
Universität Konstanz

Fakultät für Verwaltungswissenschaft, FG Politik

Das Verhältnis Dänemarks zur Europäischen Union
in der ersten Hälfte der 90er Jahre -

**Die Dänische Regierung im Spannungsfeld
zwischen europäischen Interessen und dem
'NEJ' des dänischen Volkes am 2.6.1992**

Magisterarbeit

Verfasser:

Alexander Huber

Matr. Nr. 01/237655

Abgabe:

Alexander Huber:

Das Verhältnis Dänemarks zur Europäischen Union in der ersten Hälfte der 90er Jahre -
Die Dänische Regierung im Spannungsfeld zwischen europäischen Interessen und dem 'NEJ' des dänischen Volkes am 2.6.1992

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
1.1 Problemstellung.....	1
1.2 Zielsetzung und Vorgehensweise	2
1.3 Zentrale Begriffe	3
2. Eine kleine Einführung in Theorien der Internationalen Beziehungen	5
2.1 Der <i>Primat der Innenpolitik</i> ?.....	5
2.2 <i>Ideen</i> in den Internationalen Beziehungen	6
2.2.1 Die Spieltheorie und die Wirksamkeit von Ideen	8
2.3 Abschluß.....	11
3. Das Verhältnis von nationaler und internationaler Politik in der Spieltheorie	13
3.1 Die Modelle	14
3.2 Wahlen und <i>Divided Government</i> als Beschränkung für Liberalisierung	16
3.2.1 <i>Divided Government</i> mit vollständiger Information.....	18
3.2.2 Wahlen und unvollständige Information	20
3.2.3 Vergleich der Spiele mit unvollständiger und vollständiger Information	20
3.3 Das dänische Sondermodell von <i>Divided Government</i>	21
3.3.1 Endogene Ratifizierungsinstitutionen	22
3.3.2 Anwendung des <i>Divided Government</i> Modells am Beispiel Dänemarks	26
3.3.3 Parlamentarische Kontrolle und Minderheitsregierung.....	28
3.3.4 Weitere Auswirkungen bei der Existenz von Ratifizierungsregeln.....	30
3.3.5 Konkurrierende Interpretationen.....	33
3.4 Abschluß	35

4. Korporatismus und Administrative Regime	37
4.1 Die vier Typen administrativer Regime	38
4.2 Die politisch-administrativen Institutionen in Dänemark.....	43
4.2.1 Der <i>Folketings Markedsudvalg</i> des Parlaments.....	45
4.2.2 Die drei administrativen und politischen Ebenen im dänischen System	48
4.2.3 Öffentliches Lobbying: Ad hoc und reagierend, aber verändernd	50
4.2.4 Allgemeine Merkmale öffentlicher Anpassung.....	51
4.4 Abschluß.....	52
5. Dänemark im Europäischen Integrationsraum.....	54
5.1 Außenbeziehungen	54
5.1.1 Skandinavien	54
5.1.2 Europa	55
5.1.3 Atlantik.....	56
5.1.4 Welt	57
5.2 Der strukturelle Rahmen.....	57
5.2.1 Die Ursprünge der dänischen Europapolitik	58
5.2.2 Die dänische Bevölkerung und die Europäische Integration	61
5.2.3 Die Volksbewegungen gegen die Europäische Union	64
5.3 Maastricht oder der Beginn einer neuen Europapolitik	65
5.3.1 Das dänische Memorandum	66
5.3.2 Die Ablehnung des Vertrages von Maastricht in der Volksabstimmung 1992	69
5.3.3 Der nationale Kompromiß und das Abkommen von Edinburgh	70
5.3.4 Die Volksabstimmung vom Mai 1993	74
5.4 Die Situation nach dem Referendum von 1993.....	76
5.4.1 Die Wahlen 1994: Europawahl und Parlamentswahl.....	78
5.4.2 Die Europadebatte seit den Wahlen von 1994.....	80
5.5 Abschluß: Die Neuorientierung der dänischen Europapolitik.....	85
6. Schlußbemerkungen.....	89
7. Anhang	92
8. Literaturverzeichnis	94

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Bild 1:	Acceptance sets und win sets.....	23
Tabelle 1:	Institutionelle Charakteristiken administrativer Regime	41
Tabelle 2:	Einstellung der politischen Parteien gegenüber der Europäischen Integration	92
Tabelle 3:	Sitzverteilung im dänischen Parlament 1990, 1994 und 1998	92

1. Einleitung

The destiny of a country is never wholly in the hands of its own people. In some cases, domination imposed by people from outside the country can be so decisive as to override the effects of all the other conditions.

Robert A. Dahl¹

1.1 Problemstellung

Am 2. Juni 1992 stimmten 50,7% der dänischen Bevölkerung in einem Referendum gegen den Vertrag über die Europäische Union. Bereits im Vorfeld dieser Abstimmung hatte sich in Dänemark eine breite Opposition gegen den Vertrag von Maastricht abgezeichnet, der den damaligen Außenminister Ulf Ellemann-Jensen bereits lange vor der Abstimmung selbst am Erfolg des Referendums zweifeln ließ. Dennoch war international die Überraschung groß, als sich das dänische Volk tatsächlich mehrheitlich gegen Vertrag aussprach. Dies vor dem Hintergrund einer großen Mehrheit von über 80% *für* den Vertrag im Folketing, dem dänischen Parlament, einer Befürwortung des Vertrages durch einen Großteil der überregionalen Medien, der Industrieverbände und einiger Gewerkschaften.

Die Abstimmung muß allerdings auch vor dem Hintergrund mangelnder innenpolitischer Akzeptanz der Regierungskoalition gesehen werden, die durch mehrere Skandale stark geschwächt war. Sie bot damit der auch außerparlamentarischen Opposition genügend Angriffsmöglichkeiten. So könnte man vermuten, daß die Ablehnung des Vertrages auch ein Votum gegen die Regierung war.

Diese These könnte auch dadurch bestätigt werden, daß eine "nachgebesserte Version" des Vertrags von Maastricht in einem zweiten Referendum am 18.5.1993 von der Bevölkerung mehrheitlich gutgeheißen wurde. Zwischenzeitlich war es an der politischen Spitze des Staates zu einem Machtwechsel weg von der Koalition aus Konservativen und Liberalen hin zu einer Regierungskoalition unter der Führung der Sozialdemokraten gekommen.² Die Anhänger der Sozialdemokratischen Partei waren bei der ersten Abstimmung noch mit großer Mehrheit gegen den Vertrag von Maastricht gewesen, hatten aber nach dem Regierungsantritt ihrer Partei mehrheitlich *für* den nachgebesserten Vertrag gestimmt.

¹ zitiert bei: Bruce Bueno de Mesquita / Randolph M. Siverson, 1997: Nasty or Nice? Political systems, endogenous norms, and the treatment of adversaries, S.175.

² Für eine Übersicht über die wichtigsten politischen Parteien Dänemarks und deren Einstellung zur Europapolitik siehe Tabellen 2 und 3 im Anhang.

Angesichts dessen stellt sich die Frage, wie sich die europapolitischen Positionen der dänischen Parteien in der ersten Hälfte der 90er Jahre entwickelt haben. Wie kam es überhaupt zu einer so deutlichen Befürwortung der Europäischen Integration beim zweiten Referendum, wenn man davon ausgeht, daß die Anhänger der Sozialdemokraten noch wenige Monate zuvor mehrheitlich dagegen gestimmt hatten?

1.2 Zielsetzung und Vorgehensweise

Anfang der 90er Jahre, über 30 Jahre nach Unterzeichnung der Römischen Verträge und ca. 20 Jahre nach dem Beitritt Dänemarks zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, ist die zunehmende Integration der Mitgliedstaaten der EU zu einem unverkennbaren Faktum geworden. Zwar gibt es auf vielen Ebenen der politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit noch viele Probleme, auch das Institutionengebäude der EU ist stark reformbedürftig geworden. Dennoch hat die wirtschaftliche Integration zwischen den Mitgliedstaaten bereits zu einem hohen Verflechtungsgrad der nationalen Wirtschaftssysteme untereinander geführt. Gleichzeitig leiden die Volkswirtschaften der westlichen Industrieländer unter den Belastungen einer andauernden Rezession oder wenigstens Stagnation.

