen Probleme wurden folgendermaßen gelöst: Bezüglich gemeinsamer Asyl- bzw. Einwanderungspolitik nimmt Dänemark an gemeinschaftlichen Entscheidungen weder teil, noch ist es an diese Entscheidungen gebunden.<sup>73</sup> Im Zusammenhang mit dem Schengen Abkommen wurde Dänemark jedoch dazu verpflichtet, auch die Regelungen der ersten Säule binnen sechs Monaten in nationales Recht umzusetzen oder bilateral passende Lösungen mit den Partnerstaaten auszuhandeln. Schengen wurde auf diese Weise zum zentralen Thema in der Referendumsdebatte. Das *Folketing* ermöglichte anschließend den Annäherungsprozess des Landes an das Schengen Abkommen mit der Verabschiedung der erforderlichen Gesetzgebung (Petersen 1997/98: 322). Seit März 2001 nahm Dänemark zusammen mit seinen nordischen Nachbarn Schweden, Finnland, Norwegen und Island auch praktisch an der Schengen Zusammenarbeit teil. Dieser verspätete Beitritt im Gleichschritt hat mit den Erfordernissen der Kompatibilität mit der bereits seit 1954 bestehenden nordischen Passunion zu tun.<sup>74</sup> Im fünften Europa-Referendum der Dänen stimmten 55,1% im Mai 1998 dem Amsterdamer Vertrag zu (Petersen 1999b: 101).

#### Der Euro<sup>75</sup>

Das Edinburgh *Opt-Out* hinsichtlich der Teilnahme an der dritten Phase der WWU ist die wohl umstrittenste Ausnahmeregelung. Seit September 1998 nimmt Dänemark am EWS II teil. Die dänische Regierung verpflichtet sich damit, die Inflationsrate der Krone gegenüber dem Euro bei etwa 2,25% stabil zu halten (Petersen 1998/99: 335). Somit besteht eine de-facto-Abhängigkeit von der Eurozone, aber keine Einflussmöglichkeit. Sowohl die Wirtschaftsverbände, wie auch die Gewerkschaften, das *Folketing*, die meisten Oppositionsparteien und die Regierung befürworten eine Teilnahme. Dänemark ist eines der Länder, das ökonomisch am besten qualifiziert wäre (Petersen 1996/97: 304), aber die dänische Bevölkerung lehnte im Referendum vom 28. September 2000 die Teilnahme Dänemarks an der dritten Phase der WWU ab, und so wird der Euro vorerst nicht die dänische Krone ersetzen. Die Aussicht, andere Ausnahme-

<sup>73</sup> Ein Umstand, den die Innenministerin seither wiederholt bedauert und kritisiert.

<sup>74</sup> Info des dänischen Innenministeriums, [www.in.dk/schengen/egen/om\\_schengen.htm](http://www.in.dk/schengen/egen/om_schengen.htm) [02.07.01].

<sup>75</sup> Vgl. u.a.: „Denmark's vote on Euro: Emotions over Economics“, IHT v. 18.9.2000, und „Dänemarks Euro-Abstimmung gilt als Zitterpartie“, NZZ v. 01.09.2000; „Eine Krone für den Euro“, SZ v. 27.09.2000; „Identity Crisis for Denmark: Are we Danes or Europeans“, NYT v. 10.09.2000.

regelungen durch weitere Referenden aufheben zu können, ist damit in weite Ferne gerückt.

#### Position zur Vertiefung: Nizza 2000

Wegen der jüngsten Abstimmungsniederlage im Rahmen des Euro-Referendums war die dänische Regierung nun bestrebt, die Ergebnisse von Nizza ratifizieren zu können, ohne dass ein Referendum dazu nötig war. So entstand das Dilemma, einerseits die EU erweiterungsfähig zu machen – erklärtes Ziel der dänischen Europapolitik – andererseits aber institutionell nicht zu viele Zugeständnisse zu machen (Hedetoft 2000). In den Fragen der Vertragsrevision nahm die dänische Regierung so eine recht status-quo-orientierte Haltung ein und trat für die Beibehaltung der bestehenden Balancen zwischen großen und kleinen Staaten, zwischen den Institutionen und zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten ein. In der Diskussion um eine Grundrechtecharta favorisierte die Regierung ein nicht rechtlich bindendes Dokument (Petersen 1999/2000: 321).

