

**NEUE NORMALITÄTEN IN DÄNEMARK****DIE FOLKETINGSWAHL 2007 UND DIE ZUKUNFT DER DÄNISCHEN EU-AUSNAHMEN****von Carsten Schymik\***

**Europa spielte wie üblich keine Rolle bei den dänischen Parlamentswahlen im November 2007. Innenpolitische Faktoren bestimmten die Wiederwahl der liberal-konservativen Regierung von Ministerpräsident Anders Fogh Rasmussen. Gleichwohl signalisiert das Wahlergebnis längerfristige Entwicklungen im politischen System Dänemarks, die auch im europäischen Kontext bemerkenswert sind. Neue Normalitäten stellen sich ein in einem Land, das immer weniger skandinavisch erscheint – vielleicht sogar im Hinblick auf die EU.**

Mit ihrem dritten Sieg in Folge erweist sich die von Anders Fogh Rasmussen geführte Allianz aus Liberaler Partei (*Venstre*) und Konservativer Volkspartei (KF) als das erfolgreichste bürgerliche Regierungsbündnis der dänischen Nachkriegsgeschichte. Nichtsozialdemokratische Regierungen kommen in Dänemark zwar häufiger vor als in Norwegen oder Schweden, doch bis zur Wahl 2007 ist es auch in Dänemark noch keiner Konstellation im rechten Parteienspektrum gelungen, zwei Mal hintereinander wiedergewählt zu werden. Sollte die Koalition bis zum Ende der Legislaturperiode 2011 bestehen, wird Fogh Rasmussen sein zehntes Jahr im Amt erreichen, ohne jemals den Koalitionspartner gewechselt zu haben – ein Maß von Regierungsstabilität, wie man es in Skandinavien eigentlich mit der Sozialdemokratie verbindet.

Seit 1945 ist Dänemark knapp vier Jahrzehnte – genau 38 von 62 Jahren – von Sozialdemokraten regiert worden. Die ersten drei Jahrzehnte sozialdemokratischer Vorherrschaft entfallen jedoch auf

die Zeit vor 1980. Seither wird dänische Politik überwiegend von bürgerlichen Regierungen bestimmt, zunächst unter Poul Schlüter (1982-93) und seit 2001 unter Anders Fogh Rasmussen. Die Entwicklung Dänemarks koppelt sich damit zunehmend vom übrigen Skandinavien ab, wo die Sozialdemokratie die dominante Partei bleibt. In Norwegen sind Sozialdemokraten auch nach 1980 mehr als die Hälfte der Zeit an der Regierungsmacht gewesen (und insgesamt 44 Jahre seit 1945). In Schweden regierten Sozialdemokraten sogar 52 der letzten 62 Jahre, und auch nach 1980 waren es noch 21 von 27 Jahren. Sicherlich ist Skandinavien nach wie vor eine europäische Hochburg der Sozialdemokratie, doch geht die Gleichung für Dänemark immer weniger auf. Das Land ist langfristig nach rechts gerückt und damit gleichsam kontinentaler geworden.

Entscheidenden Anteil an der Nachhaltigkeit des politischen Rechtsrucks hat die Dänische Volkspartei (DF). Sie war und ist der Garant für das politische Überleben der Regierung Fogh Rasmus-

---

\* Dr. Carsten Schymik, Jahrgang 1967, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Nordeuropa-Institut der Humboldt-Universität zu Berlin und Forschungsstipendiat des Dag-Hammarskjöld-Programms der Schwedischen Reichsbankstiftung. Seit 2003 leitet er die Forschungsgruppe Nordeuropäische Politik (FOR:N) an der HU Berlin.

sen, denn nur durch die Unterstützung der DF ist dessen Minderheitskoalition im Folketing mehrheitsfähig. Die Wahl 2007 hat die Position der Dänischen Volkspartei weiter gefestigt. Während die Regierungsparteien Stimmen verloren, konnte die DF noch einmal leicht um 0,6 Prozent und 1 Mandat zulegen (siehe Tabelle). Angesichts des Rekordergebnisses bei der Wahl 2005 war dies eine Überraschung. Tatsächlich aber hat die Partei von Pia Kjöersgaard kontinuierlich bei allen vier Folketingswahlen, an denen sie seit ihrer Gründung 1995 teilgenommen hat, Zugewinne gemacht, und zwar sowohl nach dem relativen Stimmenanteil (von 7,4 Prozent 1998 auf 13,9 Prozent 2007) als auch nach der absoluten Zahl der Wähler (von ca. 250.000 auf 480.000). Zum dritten Mal in Folge behauptet sich die Dänische Volkspartei nunmehr als drittstärkste Kraft im Folketing nach den Liberalen und den Sozialdemokraten.