Vor diesem wirtschafts- und europapolitischen Hintergrund finden die beiden Referenden in Dänemark statt. In dieser Magisterarbeit soll die Position des politischen Establishments des Landes zum Thema der Europäischen Integration in dieser Zeit untersucht werden. Ausgangspunkt der Arbeit ist dabei die Überlegung, daß politischen Akteuren eine begrenzte Menge an Handlungsalternativen zur Verfügung steht, deren Rahmen von ideellen Zielvorstellungen einerseits (Parteiideologie) und materiellen Grenzen andererseits (hier: Europäische Integration) begrenzt wird. Damit ist aber noch keine Aussage darüber getroffen, für welche Option sich ein Akteur im Einzelfall entscheidet. Bei dem Versuch, derartige Entscheidungen zu erklären, soll untersucht werden, von welchen Einflußfaktoren politische Akteure sich bei der Auswahl von Handlungsalternativen leiten lassen.

Um das Verhalten von Akteuren in Entscheidungsprozessen zu erklären, benutzen viele Untersuchungen Ansätze und Methoden aus dem Bereich des *Rational Choice* und der Spieltheorie. In dieser Arbeit soll ein Ansatz gewählt werden, der *Ideen* als einen Faktor in komplexen Entscheidungssituationen einbaut. Dazu kann auch eine spieltheoretisch inspirierte Argumentation dienen. So soll im folgenden Kapitel zum Beispiel anhand der *Theorie parlamentarischer Systeme* von Robert Pahre das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative in Dänemark genauer untersucht werden.

Im dritten Kapitel wird die Spieltheorie angewandt, um am Beispiel des Verhältnisses zwischen Dänemark und der Europäischen Union die Verbindungen von nationaler und internationaler Politik zu untersuchen. Hierbei wird insbesondere intensiver auf das Modell des *Divided Government* und die damit zusammenhängende *Theorie parlamentarischer Systeme* eingegangen.

Im Mittelpunkt des vierten Kapitels stehen die dänischen Institutionen, die an der politischen Entscheidungsfindung im Rahmen der dänischen Europapolitik und der Umsetzung der Beschlüsse beteiligt sind. Dabei wird zuerst die Bedeutung des Korporatismus in administrativen Regimen beleuchtet, anschließend werden die administrativen Einrichtungen und die wichtigste europapolitische Institution, der *Folketings Markedsudvalg* vorgestellt.

Im empirischen Teil der Arbeit wird schließlich die Position und Rolle Dänemarks im Europäischen Integrationsraum - im wesentlichen seit Beginn der 90er Jahre - dargestellt, bevor am Schluß eine abschließende Analyse der Ergebnisse folgt.

Die Ausgangshypothese für diese Arbeit lautet:

Politikergebnisse können durch rationale Entscheidungen im klassischen Sinne nicht hinreichend erklärt werden. Wirtschaftliche Zwänge, innenpolitische und wahltaktische Interessen sind drei grundlegende Faktoren für *strategisches Handeln*³ von Entscheidungsträgern, das auch von Ideen geleitet wird.

1.3 Zentrale Begriffe

Der Begriff der "*Europäischen Union*" (EU) wird hauptsächlich in der politischen Diskussion benutzt. Die Union wird rechtlich im Vertrag von Maastricht als "*Europäische Gemeinschaft*" (EG) bezeichnet, also hat dieser Begriff insbesondere bei der Diskussion von juristisch relevanten Themen und natürlich im Rahmen der Geschichte der Europäischen Integration seine Berechtigung. Daher werden in dieser Arbeit beide Begriffe verwendet.

Unter dem Begriff "*dänische Europapolitik*" soll im folgenden das politische Verhalten der Regierung(en) und der parlamentarischen Akteure gegenüber den Themen und Organen der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union verstanden werden.

Die "*Europa-Idee*" bezeichnet die normative Überzeugung von Akteuren – konkret, daß die Zusammenarbeit und Verflechtung der einzelnen Nationalstaaten untereinander (in diesem Sinne "*Europäische Integration*") etwas prinzipiell Wünschenswertes und

³ Zum Begriff *Strategisches Handeln* siehe auch: Markus Jachtenfuchs, 1995: Ideen und internationale Beziehungen, S. 425.

Positives sei. Auf die Genese und den Hintergrund der *Europa-Idee* selbst wird hier nicht eingegangen; es sei aber kurz an die fünf wichtigsten Motive der Europäischen Integration nach dem Zweiten Weltkrieg erinnert:

- Der Wunsch nach einem neuen Selbstverständnis: Ein demokratisch verfaßtes Europa als Alternative zur abgelehnten nationalistischen Herrschaft.
- Der Wunsch nach Sicherheit und Frieden.
- Der Wunsch nach Freiheit und Mobilität.
- Die Hoffnung auf wirtschaftlichen Wohlstand.
- Die Erwartung gemeinsamer Macht.⁴

Der Begriff *Divided Government* bezieht sich in dieser Arbeit auf eine Situation, in der sich die Präferenzen der Legislative und der Exekutive unterscheiden. Je weiter sie auseinander sind, desto mehr ist die Regierung geteilt. *Divided Government* kann damit als eine *kontinuierliche* Variable gesehen werden.⁵

⁴ Vgl. Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels (Hrsg.), 1995: Europa von A - Z: Taschenbuch der europäischen Integration, S. 15.

⁵ Andere Studien betrachten sie als eine dichotomische oder diskrete Variable, vgl. z.B. Susanne Lohmann / Sharyn O'Halloran, 1994: Divided government and U.S. trade policy.

2. Eine kleine Einführung in Theorien der Internationalen Beziehungen

"Die Existenz einer Vielzahl von Großtheorien ist der Grund dafür, daß im Fach Internationale Beziehungen der Konsens über den Theoriebegriff immer brüchiger wird, und die Annahmen über das, was denn nun den Erkenntnisgegenstand des Faches ausmacht, immer ausufernder werden."⁶

Als Vertreter konkurrierender Großtheorien werden hier die Theorie des kapitalistischen Weltsystems und Theorien, die sich mit *Ideen* im Rahmen des interdependenzorientierten Globalismus beschäftigen, erläutert.

2.1 Der *Primat der Innenpolitik*?

Die klassische Lehre der Außenpolitik ging von der Vorstellung aus, daß sich Staaten in einem ständigen Wettbewerb um Macht und Einfluß befinden. Die innere Organisation eines Staates müsse daher dafür sorgen, jederzeit die notwendigen Ressourcen für den internationalen Wettbewerb hervorzubringen. Dieser Primat der Außenpolitik wird auch als einer der Vorläufer der Theorie des Realismus bezeichnet.⁷

Demgegenüber vollzog in der Nachkriegszeit die Geschichtswissenschaft einen sozialgeschichtlichen Paradigmawechsel. Historiker untersuchten den Zusammenhang zwischen Staats-, Wirtschafts- und Gesellschaftsverfassung und kamen zu dem Ergebnis, daß außenpolitische Entscheidungen und Entwicklungen unter anderem Ergebnis innenpolitischer Konstellationen und Konflikte sein könnten.⁸ Innerstaatliche Antagonismen könnten demnach nicht nur auf nationale politische Entscheidungen einwirken, sondern darüber hinaus auch die Außenpolitik maßgeblich beeinflussen.

Die Vertreter der These vom *Primat der Innenpolitik* deuteten insbesondere den Imperialismus als Resultat innenpolitischer Spannungen. Auch der Ausbruch des Ersten Weltkrieges erschien ihnen als der Versuch, innenpolitische Krisenerscheinungen nach außen abzuleiten. In Deutschland wurde das Konzept vom Primat der Innenpolitik vor allem von Sozialhistorikern aus dem Umkreis der Bielefelder Schule bearbeitet, so etwa in den Untersuchungen von Hans-Ulrich Wehler über das deutsche Kaiserreich.⁹ Dieser knüpfte dabei ausdrücklich an die Studien von Eckart Kehr an, der bereits in der Zwischenkriegszeit die deutsche Rüstungs- und Schlachtflottenpolitik in innenpolitische Kräftekonstellationen eingeordnet und damit den Zusammenhang zwischen Wirt-

⁶ Reinhard Meyers, 1993: Die Theorie der Internationalen Beziehungen im Zeichen der Postmoderne, S. 59.