#### Position zur Erweiterung

Die Erweiterung der EU ist das erklärte Hauptanliegen der dänischen Europapolitik seit Anfang der 1990er Jahre. Zuerst stand die Norderweiterung um Schweden, Finnland, Norwegen (das wegen einer Referendumsniederlage dann doch nicht beitrug) und Österreich 1995 im Mittelpunkt. Danach rückte die Osterweiterung in den Vordergrund. So lautete auch das Motto der letzten dänischen Ratspräsidentschaft 2002 „From Copenhagen to Copenhagen“, womit betont wurde, dass Dänemark stets eine zentrale Rolle im Erweiterungsprozess innehatte. Die Beteiligungen für einen EU-Beitritt wurden 1993 in den Kopenhagener Kriterien festgehalten, und im Dezember 2002 wurde auf dem Kopenhagener Gipfel die Erweiterung der EU um zehn osteuropäische Staaten für das Jahr 2004 beschlossen. Nach dem Ende des Ost-West Konfliktes gewannen regionale Formen der Zusammenarbeit an Bedeutung, die sich auf bilateraler Ebene in der Ostseeregion und in der multilateralen Zusammenarbeit der Ostseeanrainerstaaten manifestierten. Besonders in den Beziehungen Dänemarks zu den baltischen Republiken werden verstärkt Einflussmöglichkeiten gesehen, was in einer aktiven militärischen Zusammenarbeit mit den baltischen Staaten und Polen deutlich wird, u. a. mit dem Resultat der Eingliederung von baltischen Truppen in die dänische internationale Brigade in Jugoslawien. Zusammen mit den anderen nordischen Staaten wird die Notwendigkeit anerkannt, Russland Europa näher zu bringen. In diesem Zusammenhang fand die finnische Initiative der *Northern Dimension* der EU seitens der Dänen Unterstützung.

Die EU-Sanktionen gegen die neue Regierung mit FPÖ-Beteiligung lösten in Dänemark heftige Diskussionen aus. Nicht nur eingefleischte EU-Gegner kriti-

sierten die Entscheidung als Einmischung in innere Angelegenheiten und als Arroganz der Großen gegen einen Kleinstaat. 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 *Folketing* für die unterlassene Konsultation des Ausschusses vor der Zustimmung der Sanktionen (Petersen 1999/2000: 318). Daraufhin bemühte sich die dänische Regierung auf europäischer Ebene um die Aufhebung der Sanktionen und eine Normalisierung der Beziehungen zu Wien.

#### Position zur Kooperation in der europäischen Außenpolitik

Formell hatte sich Dänemark lange dafür eingesetzt, dass der intergouvernementale Charakter der Europäischen Politischen Zusammenarbeit sowie die strenge Trennung von den Gemeinschaftsaufgaben erhalten geblieben war (Kortmann 1994: 240). Inhaltlich hatte Dänemark daran festgehalten, dass keine Verteidigungs- oder Militärangelegenheiten im Rahmen der EPZ besprochen wurden. Diese sollten der NATO vorbehalten bleiben. Sicherheitsfragen sollten nur in ihren wirtschaftlichen und politischen Implikationen behandelt werden, weswegen der Tindemans Bericht von 1975 auf dänische Ablehnung gestoßen war (Kortmann 1994: 241). Ansonsten wurden die gesetzten Schwerpunkte der EPZ vollkommen unterstützt, denn sie deckten sich meist mit den formulierten dänischen „Interessen“-Schwerpunkten. In der Nahostpolitik passte sich die EPZ der pro-arabischen EG-Linie an, in der Südafrikapolitik übernahm sie sogar eine Initiator-Rolle in der Gestaltung und verhinderte 1991 mit ihrem Veto die Aufhebung der Sanktionen. Weitere Kernpunkte der EPZ wie Entspannungspolitik, Abrüstung und Menschenrechte wurden besonders im Rahmen der KSZE/OSZE-Zusammenarbeit gefördert. 1987 richtete die dänische Präsidentschaft eine EPZ-Arbeitsgruppe für Menschenrechte ein.<sup>76</sup> Innenpolitisch sehr umstritten waren die handelspolitischen EG-Sanktionen, z.B. gegenüber der Sowjetunion, Argentinien und dem Iran. Ihre praktische Nützlichkeit wurde in Frage gestellt, vor allem aber ihr formelles Zustandekommen: Die Sanktionen wurden unter Anwendung von Art. 113 EWG-Vertrag (a.F.) verhängt. Es wurde heftig kritisiert, dass hier im Namen der Handelspolitik Maßnahmen außenpolitischer<sup>77</sup> Dimension getroffen wurden (Schumann 1983: 341). Dieses Problem wurde dadurch beigelegt, dass ein vorheriger EPZ-Konsens zur Voraussetzung gemacht wurde (Ersbøll 1993: 75).

<sup>76</sup> Kortmann 1994: 240. Die Hauptaufgaben dieser AG sollen in der Ausarbeitung von Vorschlägen für ein gemeinsames Auftreten im Falle von Menschenrechtsverletzungen und in der systematischen Sammlung von Unterlagen über die Menschenrechtssituation in einzelnen Ländern bestehen. Außerdem soll sie Koordinationsfunktionen zwischen den Mitgliedstaaten in den Internationalen Organisationen übernehmen, in denen Menschenrechtsfragen eine Rolle spielen, vor allem in den Vereinten Nationen.