Tabelle: Ergebnis der Folketingswahl am 13. November 2007

Partei	Stimmenanteil % (Veränderung zur Wahl 2005)	Mandate (Veränderung zur Wahl 2005)
Liberaler (V)	26,2 (- 2,8)	46 (- 6)
Sozialdemokraten (S)	25,5 (- 0,3)	45 (- 2)
Dänische Volkspartei (DF)	13,9 (+ 0,6)	25 (+ 1)
Sozialisten (SF)	13,0 (+ 7,0)	23 (+ 12)
Konservative (KF)	10,4 (+ 0,1)	18 (0)
Sozialliberale (RV)	5,1 (- 4,1)	9 (- 8)
Neue Allianz (NA)	2,8 (+ 2,8)	5 (+ 5)
Einheitsliste (EL)	2,2 (- 1,2)	4 (- 2)
Regierungskoalition: V+KF mit Tolerierung durch DF + NA		
Mandate gesamt: 179 (einschließlich je 2 für Grönland und Färöer)		
Wahlbeteiligung: 86,59 %		

Die Dänische Volkspartei kann nicht länger als vorübergehendes Protestphänomen gelten, sondern muss als etablierte Kraft im dänischen Parlament verstanden werden. Gewiss provoziert die DF mit ihrer fremdenfeindlichen Politik nach wie vor heftigen Widerspruch, innenpolitisch wie international. Doch die Tage, als die Partei von allen anderen im Folketing als "nicht stubenrein" qualifiziert und entsprechend behandelt wurde, sind mit der Wahl 2007 wohl endgültig vorbei. Die parlamentarische Praxis der letzten sieben Jahre hat jedenfalls gezeigt, dass Fogh Rasmussen mit Pia Kjöersgaard rechnet, um Politik zu gestalten, und dass er mit ihr rechnen kann. Die Dänische Volkspartei ist zu

einer normalen Unterstützerpartei einer Minderheitsregierung geworden. Ihre direkte Regierungsbeteiligung stand zwar auch 2007 nicht ernsthaft zur Debatte, doch auf Dauer werden bürgerliche Koalitionen nicht an der drittstärksten Kraft im Parlament vorbei gebildet werden können.

Noch allerdings ist nicht ausgemacht, ob Fogh Rasmussen die volle Legislaturperiode überlebt, denn schon in den ersten Monaten hat sich erwiesen, dass er im Folketing auf einer äußerst schmalen und instabilen Vertrauensbasis agieren muss. Die Verteidigung der absoluten Mehrheit von 90 Sitzen war zunächst nur möglich, weil einer der beiden Mandate für die autonomen Färöer von Edmund Joensen für die *Venstre* nahestehende Partei der Unionisten (*Sambandsflokkurin*) erobert wurde. Als dann Pia Christmas-Møller im Dezember aus Protest gegen die geplante Novellierung des Asylgesetzes aus der konservativen Fraktion austrat, war Fogh Rasmussen gezwungen, eine weitere Partei mit ins Boot zu holen. Diese fand er in der erst im Mai 2007 gegründeten Neuen Allianz (*Ny Alliance*, NA), der mit 2,8 Prozent auf Anhieb den Sprung ins Folketing gelang. Die fünfköpfige NA-Fraktion unter dem Vorsitzenden Naser Khader hatte stets signalisiert, die Regierung nicht stürzen zu wollen, und sie tat dies auch nicht, als Fogh Rasmussen Ende Januar 2008 im Parlament die Vertrauensfrage stellte, weil das Scheitern seiner Asylrechtsreform drohte. Seither ist die Mehrheitsfähigkeit der Regierung neben der Dänischen Volkspartei auch an die Tolerierung durch die Neue Allianz gebunden. Es bleibt daher abzuwarten, wie lange Fogh Rasmussen der Balanceakt gelingt, nicht nur die liberal-konservative Koalition mit nordatlantischer Erweiterung zusammenzuhalten, sondern zugleich tragfähige Kompromisse mit gleich zwei Unterstützerparteien zu erzielen, die zudem widerstreitende programmatische Ziele vor allem in der Einwanderungspolitik verfolgen.