⁷ Reinhard Meyers, 1993: Die Theorie der Internationalen Beziehungen im Zeichen der Postmoderne, S. 75.

⁸ Peter Steinbach, 1985: Primat der Innenpolitik, S. 808.

⁹ Hans-Ulrich Wehler, 1973: Geschichte als historische Sozialwissenschaft.

schaftsinteressen, gesellschaftlichen Erwartungen und Manifestationen der Politik illustriert hatte.¹⁰

In der Folge der Debatte um die innenpolitischen Bezugspunkte der Außenpolitik entwickelte James N. Rosenau in den 60er Jahren das Konzept der Linkage-Analyse.¹¹ Er wendet sich sowohl gegen die klassische Erklärung vom Primat der Außenpolitik als auch gegen die Alternativthese vom Primat der Innenpolitik. Vielmehr wirken sich seiner Ansicht nach neben den externen Faktoren auch "*domestic sources*", also Faktoren und Konstellationen der Innenpolitik, entscheidend auf Form und Inhalt außenpolitischer Entscheidungen aus. Als analytische Mittel verwendet dieser Ansatz insbesondere eine Input-Output-Analyse analog der Systemtheorie und identifiziert ähnlich der Policy-Analyse verschiedene issue areas, welche die Vermittlung zwischen Innen- und Außenpolitik leisten sollen.

Auch wenn die Linkage-Analyse die unterschiedlichen Abhängigkeitsverhältnisse von Innen- und Außenpolitik möglichst umfassend zu erklären versucht, bleibt sie bei der Definition von Akteuren noch auf der Ebene der Staaten stehen. Insofern kann man sie als Vorläufer der Interdependenz-Analyse bezeichnen, welche dann später individuelle und gesellschaftliche Akteure ins Spiel bringt und eine transnationale Politik als Rahmen annimmt, die durch grenzübergreifende funktionale Vernetzung strukturiert ist.¹²

Die Theorie vom Primat der Innenpolitik erscheint somit heute zu einseitig. Sie wird hier dennoch angeführt, weil sie die Unzulänglichkeit einer rein innenpolitischen Erklärung für den untersuchten Fall illustrieren und die Kontraste zu den anderen verwendeten Erklärungsansätzen verschärfen hilft.

2.2 Ideen in den Internationalen Beziehungen

Der Boom ökonomisch orientierter Erklärungsansätze (insbesondere in Form der Ökonomischen Theorie der Politik mit rational/public choice) hat in der politischen Wissenschaft in den 80er und frühen 90er Jahren zu einer Vernachlässigung der Ideenbezogenen Erklärungsweise politischen Handelns geführt. Einige Autoren haben in den letzten Jahren wieder die besondere Rolle "entdeckt", die Ideen auch in den Internationalen Beziehungen spielen können.

Judith Goldstein und Robert O. Keohane teilen zwar die Grundannahme der rationalistischen Modelle (der Mensch handelt rational und egoistisch, um seine Ziele zu erreichen),

¹⁰ Vgl. Eckart Kehr, 1965: Der Primat der Innenpolitik.

¹¹ Vgl. James N. Rosenau (Hrsg.), 1967: Domestic sources of foreign policy.

¹² Siehe insbesondere: Robert O. Keohane / Joseph S. Nye, 1977: Power and Interdependence.

kritisieren diese aber, weil dort kein Platz für eigene Ideen sei. Indem sie Ideen als Variable einführen, folgen sie der reflektivistischen Schule, obwohl sie auch diese kritisieren, da sie nicht erklären kann, *warum* Ideen eine Rolle spielten.

Goldstein und Keohane definieren Ideen als "*beliefs held by individuals*".¹³ Sie unterscheiden drei Arten solcher "beliefs":

- Die *world views* haben den stärksten Einfluß auf das menschliche Handeln. In diese Kategorie fallen zum Beispiel die großen Weltreligionen; aber auch der Kommunismus und das wissenschaftliche Paradigma der Rationalität gehörten dazu.
- Die *principled beliefs* bestehen aus normativen Ideen, die bestimmte Kriterien zur Unterscheidung von Recht und Unrecht bereitstellen. Diese Ideen beziehen ihre Legitimation oft durch einen Rückgriff auf übergeordnete Weltbilder. Ein typisches Beispiel für solche Prinzipienüberzeugungen sind etwa die Grund- und Menschenrechte.

Sowohl *world views* als auch *principled beliefs* können nur sehr schwierig und langsam verändert werden. Verändern sie sich aber doch, so hat dies weitreichende Konsequenzen für die gesellschaftliche und politische Ordnung (beispielsweise Einstellung gegenüber der Sklaverei).

- Schließlich bezeichnen die *causal beliefs* das Verständnis von Kausalzusammenhängen. Die *causal beliefs* beziehen ihre Geltung aus den gemeinsamen Überzeugungen anerkannter Eliten. Dahinter steckt nach Goldstein und Keohane stets eine Strategie zur Erreichung eines Ziels vor dem Hintergrund eines konkreten Weltbildes. Da die Wahrnehmung von Kausalzusammenhängen erheblich schneller und öfter wechseln kann, als dies bei den beiden anderen Kategorien der Fall ist, können unterschiedliche policy outcomes meist auf solche Veränderungen zurückgeführt werden.¹⁴

Um zu erklären, wie Ideen auf politisches Handeln einwirken, werden dann drei Wege der Einflußnahme unterschieden:

- Ein Weg folgt aus dem Bedürfnis der Individuen, ihre eigenen Präferenzen bzw. den Kausalzusammenhang, der zwischen ihren Zielen und politischen Strategien zu deren Verwirklichung besteht, zu verstehen. Eine Idee wird demnach dann wichtig, wenn Akteure von erkannten Kausalzusammenhänge oder den normativen Prinzipien der

¹³ Vgl. Judith Goldstein / Robert O. Keohane, 1993: Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework, S.6f, 3; Alexander Wendt, 1992: Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics, S.391f.

¹⁴ Vgl. Judith Goldstein / Robert O. Keohane, 1993: Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework, S.10.

Idee überzeugt sind. Goldstein und Keohane sehen in diesem Fall Ideen als Wegweiser.¹⁵

- In der Funktion als "Problemlöser" beeinflussen Ideen strategische Interaktionen, indem sie auf die Akteure bei konkreten Verhandlungen dahingehend wirken, Ergebnisse zu erzielen, die effizienter als der Status quo sind.
- Schließlich kann auch der Grad der Institutionalisierung eine wichtige Rolle spielen. Wenn Ideen in Regeln und Normen eingebettet sind, können sie im Falle des Fehlens von Innovationen und insbesondere anlässlich zunehmender Ungewißheit konkrete politische Sachverhalte ausgestalten.¹⁶

Es handelt sich also bei der Argumentation von Goldstein und Keohane letztlich um eine Kombination neo-institutionalistischer und spieltheoretischer Aussagen. Auf letztere wird daher zunächst etwas genauer eingegangen.

2.2.1 Die Spieltheorie und die Wirksamkeit von Ideen

Um das Verhalten von Akteuren zu erklären wird in der neueren Literatur gerne auf die Spieltheorie zurückgegriffen.

Beim Realismus sind die Akteure Nationalstaaten, welche auf Eigennutz - Maximierung fixiert sind ("pure competition"). Die Internationalen Beziehungen sind dabei ein unlimitiertes Nullsummenspiel um Macht, Einfluß und Ressourcen.¹⁷ Diese Annahmen entsprechen nicht der Realität, denn

"pure competition will be transformed into the mixed-motive game of "Chicken" if the common interest in avoiding mutual destruction is realized by participants".¹⁸

Außerdem sind sie spieltheoretisch unbedeutend: Rapoport und Guyer haben gezeigt, daß es unter den 2x2 Spielen, also den denkbar einfachsten, wenn jedem Spieler nur zwei Strategien zur Verfügung stehen, bei 78 unterscheidbaren Spielen nur drei Nullsummenspiele gibt.¹⁹

¹⁵ "Ideas serve as road maps", in: Judith Goldstein / Robert O. Keohane, 1993: Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework, S. 12.