<sup>77</sup> Problematisch ist hier, dass die EPZ bis 1986 zwar nicht Teil der vertragsgestützten Zusammenarbeit, sondern formell sogar strikt davon getrennt war, aber um den Entscheidungen der EPZ Gewicht zu verleihen, man oft auf die Instrumente der EG zurückgreifen musste.

Das Abstimmungsverhalten Dänemarks in den Vereinten Nationen folgte eng der EPZ. Bemängelt wurde seitens der Dänen wiederholt, dass vor allem den größeren EG-Partnern oft der politische Wille fehle, um sich über ihre Partikularinteressen hinwegzusetzen und einen europäischen Konsens zu erreichen.

In Bezug auf den Genscher-Colombo-Plan 1982 stimmte Dänemark der Ansicht zu, dass die Europäische Zusammenarbeit neue Impulse benötige, bezweifelte aber, ob die vorgeschlagene Vorgehensweise über institutionelle Veränderungen richtig sei (Schumann 1982: 327). Gerade die Annäherung der EPZ an die EG und die Einbeziehung sicherheitspolitischer Fragen in das Vertragswerk der EEA wurden von der dänischen Regierung entschieden abgelehnt.

Die dänische Regierung äußerte wiederholt den Wunsch, die außenpolitische Zusammenarbeit zu stärken und ihre Effizienz zu erhöhen. Um dies zu erreichen, war Dänemark schließlich auch bereit, institutionelle Veränderungen in Kauf zu nehmen. So unterstützte Dänemark ein Zusammenrücken von EG und EPZ durch die Entwicklung der GASP und stimmte jetzt ebenfalls der Zusammenlegung der Sekretariate der EPZ und des Europäischen Rates zu. Im Vorfeld des Amsterdamer Vertrages trug Dänemark 1996 ebenfalls die Einrichtung des Amtes des Hohen Vertreters der GASP mit, solange er dem Rat unterstellt blieb. Auch die Einrichtung einer Analyse- und Planungseinheit wie auch die Einführung gemeinsamer Strategien, verbunden mit der Möglichkeit ‚konstruktiver‘ Enthaltung, wurden befürwortet. Der Erweiterung des Sicherheitsbegriffes folgend, unterstützte Dänemark auch die Ausweitung sicherheitspolitischer Aspekte, die im Rahmen der GASP behandelt werden können (Larsen 1999: 11).<sup>78</sup> Dänemark stimmte zu, dass die sogenannten Petersberg-Aufgaben – humanitäre Einsätze, Krisenmanagement und friedenserhaltende Einsätze – im Rahmen der GASP stattfinden können, obwohl das *Opt-Out* von Edinburgh verhinderte, dass Dänemark an diesen Operationen selbst teilnehmen kann (Larsen 1999: 12).<sup>79</sup>

Obleich all diese institutionellen Neuerungen auf eine bedeutende Veränderung der dänischen Haltung hindeuten, so erwiesen sie sich im europäischen Vergleich als verhältnismäßig gemäßigt. Besonders in zwei Bereichen vertrat Dänemark weiterhin ‚negative‘ Positionen: das verteidigungspolitische *Opt-out* und die Ausweitung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen. In Maastricht arbeitete Dänemark gegen

<sup>78</sup> Dies ist ein bedeutender Gegensatz zur vorherigen dänischen Position, die vorsah, dass nur politische und wirtschaftliche Aspekte von Sicherheitspolitik im Rahmen der EPZ behandelt werden können.

<sup>79</sup> Diese Zustimmung ist keine Verneinung des *Opt-outs*, sondern geht vielmehr konform mit der mehrten intensiven Teilnahme an solchen Operationen im Rahmen der UNO, OSZE und der

Formulierungen, die auf eine gemeinsame Verteidigung oder Verteidigungspolitik abzielten (Art. J.4.1., J.4.2. EUV a.F.). Letztlich wurden sie nur akzeptiert, weil durch ihre Einbettung in die WEU gewährleistet wurde, dass sie Dänemark nicht betreffen würden. Durch das Nein im Referendum wurde dieser Vorbehalt noch verstärkt, indem man sich in Edinburgh ein *Opt-Out* für die Verteidigungsdimension sicherte.<sup>80</sup> Doch die restriktive Auslegung des *Opt-outs* brachte Dänemark in eine einsame Position, denn selbst die neutralen EU-Mitglieder, wenn sie auch eine gemeinsame Verteidigung kritisch sahen, nahmen doch an den Petersberg-Aufgaben teil.<sup>81</sup> Außerdem sträubte sich Dänemark gemeinsam mit Portugal und Großbritannien weiterhin gegen eine erhebliche Ausweitung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen.