Für die Europapolitik Dänemarks hatte die Wahl 2007 offenkundig keine Bedeutung, denn das Thema EU spielte wie bei früheren Wahlkämpfen keine Rolle. Einen symptomatischen Beleg dafür lieferte *Danmarks Radio* (DR), Dänemarks staatliche Rundfunk- und Fernsehanstalt, auf deren Sonderseiten zur Wahl im Internet eine Rubrik über die „Tabu-Themen“ des Wahlkampfes zu finden war. Die DR-Redakteure hatten fünf Themen ermittelt, die aus der öffentlichen Debatte ausgeblendet wurden, obwohl ihnen politische Relevanz zugesprochen werden konnte, nämlich: Frauengleichstellung, Irak-Krieg, Verkehrsinfrastruktur, Kriminalität auf Grönland und – an oberster Stelle

– die Europäische Union.<sup>2</sup> Zum Nicht-Thema Nummer eins avancierte die EU vor allem wegen der Tabuisierung der Frage nach einer Volksabstimmung über den Lissabon-Vertrag. Die liberal-konservative Regierungskoalition enthielt sich einer Diskussion mit Hinweis auf die erst nach der Wahl anstehende verfassungsrechtliche Klärung des richtigen Ratifizierungsverfahrens. Die Sozialdemokratie ist in ihrer Haltung zur EU traditionell gespalten und hält daher in Wahlkämpfen regelmäßig ein niedriges europapolitisches Profil. Die kleineren Parteien im Folketing können zwar vergleichsweise eindeutig als EU-freundlich (Sozialliberale, Neue Allianz) oder EU-kritisch (Dänische Volkspartei, Sozialistische Volkspartei, Einheitsliste) beschrieben werden, doch mit Ausnahme der Einheitsliste wollte keine Partei die Forderung nach einem Referendum über den Lissabon-Vertrag zum Wahlkampfthema machen.

Nach der Wahl dauerte es erwartungsgemäß nicht lange, bis die Europapolitik wieder auf die politische Tagesordnung rückte. Schon mit der ersten Regierungserklärung am 27. November machte Fogh Rasmussen die EU zu einem Schwerpunkt der Regierungsarbeit in der kommenden Legislaturperiode. In dem Wunsch, Dänemark "voll und ganz" in die EU zu integrieren und damit wieder "im Herzen Europas" zu platzieren, kündigte er zwei Initiativen seiner Regierung an: zum einen die "schnelle Ratifizierung" des Lissabon-Vertrages und zum anderen, "dass die Bevölkerung bei einer Volksabstimmung in dieser Wahlperiode die Gelegenheit haben soll, zu den dänischen EU-Ausnahmen Stellung zu nehmen."<sup>3</sup>

Das erste Ziel, die schnelle Ratifizierung des Lissabon-Vertrages, wird die Regierung Fogh Rasmussen sehr wahrscheinlich erreichen. Denn im Unterschied zum alten EU-Verfassungsvertrag wird der neue Reformvertrag von Lissabon nicht zur Volksabstimmung gebracht. Zwar entspricht dies nicht der Bevölkerungsmehrheit, die sich Umfragen zu Folge zu etwa 60 Prozent für ein Lissabon-Referendum ausspricht, wohl aber einem breiten parteipolitischen Konsens, der über die Regierungskoalition hinaus die sozialdemokratische und mithin die sozialistische Opposition einschließt. Einzig die Dänische Volkspartei am rechten Rand und die Einheitsliste am linken Rand des Folketings beharren auf einer Volksabstimmung, können diese aber nicht aus eigener Kraft erzwingen.