¹⁶ Vgl. Judith Goldstein / Robert O. Keohane, 1993: Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework, S 14.

¹⁷ Zur Realismustheorie vgl. zum Beispiel: Vgl. Reinhard Meyers, 1995: Theorien der Internationalen Beziehungen, S. 412, 418ff.

¹⁸ Fritz W. Scharpf, 1991: Political Institutions, Decision Styles, and Political Choices, S. 63.

¹⁹ Gerd Junne, 1972: Spieltheorie in der Internationalen Politik. Die beschränkte Rationalität strategischen Denkens, S. 46.

Schließlich ist unter diesen Annahmen die Frage nach Kooperation hinfällig. Nullsummenspiel bedeutet ja, daß der Verlust des einen der Gewinn des anderen ist. Es gibt hier daher per Definition keine kooperative Strategie.

Aus Sicht der realistischen Theorie stellt sich somit die Frage, warum im anarchischen internationalen System überhaupt Kooperation stattfinden soll. Läßt man die Einschränkung auf Nullsummenspiele fallen, so erscheinen als einfachste Nicht-Konstantsummenspiele die reinen Koordinationsspiele. Aber diese Ruhe ist trügerisch, denn:

"The game of pure coordination will turn into the mixed-motive 'Assurance Game' if there is any uncertainty about the other party's understanding of the interest constellation; it may be transformed into a "Prisoners' Dilemma" if there is suspicion of free-riding; or it may assume the character of "Battle of the Sexes" if the distribution of the costs and benefits of joint action becomes an issue."²⁰

Von den vier prototypischen "mixed-motive" Konstellationen wird in der Literatur zur internationalen Politik meist das Gefangenendilemma angewandt, weil es angeblich die Verhandlungssituation in internationalen Gremien (zum Beispiel Abrüstungsverhandlungen) zutreffend beschreibe.²¹

Das große Problem des Gefangenendilemmas ist, daß die Spieler von der Kooperation zwecks Erreichen eines gemeinsamen Zieles profitieren würden, aber ein jeder gewichtige Gründe hat, nicht zu kooperieren und sich als free-rider zu verhalten. Interessant an diesem Spiel ist, daß die bei unvollständiger Information 'rationale' Lösung (Strategie: *kooperiere nicht*) zu einem Ergebnis führt, das für beide sub-optimal ist. Um die für beide (pareto-) optimale kooperative Lösung zu erhalten werden in der Literatur üblicherweise zusätzliche Annahmen gemacht.

Die nicht-kooperative Strategie dominiert bei folgenden Annahmen nicht mehr:

- Die Interaktionen werden unendlich oft wiederholt (das Spiel hat also eine unendliche Anzahl von Zügen).
- Die potentiellen Gewinne müssen groß sein.
- Die Gefahr von erst in der Zukunft zu erwartenden Forderungen muß gering sein (spieltheoretisch heißt das: Nutzenpräferenzen sind über die Zeit konstant.)

Unter diesen Voraussetzungen sorgt die Angst vor Vergeltung und Ansehensverlust dafür, daß die Akteure sich kooperativ verhalten. Trotz kurzfristiger Anreize zum

²⁰ Fritz W. Scharpf, 1991: Political Institutions, Decision Styles, and Political Choices, S. 63, Fußnote 6. Zum "Kampf der Geschlechter" siehe zum Beispiel auch: Robert Duncan Luce / Howard Raiffa, 1957: Games and Decisions, S. 90f.

²¹ Gerd Junne, 1972: Spieltheorie in der Internationalen Politik. Die beschränkte Rationalität strategischen Denkens, S. 50.

free-riding wissen sie, daß künftige Gewinne und die Vertrauenswürdigkeit von ihrer Kooperationsbereitschaft heute abhängen.

In dieser hergebrachten Vorstellung sehen Geoffrey Garret und Barry Weingast drei Hauptprobleme.²² Zunächst einmal ist die Annahme vollständiger (= kostenloser!) Information nicht haltbar. In der Realität erscheint es in vielen Situationen sehr kostspielig (wenn nicht gar unmöglich) für jeden Akteur festzustellen, welcher Partner die gemeinsamen Regeln verletzt hat. Dieses Problem könne aber durch die Erweiterung des Modells mit Kontrollinstanzen gelöst werden.

Zweitens stehen in der Theorie die Spielregeln von Anfang an fest und sind jedem Spieler bekannt. In der Praxis gibt es aber das Problem der unvollständigen Verträge, das heißt, die Akteure können nicht alle Einzelheiten im voraus klären. Manchmal treten unvorhergesehene Umstände ein, die es fraglich erscheinen lassen, ob die Akteure weiterhin kooperieren wollen. Die Interpretation bestehender Vereinbarungen kann mitunter ebenfalls Schwierigkeiten bereiten. Auch diesem Problem kann man aber durch Institutionen Abhilfe schaffen (zum Beispiel Sanktionsinstanzen der WTO).

Ein drittes Problem liege nun nach Garret und Weingast darin, daß in den Anwendungen der Spieltheorie auf die internationalen Beziehungen üblicherweise ein Spiel mit einer einzigen Lösung, eben das Gefangenendilemma, angewendet wird. Es sind aber durchaus Situationen mit mehreren Gleichgewichten vorstellbar. Als Beispiel bauen beide Wissenschaftler zum einen ein reines Koordinationsspiel, zum anderen ein *Battle of the Sexes* (Kampf der Geschlechter) in ein Gefangenendilemma ein. Es gibt dann nicht mehr *eine* 'rationale' Lösung, sondern mehrere Strategien können zum Gleichgewicht führen.

Das selbe Problem mehrerer Gleichgewichtslösungen taucht aber schon beim *Kampf der Geschlechter* allein auf, worauf Scharpf hingewiesen hat: Er unterstreicht, daß die nicht-kooperativen mixed-motive games gerade durch das Fehlen von Kommunikation und verbindlichen Absprachen charakterisiert sind. Werden diese Annahmen aufgehoben (sei es durch unendliche Spielzüge, Verträge oder Kontrollinstitutionen, s.o.), so wäre die Lösung von Gefangenendilemma, Assurance und Chicken Game trivial, weil dann 'rational' die kooperative Lösung gewählt würde.²³

Problematisch bliebe allein der *Kampf der Geschlechter*. Hier gibt es keine stabile konventionelle Lösung: Die Minimax-Strategie führt zwar zu einem (suboptimalen)

²² Vgl. Geoffrey Garret / Barry R. Weingast, 1993: Ideas, Interests and Institutions: Constructing the European Community's internal market.

²³ Fritz W. Scharpf, 1991: Political Institutions, Decision Styles, and Political Choices, S. 64.

Ergebnis, stellt aber kein spieltheoretisches Gleichgewicht dar. Die Besonderheit bleibt, egal ob in Reinform oder in ein Gefangenendilemma eingebaut, bestehen:

"What is special about "Battle of the Sexes" is the fact that the coexistence of cooperative and competitive motives continues even when binding agreements are possible and when both parties are genuinely interested in reaching an agreement. If that is so, cooperation would be clearly facilitated by arrangements permitting the separate settlement of distributive conflict. ... In "Battle", the problem is not the mutual fear of defection, but the reality of exploitation, and what is required for an effective solution is not mutual trust, but distributional fairness.²⁴

Zur Lösung von Problemen mit mehrere Gleichgewichten hat Thomas Schelling das Theorem der *constructed focal points* entwickelt.²⁵ Es handelt sich dabei um solche Lösungen, die aus der Mehrzahl von Alternativen herausragen, weil sie den Akteuren als besonders auffallend erscheinen (z.B. natürliche Grenzen im Rahmen von Gebietsverhandlungen). Sie sind insofern "konstruiert", als sie von den Partnern erst als herausragend wahrgenommen werden müssen.