Inhaltlich entwickelte sich die GASP zum zentralen Forum der Formulierung und Koordinierung dänischer Außenpolitik (Tonra 2000). Auch in den Fällen, in denen Dänemark sich auf andere institutionelle Kontexte hätte berufen können, wie z.B. im Zusammenhang mit Afrika und dem Baltikum, nutzte Dänemark maßgeblich das Forum der GASP (Larsen 1999: 16). So bildete die EU ein wichtiges Forum für die dänische OSZE-Politik. Insbesondere äußerte Dänemark wiederholt Kritik daran, dass größere Mächte nicht vorzugsweise die GASP nutzten, sondern auf andere Foren – wie die Kontaktgruppe im Fall Jugoslawien – auswichen. Auffallend ist, wie Dänemark sich fortwährend für ein Zustandekommen eines EU-Konsenses einsetzt. Im Rahmen der UN spiegelt das Abstimmungsverhalten Dänemarks meist die EU-Linie wider (Larsen 1999: 14). Nur wenn keine gemeinsame europäische Positionen zustande kommt, verfolgt Dänemark eine eigene Linie, bspw. anlässlich einer UN-Resolution gegen China 1997 (Holm 1998: 20-25).

<sup>80</sup> Das *Opt-Out* beinhaltet aber auch, dass Dänemark von der Ausarbeitung und Implementierung ausgeschlossen ist. Dänemark hat also seinen Einfluss auf die Entwicklungen in dem Bereich eingebüßt.

<sup>81</sup> Hoffnungen einer gemeinsamen nordischen Position (und dadurch innenpolitische Erleichterung) nach dem Beitritt von Finnland und Schweden haben sich nur teilweise erfüllt. Besonders in Bezug auf die GASP gibt es wesentliche Differenzen zwischen den nordischen Staaten. Dies wurde klar, als Finnland und Schweden – ohne vorher die dänische Regierung zu konsultieren – Mitte der 90er Jahre ein gemeinsames Positionspapier zur WEU veröffentlichten, das beträchtlich über das hinaus ging, was die Dänen zu akzeptieren bereit gewesen wären (Petersen 1995/96: 299; Petersen 1996/97: 304).

Position zur GESVP<sup>82</sup>

Bis 1999 machte Dänemark acht Mal von seinem Recht zum Opt-out in vertragspolitischen Fragen Gebrauch. Die ER-Gipfel in Köln und Helsinki 1999 brachten bahnbrechende Entscheidungen. Es kristallisierte sich nämlich heraus, dass eine EU-Verteidigungspolitik auf das Krisenmanagement und nicht auf die Landesverteidigung ausgerichtet ist, und dass sie in Zusammenarbeit mit der NATO und nicht – wie in Maastricht anvisiert – mit der WEU erfolgen würden. Diese Entwicklung entsprach den Erwartungen Dänemarks insoweit, als es sich seit 1992 außerordentlich aktiv am Krisenmanagement der UN, KSZE/OSZE und der NATO beteiligt hat. Im Vorfeld des Helsinki Gipfels erinnerte Dänemark zwar an die Vorbehalte, beteiligte sich aber aktiv an allen Diskussionen. Formell wirkten die Dänen nicht an den verteidigungspolitischen Entscheidungen des Gipfels mit, was sie jedoch nicht davon abhielt, den verschiedenen, in Helsinki eingerichteten Ausschüssen und Stäben beizutreten.<sup>83</sup>

## Sicherheitspolitik

Seit dem Ende der napoleonischen Kriege bis zum Eintritt in die NATO 1949 war der Erhalt der Neutralität das überragende Ziel der dänischen Außenpolitik gewesen. Nach der deutschen Besetzung im Zweiten Weltkrieg wurde jedoch die Fortführung einer isolierten Neutralitätspolitik ausgeschlossen, stattdessen bevorzugte man zunächst die UNO als primäres sicherheitspolitisches Instrument, später wurde dann die Hoffnung auf die Schaffung einer skandinavischen Verteidigungsunion gelegt. Erst mit dem Scheitern der skandinavischen Option wurde die NATO das prägende Element der dänischen Sicherheitspolitik (Holbraad 1991).

## Die geostrategische Lage

Die militärstrategische Bedeutung Dänemarks lag während des Kalten Krieges in seiner geographischen Lage am Schnittpunkt der See- und Luftverbindungen zwischen Nord- und Mitteleuropa und zwischen Ostsee und Atlantik (Pagell 2000: 35). Die Hauptaufgabe im Rahmen der NATO war daher die Überwachung der dänischen Ostseezugänge Sund, wie Kleiner Belt und Großer Belt, um die sowjetische Ostseeflotte zu kontrollieren (Holbraad 1991: 111). Grönland gilt als ein weiterer Schlüsselfaktor in der militärstrategischen Bedeutung Dänemarks. Mit der Entwicklung von Langstreckenbomben wandelte sich die Bedeutung Grönlands zum wichtigen Glied in der Kette amerikanischer

<sup>82</sup> Vgl. hierzu Larsen 2002.

<sup>83</sup> Vom dänischen Vertreter des Militärs wird erwartet, dass er sich nur mit den nicht-militärischen Aspekten des Krisenmanagements befasst.

Frühwarnstationen, da über Grönland die Flugbahnen der strategischen Interkontinentalraketen verlaufen (Petersen 1999a).