Die Vermeidung einer Volksabstimmung ist primär eine politisch motivierte Entscheidung. Formal jedoch hing diese Entscheidung an einer Verfahrensfrage. Das dänische Grundgesetz (*Grundloven*, GRL) stipuliert kein obligatorisches Referendum über europäische Verträge, wie immer wieder irrtümlich dargestellt wird. Allerdings sieht § 20 GRL eine Volksabstimmung mit verbindlicher Wirkung für den Fall vor, dass die parlamentarische Ratifizierung eines internationalen Vertrages scheitert, weil die qualifizierte Mehrheit von fünf Sechstel der Folketingsmitglieder verfehlt wurde. Anders gesagt können EU-Verträge durchaus auf parlamentarischem Wege verabschiedet werden, doch schon eine Minderheit von 30 Abgeordneten ist in der Lage, durch ihr Veto eine Volksabstimmung herbeizuführen. Das Verfahren nach § 20 GRL gilt indes nur für Verträge, durch die nationale Kompetenzen an überstaatliche Organisationen übertragen werden. Ist dies nicht der Fall, kann die Ratifizierung des Vertrages auch nach Maßgabe von § 19 GRL mit einfacher Mehrheit erfolgen. Im Fall des EU-Verfassungsvertrages kam das Justizministerium im Jahr 2004 noch zu dem Schluss, dass das Verfahren nach § 20 GRL anzuwenden sei, weil es in insgesamt neun Bereichen um souveränitätsrelevante Entscheidungen ging. Im Wissen um die im Folketing vorhandene Sperrminorität trat Fogh Rasmussen damals die Flucht nach vorne an und befürwortete selbst eine Volksabstimmung, die er dann nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden 2005 wieder aussetzte. Bezüglich des Lissabon-Vertrages sah das Justizministerium jedoch keinen Grund mehr zur Anwendung von § 20 GRL, da dieser im Unterschied zum EU-Verfassungsvertrag keine Übertragung nationaler Kompetenzen impliziere.<sup>4</sup> Folglich wird das Folketing voraussichtlich schon im Frühjahr 2008 den Lissabon-Vertrag mit einfacher Mehrheit nach § 19 GRL ratifizieren.

Das zweite Ziel, die Aufhebung der dänischen Ausnahmen vom Maastrichter EU-Vertrag, wird ungleich schwerer zu erreichen sein. Anders als beim Lissabon-Vertrag ist zunächst unstrittig, dass eine Revision der EU-Ausnahmen nur im Wege einer Volksabstimmung erfolgen kann. Das Abstimmungsgebot liegt dabei nicht in der Verfassung begründet, sondern ist eine ausdrückliche Verpflichtung aus dem sogenannten "nationalen Kompromiss", der 1992 nach dem Nein im Referendum über den Maastricht-Vertrag zwischen

<sup>2</sup> *Danmarks Radio* zur Folketingswahl 2007 [<http://www.dr.dk/Nyheder/Temaer/Politik+temaer/2007/Valg/20071030140718.htm>; 28.1.2008].

<sup>3</sup> Regierungserklärung von Ministerpräsident Anders Fogh Rasmussens im Folketing am 27. November 2007 [<http://www.stm.dk/Index/dokumenter.asp?o=2&n=0&h=2&t=14&d=2930&s=1>; 28.1.2008].

<sup>4</sup> Justizministerium, *Redegørelse for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Lissabon-traktaten* (Bericht über bestimmte verfassungsrechtliche Fragen in Verbindung mit Dänemarks Ratifikation des Lissabon-Vertrages), 4.12.2007 [<http://www.justitsministeriet.dk/fileadmin/downloads/Grundlov.pdf>; 11.12.2007].

den Parteien im Folketing geschlossen wurde.<sup>5</sup> Mit der Volksabstimmung über die EU-Ausnahmen strebt die Regierung Fogh Rasmussen nun zugleich einen neuen nationalen Kompromiss in der Europapolitik an.