Garret und Weingast bezeichnen nun Ideen und *shared belief systems* als solche markante Punkte. Eine wichtige Rolle bei deren Herausbildung spielen wiederum Institutionen. Diese selektieren und unterstützen spezielle "Pfade", auf die hin alle Akteure ihr Verhalten zu koordinieren haben. Institutionen können auch die Probleme der kritischen Information und unerwarteter Gegebenheiten lösen. Ideen erlangen ihre Wirkungskraft schließlich daraus, daß sie die Akteure dabei unterstützen, ihre gewünschten Ziele unter den gegebenen Bedingungen zu erreichen. Die Erfolgsaussichten von Ideen hängen davon ab, inwieweit sie zu einem Mechanismus werden können, der das Verhalten in eine von der jeweiligen Gruppe gewünschte Richtung lenken. Ihr Einfluß wirkt jedenfalls so lange, wie Indifferenz zwischen den möglichen Ergebnissen besteht. Gibt es hingegen Präferenzunterschiede, so übt die relative Macht der Beteiligten einen großen Einfluß auf das Ergebnis aus.²⁶

2.3 Abschluß

Die These vom Primat der Innenpolitik geht davon aus, daß das außenpolitische Verhalten eines Staates überwiegend von dessen inneren Machtstrukturen und politischen Kräfteverhältnissen bestimmt wird.

²⁴ Fritz W. Scharpf, 1991: Political Institutions, Decision Styles, and Political Choices, S. 72.

²⁵ Vgl. Thomas C. Schelling, 1960: The Strategy of Conflict.

²⁶ Vgl. Geoffrey Garret / Barry R. Weingast, 1993: Ideas, Interests and Institutions: Constructing the European Community's internal market. S. 176, 185, 204.

Für Dänemark bedeutet dies, daß eine integrationsorientierte Politik seitens der Regierung nach dem Machtwechsel von 1993 eine Funktion innerparteilicher und gesamtgesellschaftlicher Kräftekonstellationen war. Während im Binnenbereich der relative Einfluß "proeuropäischer" und "antieuropäischer" Fraktionen zu untersuchen ist, ist auch die Rolle der Europapolitik als Instrument der Zurückgewinnung von innenpolitischem Ansehen und Wählergunst zu hinterfragen.

Die Vertreter von *Ideen* in den Internationalen Beziehungen zeigen, daß Ideen als *world views*, *principled* oder *causal beliefs* dargestellt werden können. Ideen gelangen zu Einfluß, wenn sie als Wegweiser auf die Wahrnehmung von Präferenzen und/oder Kausalzusammenhängen einwirken. Sie beeinflussen strategische Interaktionen von Akteuren, beispielsweise in internationalen Verhandlungssituationen.

Spieltheoretisch gedeutet können Ideen als *constructed focal points* zu einer Lösung in einer Situation des Fehlens eines eindeutigen Gleichgewichts führen. Für die Wirkungskraft von Ideen ist der Grad ihrer Institutionalisierung besonders bedeutsam. Erst dann können sie sich zu markanten Punkten entwickeln und die andere Handlungsalternativen ausblenden.

Bestimmt im vorliegenden Fall die Europa-Idee als *principled belief* die Wahrnehmung der entscheidenden Akteure? Gewisse radikale Alternativen würden für den "Europäer" Rasmussen einfach aus Überzeugung als nicht wählbare Optionen entfallen. Die EG-Integration hatte zudem einen Institutionalisierungsgrad erreicht, an dem der point of no return wahrscheinlich schon überschritten war. Ein Ausscheren Dänemarks wäre vermutlich nur unter nicht zu verantwortenden Kosten möglich gewesen.

3. Das Verhältnis von nationaler und internationaler Politik in der Spieltheorie

Wie beeinflußt nun die Verknüpfung von Innenpolitik und internationaler Politik das Handeln der Staaten in der Weltpolitik? Heutzutage wird dieser Frage mehr Aufmerksamkeit als in der Vergangenheit zuteil. Ein Grund dafür ist, daß viele nach dem Ende des Kalten Krieges einen verstärkten Einfluß der Innenpolitik auf die Außenpolitik sehen. In ähnlicher Weise macht die zunehmende Bedeutung von wirtschaftlichen Interessen in den Internationalen Beziehungen die nationalen Interessengruppen und Koalitionen bedeutsamer.

Theoretische Überlegungen auf dem Gebiet der Internationalen Beziehungen weisen ebenfalls auf die Notwendigkeit hin, das Verhältnis zwischen Innen- und Außenpolitik verstärkt zu untersuchen. Über mehrere Jahrzehnte hinweg bildeten viele auf diesem Gebiet ihre Argumente um bestimmte Analyseebenen (*levels of analysis*²⁷) oder stellten Behauptungen über die Vorherrschaft einer Ebene über die anderen auf.²⁸ Obwohl die Unterscheidung den Wissenschaftlern geholfen hat, bedeutende Beiträge für das Verständnis von internationaler Politik zu liefern, merken nun viele, daß einen Synthese von Variablen des internationalen Systems und der Innenpolitik notwendig ist.

Einige Autoren, die sich für einen Schritt weg von der *levels of analysis*- Unterscheidung aussprechen, nehmen die Auseinandersetzung mit der "positivist epistemology" auf, die den meisten Werken auf dem Gebiet der Internationalen Beziehungen zugrunde liegt. Besonders Konstruktivisten behaupten, daß ein Blick auf die gegenseitige Beeinflussung von Staaten und Systemen das Verständnis von Weltpolitik verbessert.²⁹

Dieses Kapitel untersucht die Rolle, welche die Spieltheorie bei der Überwindung der *levels of analysis* - Unterscheidung und Debatte spielen kann. Elemente der Spieltheorie können helfen, die gleichzeitigen oder interaktiven Auswirkungen von innenpolitischen und internationalen Variablen auf das Staatshandeln neu zu beurteilen. Bei der Verwendung der Spieltheorie zur Formalisierung einer Reihe von Problemen steht hier nicht mehr die *level of analysis* - Unterscheidung im Mittelpunkt. Vielmehr werden Theorien betrachtet, die innenpolitische und außenpolitische Determinanten verbinden, um die Außenpolitik von Staaten zu erklären.

²⁷ Robert Pahre / Paul A. Papayoanou, 1997: Using Game Theory to Link Domestic and International Politics, S. 4.

²⁸ Vgl. Kenneth N. Waltz, 1979: The Theory of International Politics.

²⁹ Vgl. Robert W. Cox, 1981: Social forces, states and world orders: Beyond international relations theory; Alexander Wendt, 1992: Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics.

Die Spieltheorie ist für diese Agenda besonders gut geeignet, weil sie Wissenschaftlern etwas liefert, was man als *rigorous flexibility* bezeichnet. Ihre zentralen Konzepte (utility, choice, strategy, structure, information and signals) und mathematische Logik liefert die *rigor*, aber die Methode kann weitgehend flexibel an spezielle Probleme angepaßt werden. Die Spieltheorie verlangt von den Forschern nicht, daß sie irgendwelche Annahmen darüber machen, wer die wichtigen Akteure sind, welche Themen die politische Agenda beherrschen oder welche Interessen die Akteure haben. Autoren machen auf diesem speziellen Gebiet eine Vielzahl von unterschiedlichen Annahmen über Innenpolitik, internationale Abhängigkeiten und die Verknüpfung dieser beiden Ebenen, jeweils abhängig von den herausragenden Merkmalen der Probleme, die sie untersuchen.