## Bündnispolitik

Im Rahmen der NATO kann man im Zeitraum bis 1989 für die dänische Politik zwei grundsätzliche Positionen feststellen: Erstens sollte die nordatlantische Allianz eine glaubwürdige abschreckende Wirkung entfalten, und zweitens versuchte Dänemark, seine Sicherheitspolitik gegenüber dem Warschauer Pakt so wenig provozierend wie möglich zu gestalten und aktiv Entspannung und Abrüstung voranzutreiben.<sup>84</sup> Die dänische NATO-Mitgliedschaft während des Kalten Krieges wurde hingegen durch eine gewisse Zurückhaltung gekennzeichnet. Wegen der Politik der Nicht-Provokation lehnte die dänische Regierung sehr früh aus Rücksicht auf sowjetische Sicherheitsinteressen sowohl die Stationierung fremder Truppen als auch die von nuklearen Waffen auf dänischem Boden ab.<sup>85</sup> Ferner nahm Dänemark z. B. nicht an Manövern östlich der Insel Bornholm teil.

Eine ganze Reihe von NATO-kritischen Parlamentsentscheidungen wurde in den achtziger Jahren durch eine alternative Mehrheit gegen den Willen der Minderheitsregierung getroffen. Aus den Resolutionen der alternativen Mehrheit im *Folketing* blieben lediglich zwei Fußnoten in den NATO Kommunikés: Zusammen mit Griechenland wurde ein dänischer Vorbehalt gegen ein Fortschreiten der Umsetzung des Doppelbeschlusses festgehalten sowie 1985 ein Vorbehalt gegen das SDI-Projekt. Außerdem fällt das dänische Verteidigungsbudget bis zum heutigen Tage stets geringer aus als von der NATO gefordert, was den Eindruck eines Trittbrettfahrertums genährt hat. Des Öfteren wird diese von den NATO-Partnern als sehr ambivalent wahrgenommene Haltung kritisiert, aber im Jahr 1967 im Harmel-Bericht, der teilweise auf einem dänisch-norwegischen Entwurf basiert, offiziell anerkannt.

Im Rahmen seiner Entspannungspolitik bemühte sich Dänemark seit den 60er Jahren um die Anknüpfung diplomatischer Kontakte mit den osteuropäischen Ländern, sowohl auf bilateraler Ebene als auch in der sogenannten „Gruppe der Neun“ (1965-1968) – bestehend aus den NATO-Staaten Belgien und Dänemark, vier neutralen Ländern und drei Warschauer Pakt-Staaten. Ein weiterer Beitrag zur Entspannungspolitik war die aktive Unterstützung der KSZE-Konferenz von 1973. In den 80ern war Dänemark dann aktiv beteiligt an multilateralen Aktivitäten, insbesondere an der Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen von 1984-86, auf die die Wiener Konferenz von 1986-1989 folgte.

<sup>84</sup> Vgl. hierzu Petersen 1999; Villaume 1999.

<sup>85</sup> Die Einschätzung der sowjetischen Bedrohung gegenüber Dänemark während dieses Zeitraum findet sich im sogenannten Seidenfaden-Bericht (Holbraad 1991: 121).

Der damalige Außenminister Uffe Ellemann-Jensen stellte am 17. April 1989 die sogenannte Politik des ‚aktiven Internationalismus‘ als neue außenpolitische Richtlinie vor, die eine Stärkung normativer Politikbereiche innerhalb der dänischen Außenpolitik bedeutete.<sup>86</sup> Diese neue Richtlinie wurde auch von seinem Nachfolger Niels Helveg Petersen unterstützt und im Sommer 1993 in einem Bericht des dänischen Außenministeriums über die „Prinzipien und Perspektiven der dänischen Außenpolitik“ in Bezug auf Form und Inhalt konkretisiert (Udenrigsministeriet 1993). Schließlich stellte die dänische Regierung im Dezember 1993 im neuen Verteidigungsgesetz fest, dass sich Dänemark keiner direkten militärischen Bedrohung gegen die Integrität seines Territoriums, seiner Souveränität und seiner Existenz als Nationalstaat mehr ausgesetzt sah. Allerdings gäbe es eine Bedrohung von sekundären dänischen sicherheitspolitischen Zielen und Werten wie dem Prinzip der friedlichen Lösung von territorialen Konflikten, die Respektierung der Menschenrechte, einer demokratischen Regierung und der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklung. Auch die „Analyse der dänischen und europäischen Sicherheit“, erstellt vom Ausschuss für Sicherheit und Abrüstung aus dem Jahre 1995, stellte fest, dass die dänischen Werte und die dänische Identität in den Mittelpunkt des neuen außenpolitischen Selbstvertrauens Dänemarks gerückt seien. Die Politik des aktiven Internationalismus zeichnete sich außerdem dadurch aus, dass militärische Mittel in zunehmendem Maße als vertretbare außenpolitische Instrumente gesehen wurden (Heurlin 1996).