Die Konturen dieses erneuerten nationalen Kompromisses sind indes bislang ebenso unklar wie Zeitpunkt und Modalitäten einer Volksabstimmung über die EU-Ausnahmen. Offen ist beispielsweise die Frage, ob die insgesamt vier *opt-outs* vom Maastricht-Vertrag, die zur Debatte stehen, gemeinsam oder getrennt zur Abstimmung gestellt werden sollen? Die Situation wird zusätzlich dadurch kompliziert, dass die *opt-outs* unterschiedliche Bedeutung haben und verschiedenartige politische Risiken bergen. Ziemlich unproblematisch ist etwa die Ausnahme von der europäischen Unionsbürgerschaft, weil diese in der EU selbst noch keine praktischen Folgen gezeitigt hat. Eine Volksabstimmung darüber hätte daher allenfalls symbolischen Charakter. Hochproblematisch ist hingegen die Ausnahme von der Europäischen Währungsunion und dem Euro, weil dieses *opt-out* schon einmal im Jahr 2000 zur Abstimmung stand und mit deutlicher Mehrheit von 53,2 Prozent bekräftigt wurde. Nach Lage der Dinge spricht nichts dafür, dass ein zweites Euro-Referendum in absehbarer Zeit zu einem anderen Ergebnis führen würde.<sup>6</sup>

Bessere Erfolgsaussichten versprechen derzeit eher Volksabstimmungen über die beiden anderen Ausnahmen vom EU-Vertrag, das heißt bezüglich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und der rechts- und innenpolitischen Zusammenarbeit in den Bereichen Einwanderung und Asyl. Hier zeichnet sich ein neuer Parteienkonsens ab, nachdem zuletzt auch die Führung der Sozialistischen Volkspartei signalisiert hatte, gemeinsam mit der Regierung für die Beseitigung dieser *opt-outs* einzutreten. Die Positionierung der Sozialisten wird in Dänemark mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgt, weil die Partei in der Vergangenheit ein verlässliches Barometer für die Siegeschancen bei EU-Abstimmungen war. 1992 trat sie gegen den Maastricht-Vertrag auf und 2000 gegen den Euro,

und beide Volksabstimmungen endeten mit einem Nein. 1993 dagegen warben die Sozialisten erfolgreich für die Edinburgh-Vereinbarung, ebenso wie 1998 für den Amsterdam-Vertrag. Allerdings knüpfen die Sozialisten ihre endgültige Stellungnahme an Bedingungen, die u.a. verhindern sollen, dass Dänemark nach Abschaffung des *opt-out* von der ESVP sein militär- und rüstungspolitisches Engagement im Rahmen der EU verstärkt. Im Hinblick auf den Bereich Inneres und Justiz ist es wiederum die Dänische Volkspartei, die an der bestehenden Ausnahmeregelung festhalten will, weil sie die Fortführung einer restriktiveren Asyl- und Einwanderungspolitik erlaubt, als dies nach gemeinsamem EU-Standard geboten wäre. Letztlich ist also bei allen *opt-outs* damit zu rechnen, dass die Ansetzung einer Volksabstimmung schwer zu überwindenden politischen Widerstand hervorrufen wird.

Alles in allem ähnelt die Perspektive auf eine neue dänische Europapolitik der diffusen Gemengelage, der sich die Regierung von Anders Fogh Rasmussen generell gegenüber sieht. Triumph oder Untergang liegen daher nahe beieinander. Einerseits besteht jederzeit die Gefahr des Scheiterns der Regierung, sei es im Spannungsverhältnis zwischen Koalitions- und Tolerierungsparteien oder wegen der Ambition eines erneuerten nationalen Kompromisses in der Europapolitik. Andererseits hat es die Regierung Fogh Rasmussen durchaus in der Hand, auch ihre dritte Amtsperiode erfolgreich zu bestehen. Gelingt ihr dies, wird man Dänemark am Ende nicht nur eine neue politische Normalität bürgerlicher Regierung bescheinigen müssen, sondern womöglich auch die Normalisierung des schwierigen Verhältnisses zur Europäischen Union.

<sup>5</sup> Die einzige damals im Folketing vertretene Partei, die den nationalen Kompromiss ablehnte, war die Fortschrittspartei (Frp) unter der Führung von Pia Kjörsgaard. Die Dänische Volkspartei hat die Linie Kjörsgaards weitergeführt und steht daher heute als einzige Partei in Opposition zum nationalen Kompromiss, wengleich auch die DF das im Kompromiss verankerte Abstimmungsgebot gutheißt.

<sup>6</sup> Dies prognostizieren auch die Politikwissenschaftler Derek Beach (Universität Aarhus) und Rasmus Länder (Süddanische Universität) in einer kürzlich fertiggestellten Studie, vgl. den Bericht der Zeitung Information vom 28.1.2008 [<http://www.information.dk/153822>; 4.2.2008].