Zwei Modelle der Innenpolitik spielen dabei eine besondere Rolle: In einem Ansatz wird die Innenpolitik der Regierung beeinflußt durch ihre internationalen Strategien. Im anderen Ansatz wird ein Modell zwischen Regierungen und innenpolitischen Akteuren konstruiert. Für Lohmann können natürlich Regierung und Gesellschaft kooperieren. Ob mit anderen Staaten kooperiert wird, entscheidet die Regierung allein. Diese Verknüpfung mit innenpolitischen Akteuren könnte Regierungen davon abhalten, von früheren Abkommen mit anderen Regierungen abzurücken. Milner und Rosendorff sowie Pahre untersuchen die innenpolitische Ratifizierung von internationalen Abkommen wie in der Literatur über die Zwei-Ebenen-Spiele.³⁰ Die Autoren unterscheiden sich danach, welche Aspekte internationaler Interaktionen sie untersuchen. Sie untersuchen, ob die Innenpolitik einer Seite Verhandlungseinfluß verschafft oder ob und wie eine Regierung unter bestimmten innenpolitischen Voraussetzungen (zumindest in einigen Bereichen) eine glaubwürdige Verhandlungsposition aufbauen kann.

3.1 Die Modelle

James D. Morrow begründet die Notwendigkeit von Modellen, die Innenpolitik und internationale Politik verknüpfen. Er übt starke Kritik an einer führenden systemischen Theorie in der heutigen internationalen politischen Ökonomie: das Argument der *relative gains*. Diese von Gowa und anderen ausgearbeitete Theorie untersucht, wie "security externalities" den Handel hemmen können auf Grund des Strebens von Staaten nach *relative gains*.³¹ Mit einem Modell von "military allocation" und Handel demonstriert Morrow, daß diese Theorie unpassend ist. Eine Berücksichtigung relativer Gewinne dürfte nicht einmal den Handel zwischen Feinden blockieren, weil die Gewinne aus den

³⁰ Der wichtigste Artikel zu diesem Thema stammt derzeit sicherlich noch immer von: Robert D. Putnam, 1988: Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games.

³¹ Vgl. z.B. Joanne Gowa, 1994: Allies, adversaries and international trade; Joseph M. Grieco, 1988: Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism.

meisten Handelsgeschäften nicht sofort in einen militärischen Vorteil umgewandelt werden können. Folglich kann die Berücksichtigung von *relative gains* Protektionismus im internationalen System nicht erklären. Morrow argumentiert vielmehr, daß man, um Handelsmuster zu verstehen, Modelle benötigt, welche die Innenpolitik und die Außenpolitik verknüpfen.³²

Susanne Lohmann tut genau dies, indem sie die Auswirkungen innen- und außenpolitischer Verknüpfungen bei *repeated games* untersucht. Sie erweitert den Ansatz dadurch, daß sie die Verknüpfungen zwischen Thema und Spieler in wiederholten Gefangenendilemmas untersucht. Sie fand heraus, daß die Verbindung von Innen- und Außenpolitik die Kooperation dann vereinfacht, wenn sich auf der einen Ebene ein Glaubwürdigkeitsüberschuß ergibt, um das Glaubwürdigkeitsdefizit auf der anderen Ebene auszugleichen. Lohmanns Modell erlaubt es also, die Bedingungen zu spezifizieren, unter denen die Regierungen die Verknüpfung von Innen- und Außenpolitik auflösen sollten.³³

Während sich Morrow und Lohmann mit Problemen der Durchsetzbarkeit beschäftigen, befassen sich Milner und Rosendorff sowie Pahre mit Verhandlungen. Wie kann die Notwendigkeit innenpolitischer Ratifizierung die Verhandlungen eines Akteurs beeinflussen? Die Autoren benutzen ein Zwei-Ebenen-Spiel. Dies erlaubt ihnen eine bessere Überprüfung der Effekte des Innenpolitikprozesses in Bezug auf die Kosten, die entstehen, wenn man dem internationalen Verhandlungsprozeß weniger Aufmerksamkeit schenkt.³⁴

Milner und Rosendorff untersuchen, wie Verhandlungsführer Vereinbarungen treffen können, ohne die Zusammensetzung der Legislative zu kennen, die letztlich die Vereinbarungen ratifizieren müßten. Ohne Ungewißheit ratifiziert die Legislative immer Vereinbarungen; die Exekutive sieht immer richtig voraus, welche Vereinbarungen die Legislative akzeptieren wird und verhandelt international mit diesem Wissen im Hinterkopf. Unter vollständiger Information wächst Schutz in einer Handelsvereinbarung mit dem Grad der *Divided Government*.³⁵ Mit Wahlungewißheit sind Ratifizierungsmißerfolge wahrscheinlicher als daß die Uneinigkeit in der Regierung wächst. Vereinbarungen werden in dem Maße protektionistischer, wie die Uneinigkeit in der

³² Vgl. James D. Morrow, 1997: When Do "Relative Gains" Impede Trade?

³³ Vgl. Susanne Lohmann, 1997: Linkage Politics.

³⁴ Vgl. Hellen V. Milner / B. Peter Rosendorff, 1997: Democratic Politics and International Trade Negotiations. Elections and Divided Government as constraints on trade liberalization.

³⁵ Zu den Theorien des *Divided Government* vgl. z.B.: Susanne Lohmann / Sharyn O'Halloran, 1994: Divided government and U.S. trade policy; Jongryn Mo, 1995: The choice of domestic bargaining regime in two-level games: The use of agent veto; Hellen V. Milner / B. Peter Rosendorff, 1996: Trade negotiations, information and domestic politics.

Regierung zunimmt. Schließlich nimmt die Möglichkeit eines Verhandlungsführers, Konzessionen herauszuschlagen, mit wachsender Unsicherheit ab.

Wie Milner und Rosendorff untersucht auch Pahre die Ratifizierung internationaler Vereinbarungen. Er behauptet, daß die Institutionen, die eine Ratifizierung erfordern, oft nicht exogen sind; Legislativen und Exekutiven entscheiden häufig, ob sie Ratifizierungsregeln benutzen. Diese nationalen Akteure werden den Regeln zustimmen, wenn sie den Verhandlungsführern Spielraum gegenüber dem Ausland lassen.

3.2 Wahlen und *Divided Government* als Beschränkung für Liberalisierung

Wahlen, und damit auch die Innenpolitik, beeinflussen sowohl die Bedingungen für internationale Handelsvereinbarungen als auch die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Ratifizierung.

Thomas Schelling hat in einer Erörterung über die Macht von Schwäche die These aufgestellt, daß ein Außenpolitiker bei internationalen Verhandlungen eine Einschränkung der Vollmacht durch die Legislative dazu nutzen kann, für eine Vereinbarung größere Konzessionen beim Ausland zu erreichen, so daß sie stärker dem nationalen Interesse gerecht wird. Um solche Druckmittel zu erhalten, vermutete Schelling, daß ein Diplomat sich absichtlich hinter nationalen Zwängen 'verstecken' würde (*tying hands*).³⁶ Die Ergebnisse von Fallstudien aus den USA zeigen allerdings, daß diese Taktik, das *Schelling conjecture*, nicht sehr gut funktioniert.³⁷ Die Angelegenheit wäre vermutlich anders, wenn die Hände der Diplomaten tatsächlich *langfristig* gebunden wären. Dazu wäre aber in den meisten Staaten eine Änderung der institutionellen Regeln nötig, mit deren Hilfe die Akteure Politik betreiben. Dies würde die Kontrolle der Diplomaten durch den Zwang ersetzen, da einige nationale Akteure, in einer typischen Demokratie das Parlament, die Macht hätten, eine solche Institution zu schaffen oder zu widerrufen. Dann wäre die Behauptung der Diplomaten, gebunden zu sein, glaubhaft und *Divided Government* würde Stärke schaffen bei internationalen Verhandlungen.³⁸

Wenn die Exekutive die Präferenzen der Legislative unvollkommen voraussieht, hat eine Wahl zur Folge, daß die Wahrscheinlichkeit eines Ratifizierungsmißerfolgs mit der

³⁶ Thomas C. Schelling, 1960: *The Strategy of Conflict*, S. 28f; vgl. z.B. auch James D. Fearon, 1997: *Signaling Foreign Policy Interests: Tying hands versus sinking costs*; Hellen V. Milner / B. Peter Rosendorff, 1997: *Democratic Politics and International Trade Negotiations. Elections and Divided Government as constraints on trade liberalization*, S. 131f.