Die NATO bleibt das wichtigste sicherheitspolitische Instrument, denn sie garantiert die fundamentale Sicherheit des dänischen Territoriums und die dafür unverzichtbare Einbindung der USA in die europäischen Sicherheitsstrukturen (von Handel 1997: 34). Zu den strategischen und organisatorischen Veränderungen der NATO hat Dänemark eine positive Einstellung und ist aktiv am gegenwärtigen Prozess der NATO-Umstrukturierung beteiligt. Als Resultat der Umstrukturierung der regionalen NATO-Kommandos sind die dänischen Streitkräfte heute stärker an Mitteleuropa gebunden als zuvor. Die abnehmende Bedeutung der nuklearen Waffen in der neuen NATO-Strategie steht im Einklang mit der dänischen Haltung. Dänemark hat ferner die Veränderung der *Reinforcement*-Strategie der NATO akzeptiert, was bedeutet, dass es heute sowohl an der schnellen Eingreiftruppe und den Krisenreaktionskräften als auch an den Hauptverteidigungskräften der NATO teilnimmt. Im Kern heißt das, dass die dänischen Streitkräfte nun selber eine unterstützende und verstärkende Rolle spielen müssen und nicht mehr nur Nutznießer der NATO-Sicherheitsgarantie sein können. In der Folge der veränderten Bedrohungsperzeption und der Erweiterung des Sicherheitsbegriffes der NATO werden die dänischen Streitkräfte reformiert, um den neuen Aufgaben gerecht werden zu können. So wird im parlamentarischen Verteidigungskompromiss von 1992 eine Restrukturierung der Verteidigungskräfte von der Territorialverteidigung zur

<sup>86</sup> Vgl. auch Heurlin 1996; Holm 1997; Marcussen 2001: 59; Holm 1998: 18f.

Teilnahme an internationalen Einsätzen vereinbart. Wichtigste Neuerung ist dabei die Aufstellung einer dänischen Internationalen Brigade (DIB), die aus 4500 Soldaten bestehen soll und für die Teilnahme an friedenserhaltenden, friedensschaffenden, humanitären und anderen UNO- und OSZE-Einsätzen vorgesehen ist. Diese Brigade wird ferner in die schnelle Eingreiftruppe der NATO integriert.

#### Internationale Einsätze

Dänemark hat gemeinsam mit anderen nordischen Ländern eine lange Tradition und wesentlichen Anteil an friedenserhaltenden Maßnahmen der Vereinten Nationen, u.a. durch die Bereitstellung von Friedenstruppen in Suez (1956-1957), im Kongo (1960-1964) und auf Zypern (seit 1964).<sup>87</sup> Dänemark hat an mehr als der Hälfte aller friedenserhaltenden Operationen der UN teilgenommen, die OSZE wird finanziell sowie personell überdurchschnittlich unterstützt, und auch die dänische Präsidentschaft 1997 zeichnete sich durch aktives Engagement aus.

Die Entsendung des dänischen Kriegsschiffes namens „Olfert Fischer“ in den Persischen Golf war der erste *out-of-area* Einsatz der dänischen Streitkräfte ohne spezifisches UNO-Friedensmandat und war daher ein wichtiges Novum in der dänischen Sicherheitspolitik. Auch in Ex-Jugoslawien fiel eine starke dänische Beteiligung auf – an der UN-Mission UNPROFOR im Jahr 1992, später auch an den IFOR/SFOR Streitkräften. Der Beitrag zur IFOR betrug 800 Mann, die der Nordisch-Polnischen Brigade in der „Multinationalen Division Nord“ bei Tuzla unterstellt waren. Im April 1994 schützten dänische Panzer einen schwedischen UN-Beobachtungsposten vor serbischen Angriffen. Im Kosovo-Krieg flogen acht dänische F-16 Kampfeinsätze, darüber hinaus war ein 900 Mann starkes *Armoured Infantry Battalion* stationiert. Damit lag der dänische militärische Beitrag im Verhältnis zur Bevölkerungszahl an der Spitze der NATO-Staaten. Während des Kosovokonflikts hingegen lässt sich die dänische Außenpolitik als eher reaktiv und NATO-loyal bezeichnen. Die Aufwertung der bilateralen Beziehungen zu den USA lassen sich deutlich ablesen, und zwar in der Anteilnahme nach dem 11. September 2001, der Beteiligung dänischer Truppen am Afghanistan-Einsatz und des expliziten Nicht-Kommentierens des weltweit kritisierten amerikanischen NMD-Vorhaben, dessen Verwirklichung eine Miteinbeziehung der US-Stützpunkte im dänischen Grönland bedeuteten.

<sup>87</sup> Vgl. [www.um.dk/english/danmark/danmarksbog/kap6/6-16.asp](http://www.um.dk/english/danmark/danmarksbog/kap6/6-16.asp).