³⁷ Vgl. Peter B. Evans / H. Jacobson & Robert D. Putnam (Hrsg.), 1993: *Double-edged diplomacy: Domestic politics and international relations*; siehe aber auch Jon Elster, 1979: *Ulysses and the sirens: Studies in rationality and irrationality*.

³⁸ Daß die Ergebnisse aus den USA nicht ohne weiteres auf europäische, insbesondere dänische Verhältnisse übertragbar sind, wird in den Kapiteln 3.3 und 4 deutlich!

Teilung der Regierungsmacht zunimmt; das erwartete Ergebnis wird protektionistischer und der Einfluß der Exekutive gegenüber dem Ausland sinkt, folglich wird die Vermutung von Schelling in Frage gestellt.

Mangelnde Aktivität der Legislative im Verhandlungsprozeß bedeutet natürlich nicht unbedingt mangelnden *Einfluß* der Legislative auf die Exekutive. Tatsächlich kann die Legislative durch eine Reihe von Maßnahmen sicherstellen, daß die Exekutive ihre Präferenzen berücksichtigt, ohne daß die Legislative während des Politikprozesses eine große Rolle spielt. Dies dürfte gleichermaßen für die Innen- und Außenpolitik gelten, wie bereits an anderer Stelle argumentiert wurde.³⁹ Tatsächlich ist die Ablehnung internationaler Vereinbarungen durch die Legislative ungewöhnlich; dies würde eher auf ein Versäumnis der Legislative hindeuten, ihren Einfluß auf die Exekutive ausreichend ausgeübt zu haben.

Wie kann ein Ratifizierungsmißerfolg dann jemals vorkommen? Sollte nicht die Exekutive die Präferenzen der Legislative voraussehen und nur Vereinbarungen treffen, welche diese gutheißen wird? Hellen Milner und Peter Rosendorff zeigen, daß internationale Vereinbarungen immer ratifiziert werden, es sei denn, es herrscht unvollständige Information. Wenn der Verhandlende und sein ausländischer Verhandlungspartner zum Beispiel nicht sicher wissen, wie das Abstimmungsverhalten in der Legislative sein wird, wenn der Vertrag zur Ratifizierung ansteht, dann muß die Ablehnung der internationalen Vereinbarungen durch die Legislative durchaus einkalkuliert werden. Jegliche Art von Ungewißheit, die es der Exekutive unmöglich macht, die Präferenzen der Mehrheit des Parlamentes vorauszusehen, kann eine Ratifizierung weniger wahrscheinlich machen, und Parlamentswahlen sind eine zentrale Quelle solcher Ungewißheit. Wenn Wahlen zwischen der Beendigung der internationalen Verhandlungen und dem Ratifizierungsprozeß stattfinden, könnte über Vereinbarungen verhandelt werden, die einer neuen Legislative nicht zusagen werden.⁴⁰

Milner und Rosendorff konzentrieren sich auf die Rolle von Wahlen bei der Beeinflussung sowohl der Wahrscheinlichkeit als auch der Bedingungen von internationalen Handelsvereinbarungen. Vergrößern oder vermindern Wahlen die Möglichkeit einer internationalen Vereinbarung? Was geschieht, wenn ein Verhandlungsführer nicht voraussehen kann, wie sich die Legislative zusammensetzt, wenn die Ratifizierung einer getroffenen Vereinbarung ansteht?

³⁹ Siehe z.B. Lisa L. Martin, 1994: The influence of national parliaments on European Integration; Hellen V. Milner / B. Peter Rosendorff, 1996: Trade negotiations, information and domestic politics.

⁴⁰ Vgl. Hellen V. Milner / B. Peter Rosendorff, 1997: Democratic Politics and International Trade Negotiations. Elections and Divided Government as constraints on trade liberalization, S. 118.

Neben der Wahrscheinlichkeit der Ratifizierung sind auch die Bedingungen einer Vereinbarung interessant. Wessen Präferenzen beeinflussen die internationale Vereinbarung am meisten? Die der eigenen Exekutive, der Legislative oder des Vertragspartners? Wenn die Legislative tatsächlich Einfluß hat, dann sollte man deren Präferenzen für die Bedingungen einer internationalen Vereinbarung kennen. Die Exekutive muß die Forderungen der Legislative vorwegnehmen und so verhandeln, daß diese in die internationale Vereinbarung eingebaut werden können.

Periodische Wahlen erfordern, daß die Exekutive die Zusammensetzung der Legislative vorausahnt, wenn der Zeitpunkt der Ratifizierung gekommen ist. Die Exekutive muß also zum Zeitpunkt t eine Vereinbarung aushandeln, die Bedingungen beinhaltet, welche eine Legislative zum Zeitpunkt $t+x$ bereit sein muß zu akzeptieren. Diese Bedingungen falsch auszuhandeln, bedeutet entweder eine Nachverhandlung oder das Ausbleiben der Ratifizierung. Daher beeinflußt Innenpolitik nicht nur die Wahrscheinlichkeit internationaler Vereinbarungen, sondern auch deren Bedingungen.

Zur Beurteilung der Rolle von Innenpolitik in internationalen Beziehungen neigen Theoretiker der Internationalen Beziehungen dazu, sich auf die internationalen systemischen Quellen von Konflikt und Zusammenarbeit zu konzentrieren.⁴¹ Diese Studien versäumen allerdings, die Wechselwirkung zwischen Innen- und Außenpolitik zur Kenntnis zu nehmen.

Versuche, über die Wechselwirkung der Innen- und Außenpolitik zu theoretisieren, stützen sich häufig auf die Vorstellung eines *Zwei-Ebenen-Spiels*, in dem zentrale Entscheider gleichzeitig das Politikspiel auf der innenpolitischen und internationalen Ebene spielen.⁴² Milner und Rosendorff erweitern diese Modelle, indem sie einen zweidimensionalen Raum in der Politik berücksichtigen.

3.2.1 *Divided Government* mit vollständiger Information

Divided Government bezieht sich auf eine Situation, in der die Exekutive von einer politischen Partei gesteuert wird und die Mehrheit in der Legislative nicht von der gleichen Partei kontrolliert wird.⁴³ Die zentrale Idee ist, daß politisches Handeln

⁴¹ Kenneth N. Waltz, 1979: *The Theory of International Politics*; Robert O. Keohane, 1984: *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*; Joseph M. Grieco, 1990: *Cooperation among nations*.

⁴² Vgl. Robert D. Putnam, 1988: *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*; Keisuke Iida, 1993: *Analytical uncertainty and international cooperation: Theory and application to international economic coordination*; Peter B. Evans / H. Jacobson & Robert D. Putnam (Hrsg.), 1993: *Double-edged diplomacy: Domestic politics and international relations*; Jongryn Mo, 1994: *The Logic of Two Level Games with Endogenous domestic coalitions*.

⁴³ Vgl. David R. Mayhew, 1991: *Divided we govern*; Gary W. Cox / Samuel Kernell (Hrsg.), 1991: *The politics of divided government*.

beeinflusst werden kann, wenn sich die Präferenzen der Mehrheit in der Legislative stark von denen der Exekutive unterscheiden. Von geteilter Regierung wurde ursprünglich nur im Zusammenhang mit Präsidentsystemen gesprochen, wenn die Legislative und Exekutive in verschiedenen Wahlen gewählt werden. Allerdings kann der Begriff ebenso auf parlamentarische Systeme angewandt werden. Bei Minderheitsregierungen in parlamentarischen Systemen (ob Koalitionen oder eine einzelne Partei) und auch bei Mehrheitskoalitionsregierungen kann man an *Divided Government* denken.⁴⁴ In allen Fällen ist es unwahrscheinlich, daß die Legislative und die Exekutive immer ähnliche Politikpräferenzen haben.