### Zusammenfassung

- Dänemark hält an einer intergouvernementalen Ausrichtung der europäischen Zusammenarbeit fest.
- Eine Vertiefung der Integration im Sinne von supranationalen oder föderalen Elementen wird abgelehnt. Neuerdings setzt es sich aber für eine Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen ein, um europäische Minimalstandards durchzusetzen, besonders im Umwelt- und Verbraucherschutz, Sozialwesen und Arbeitsrecht.
- Die integrations skeptische Haltung Dänemarks wird durch ein hervorragendes „Compliance“-Verhalten kontrastiert.
- Dänemark unterstützt aktiv die Erweiterung, die nun als höchste Priorität die GAP abgelöst hat.
- Einer gewissen Europäisierung der Außenpolitik stimmt Dänemark zu, insbesondere der Ausdehnung der inhaltlichen Zusammenarbeit auf andere Politikfelder sowie der Bereitschaft, finanzielle Mittel für die europäische Zusammenarbeit zu erhöhen. Einer Einbeziehung von Politikbereichen, die Verteidigung, Sicherheit und Wohlfahrtsstaat tangieren, lehnt man allerdings konsequent ab.
- Ein überdurchschnittliches militärisches Engagement bei internationalen Einsätzen wird begleitet durch die Betonung der *soft security* (Entwicklungspolitik, Vertrauensbildende Maßnahmen etc.).

### Literatur zur dänischen Außenpolitik

- Branner, H. und M. Kelstrup (Hrsg.) (2000), Denmark's Policy towards Europe after 1945: History, Theory and Option. Odense, Odense University Press.
- Christensen, Jens (1993a), Denmark, the Nordic Countries and the EC 1963-1972, in: Birgit Nüchel-Thomsen (Hrsg.), The Odd Man Out? Denmark and the European Integration 1948-1992, Odense: Odense University Press, S. 35-49.
- Christensen, Jens (1993b), Denmark's participation in European Integration 1948-1956, in: Birgit Nüchel-Thomsen (Hrsg.), The Odd Man Out? Denmark and the European Integration 1948-1992, Odense: Odense University Press, S. 15-22.
- Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg (1995), Dansk og europæisk sikkerhed. København: SNU.
- Due-Nielsen, C. und N. Petersen (Hrsg.) (1995), Adaptation and Activism. The Foreign Policy of Denmark 1967-1993, Copenhagen, DJØF Publishing.
- Ersbøll, Niels (1993), Denmark in the EC : the first 20 years 1972-1992, in: Birgit Nüchel-Thomsen (Hrsg.), The Odd Man Out? Denmark and the European Integration 1948-1992, Odense: Odense University Press, S. 69-86.
- Hækkerup, P. (1965), Dans udenrigspolitik, Copenhagen, Fremad.
- Hedetoft, Ulf (2000), Views from Denmark on Germany and the Nice IGC, in: Institutional Reforms of the EU - the IGC in Nice, German Foreign Policy in Dialogue (Newsletter), Vol. 1, No. 3, December 2000, (<http://www.uni-trier.de/uni/fb3/politik/dtap/newsletter/archive/issue03.-html#german>).
- Heurlin, Bertel (1996), Denmark. A new activism in foreign and security policy, in: Christopher Hill (Hrsg.), The Actors of Europe's Foreign Policy, London: Routledge, S. 166-85.
- Holbraad, Carsten (1991), Danish Neutrality. A Study in the Foreign Policy of a Small State, Oxford, New York, Toronto: Clarendon Press, Oxford University Press.
- Holm, Hans-Henrik (1997), Denmark's Active Internationalism: Advocating International Norms with Domestic Constraints, in: Bertel Heurlin und

- Hans Mouritzen (Hrsg.), *Danish Foreign Policy Yearbook 1997*, Copenhagen: DUPI, S. 52-80.
- Holm, Hans-Henrik (1998), *And Now What -Denmark? Danish Foreign Policy Turns Activist*, in: Georg Sørensen und Hans-Henrik Holm (Hrsg.), *And Now What? International Politics after the Cold War*, Aarhus: Politica, S. 18-41.
- Jensen, L., J. Thomasen et al. (1994). *Danmarks udenrigsøkonomi*, Copenhagen, Handelshøjskolens Forlag.
- Kortmann, Jürgen (1994), *Die Außenpolitik westeuropäischer Kleinstaaten am Beispiel Irlands und Dänemarks*, Bochum: Universitätsverlag Dr. N. Brockmeyer Bochum.
- Larsen, Henrik (1999), *Denmark and the CFSP in the 1990s: Active Internationalism and the Edinburgh Decision*, Working Paper, Copenhagen: Danish Institute of International Affairs.
- Larsen, Henrik (2000), *Denmark and the European Defense Dimension in the Post-Cold War Period: Opt-out or Participation?*, in: Bertel Heurlin und Hans Mouritzen (Hrsg.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2000*, Copenhagen: DUPI, S. 87-120.
- Larsen, Henrik (2002), *Denmark and the EU defence dimension: Opt-out across the board? The ESDP and the Nordic Countries*, Working Paper, Helsinki, The Finnish Institute for International Affairs.
- Laursen, Finn (1992), *Denmark and the Political Union*, in: Finn Laursen und Sophie Vanhoonacker (Hrsg.), *The Intergovernmental Conference on Political Union: Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*, Maastricht: European Institute of Public Administration, S. 63-77.
- Marcussen, Martin (2001), *Dänemark*, in: Jürgen Bellers und Thorsten Brenner (Hrsg.), *Handbuch der Außenpolitiken*, München: R. Oldenbourg Verlag, S. 48-53.
- Miljan, T. (1977), *The Reluctant Europeans. The Attitudes of the Nordic Countries towards European Integration*, London, C. Hurst.
- Olesen, T. B. (Hrsg.) (1995), *Interdependence Versus Integration. Denmark, Scandinavia and Western Europe, 1945-1960*, Odense, Odense University Press.

- Pagell, Saskia (2000), *Souveränität oder Integration? Die Europapolitik Dänemark und Norwegens von 1945 bis 1995*, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, et al.: Peter Lang. Europäischer Verlag der Wissenschaften.
- Pedersen, Thomas (1996), *Denmark and the European Union*, in: Lee Miles (Hrsg.), *The European Union and the Nordic Countries*, London, New York: Routledge, S. 81-100.
- Petersen, Nikolaj (1995/96), *Dänemark*, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration*, Bonn: Europa Union Verlag, S. 297-300.
- Petersen, Nikolaj (1996/97), *Dänemark*, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration*, Bonn: Europa Union Verlag, S. 303-06.
- Petersen, Nikolaj (1997/98), *Dänemark*, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration*, Bonn: Europa Union Verlag, S. 319-24.
- Petersen, Nikolaj (1998/99), *Dänemark*, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration*, Bonn: Europa Union Verlag, S. 333-36.
- Petersen, Nikolaj (1999/2000), *Dänemark*, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration*, Bonn: Europa Union Verlag, S. 317-22.
- Petersen, Nikolaj (1998), *Denmark, the IGC 1996 and the Future of the European Union*, in: Bertel Heurlin und Hans Mouritzen (Hrsg.), *Danish Foreign Policy Yearbook 1998*, Copenhagen: DUPI, S. 43-59.
- Petersen, Nikolaj (1999a), *Denmark's 50 years with NATO*, Arhus, Department of Political Science, University of Arhus.
- Petersen, Nikolaj (1999b), *The Danish Referendum on the Treaty of Amsterdam*, in: Bertel Heurlin und Hans Mouritzen (Hrsg.), *Danish Foreign Policy Yearbook 1999*, Copenhagen: DUPI, S. 101-122.
- Petersen, Nikolaj und Christian Thune, (Hrsg.) (1991), *Dansk Udenrigspolitisk Arbog 1990*, Copenhagen: DJOF Publishing.
- Rüdiger, Mogens (1995), *Denmark and the European Community 1967-1985*, in: Carsten Due-Nielsen und Nikolaj Petersen (Hrsg.), *Adaptation and*

- Activism. The Foreign Policy of Denmark 1967-1993, Copenhagen: DJÖF, S. 163-88.
- Schumann, Wolfgang (1982), Dänemark, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn: Europa Union Verlag, S. 321-32.
- Schumann, Wolfgang (1983), Dänemark, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn: Europa Union Verlag, S. 337-45.
- Schumann, Wolfgang (1984), Dänemark, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch Der Europäischen Integration, Bonn: Europa Union Verlag, S. 340-48.
- Schumann, Wolfgang (1986/87), Dänemark, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn: Europa Union Verlag, S. 346-52.
- Schumann, Wolfgang (1987/88), Dänemark, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn: Europa Union Verlag, S. 351-59.
- Sørensen, C. L. (1978), Danmark og EF i 1970erne, Copenhagen, Borgen.
- Thune, Christian (1989/90), Dänemark, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn: Europa Union Verlag, S. 314-20.
- Thune, Christian (1993/94), Dänemark, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn: Europa Union Verlag, S. 313-18.
- Tonra, Ben (2000), Denmark and Ireland, in: Ian Manners und Richard Whitman (Hrsg.), The Foreign Policies of European Union Member States, Manchester: Manchester University Press, S. 224-242.
- Tonra, Ben (2001), The Europeanisation of National Foreign Policy. Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union. Aldershot: Ashgate.
- Udenrigsministeriet (1993), Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik. Dansk udenrigspolitik på vej mod år 2000, Kopenhagen.

- Villaume, P. (1999), Denmark and NATO through 50 years, in: Bertel Heurlin und Hans Mouritzen (Hrsg.), Danish Foreign Policy Yearbook 1999, Copenhagen: DUPI, S. 29-62.
- von Handel, Thomas, Die dänische Ostpolitik in bezug auf die baltischen Republiken und die russische Föderation, Christian-Albrechts-Universität Kiel, 1997.