Welche Auswirkung hat *Divided Government* auf Verhandlungen? Als ersten Fall betrachten Milner und Rosendorff eine Situation mit vollständiger Information. Die Annahme ist hier, daß die Ergebnisse von Wahlen einwandfrei vom Verhandlungsführer und vom Vertreter des anderen Staates vorausgesehen werden. In diesem Fall wird eine Ratifizierung durch die Legislative immer erreicht; die Exekutive sieht immer richtig voraus, welche Vereinbarungen die Legislative akzeptieren wird und verhandelt international entsprechend.

Prüft man nun die Wirkungen einer *Divided Government* mit vollständiger Information auf die Bedingungen einer Vereinbarung, so ergibt sich: Der Umfang an Protektionismus in einer Handelsvereinbarung wird um so größer, je stärker die Regierung geteilt ist. Unterschiede bei Präferenzen zwischen dem Gesetzgeber und der Exekutive charakterisieren viele Staaten, einschließlich Minderheits- und Mehrheitskoalitionsregierungen sowohl in parlamentarischen als auch präsidentialen Systemen.⁴⁵

Schließlich wird Ungewißheit in der Form von Ungewißheit über den Ausgang von Wahlen eingeführt und dem Fall mit vollständiger Information gegenübergestellt. Wie verändert diese Ungewißheit das Verhalten des Verhandlungsführers und des anderen Staates auf internationaler Ebene? Obwohl Ungewißheit notwendig ist, damit unfreiwilliger Treubruch vorkommt, kann man vergleichende Schlüsse ziehen, die sich auf den Grad der Teilung in der Regierung beziehen. Der Einfluß der Exekutive gegenüber dem ausländischen Land sinkt mit Wahlungewißheit, damit sinkt die Fähigkeit der Exekutive, international Zugeständnisse herauszuholen, was die Vermutung von Schelling in Frage stellt.

⁴⁴ Vgl. Michael Laver / Kenneth A. Shepsle, 1991: *Divided government: America is not exceptional*.

⁴⁵ Vgl. auch Michael Laver / Kenneth A. Shepsle, 1991: *Divided government: America is not exceptional*; Morris P. Fiorina, 1991: *Coalition governments, divided governments and electoral theory*.

3.2.2 Wahlen und unvollständige Information

Es ist bekannt, daß internationale Vereinbarungen auch abgelehnt werden. Man muß daher davon ausgehen, daß Ungewißheit manchmal die Verhandlungen beeinflußt. Die verhältnismäßig geringe Zahl der internationalen Vereinbarungen, die verworfen werden, lassen vermuten, daß unvollständige Information nicht das große Problem ist. Politische Akteure können wohl Mechanismen kreieren, um fast vollständige Information zu erhalten. Trotzdem ist es aufschlußreich, den Fall mit unvollständiger Information zu prüfen, um voraussagen zu können, wann Vereinbarungen am wahrscheinlichsten durch die Legislative abgelehnt werden.

Angenommen, internationale Verhandlungen finden angesichts periodischer Wahlen statt. Wahlen schaffen Ungewißheit; sie verursachen unvollkommene Information auf Seiten der verhandelnden Exekutiven. Die Exekutive sieht sich nun einer Situation gegenüber, in der sich während der Verhandlungen die Zusammensetzung und somit die Präferenzen der Legislative ändern können. Das hat Konsequenzen für internationale Verhandlungen. Es bedeutet, daß gewisse Vereinbarungen, die früher bereits ratifizierbar waren, jetzt nicht mehr akzeptabel sind, oder umgekehrt.

Durch Wahl bewirkte Ungewißheit führt bei der Verhandlung von Vereinbarungen zu protektionistischeren Ergebnissen. Je stärker außerdem eine Regierung geteilt ist, desto weniger häufig gelingt die Ratifizierung.

Hält die Vermutung von Schelling schließlich, wenn Ungewißheit existiert? Diese Vermutung sagt voraus, daß die Exekutive in den internationalen Verhandlungen ihr Ergebnis verbessern kann, wenn sie sich auf eine widerspenstige Legislative berufen kann. Unter vollständiger Information sah man, daß dies wahr war, aber nur für eine begrenzte Reihe von geteilten Regierungen. Sobald Legislative und Exekutive zu sehr geteilt waren, war der Druck der Exekutive gegenüber dem Ausland nicht länger glaubwürdig.

Mit Wahlungewißheit wird die Vermutung von Schelling im Vergleich zu einem Regime mit perfekter Information weniger wahrscheinlich aufrechtzuerhalten sein.

3.2.3 Vergleich der Spiele mit unvollständiger und vollständiger Information

1. Mit Ungewißheit ist Ratifizierung nicht mehr gesichert. Nach Iida⁴⁶ ist Ungewißheit notwendig für unfreiwilligen Treubruch. Im Modell der vollständigen Information gibt es kein Mißlingen der Ratifizierung.
2. Ungewißheit in der Form von Wahlen macht bereits international verhandelte

⁴⁶ Keisuke Iida, 1993: Analytical uncertainty and international cooperation: Theory and application to international economic coordination.

Vereinbarungen protektionistischer als ohne Wahlen. Die Verhandelnden müssen ihre Unsicherheit über die Präferenzen der Legislative zum Zeitpunkt der Ratifizierung ausgleichen, indem sie Vereinbarungen anbieten, die näher an der Auffassung der derzeitigen Legislative liegen. Wahlen können so ihren Schatten über internationale Verhandlungen werfen, indem die heimatlichen und ausländischen Vermittler angehalten sind, ihre Verhandlungsziele weniger weit zu stecken als sie eigentlich gerne möchten.

3. Mit Ungewißheit wächst die Gefahr, daß die Ratifizierung nicht gelingt, in dem Maße, wie die Teilung der Regierung wächst. *Divided Government* unter Ungewißheit hat dann die gleiche Wirkung zum Beispiel bei Handelsschranken wie bei vollständiger Information: *Divided Government* zu Hause vermindert den Grad der möglichen Liberalisierung, der in internationalen Verhandlungen erreichbar wäre.

4. Der Einfluß der Exekutive gegenüber dem Ausland nimmt ab, wenn die Ungewißheit wächst.⁴⁷ Periodische Wahlen der Legislative haben die Wirkung, den Verhandlungsspielraum der Exekutive im internationalen Spiel zu limitieren. Die Vermutung von Schelling hält weniger oft bei durch Wahl verursachter Ungewißheit.

3.3 Das dänische Sondermodell von *Divided Government*

Auch Robert Pahre untersucht Institutionen, welche an internationalen Verhandlungen beteiligt sind. Er konzentriert sich auf einige Möglichkeiten des Parlaments, Verhandlungen der Exekutive mit anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu steuern. An Hand der Europäischen Union versucht er zu zeigen, daß die auf amerikanischen Institutionen basierenden *Divided Government*-Theorien nicht in der Lage sind, alle Aufsichtsmechanismen in europäischen parlamentarischen Demokratien zu erklären, weil sie exekutive Präferenzen als außerhalb der Legislative angeordnet behandeln. Im Modell einer parlamentarischen Politik von Pahre dagegen können Parteien die Regierung unter Druck setzen, indem sie Regierungskoalitionen gründen oder effektive Aufsichtsgremien schaffen.⁴⁸

Das Problem des *hand tying* ist in parlamentarischen Systemen unterschiedlich vorhanden, weil die gleichen Parteien, die eine Legislative bilden, eine Regierung wählen und eine Opposition bilden. Eine parlamentarische Demokratie mit einer geteilten

⁴⁷ Milner und Rosendorff bezeichnen diesen Umstand als "most surprisingly", vgl. Hellen V. Milner / B. Peter Rosendorff, 1997: *Democratic Politics and International Trade Negotiations. Elections and Divided Government as constraints on trade liberalization*, S. 140.
Aus Sicht des Autors war das allerdings durchaus zu erwarten!

⁴⁸ Vgl. Robert Pahre, 1997: *Endogenous Domestic Institutions in Two-Level Games and Parliamentary Oversight of the European Union*.
Da sich diese Magisterarbeit hauptsächlich auf Dänemark bezieht, können hier die anderen Mitgliedstaaten nur am Rande betrachtet werden.

Regierungsgewalt kann eine Exekutive haben, deren Präferenzen wesentlich von denen der parlamentarischen Mehrheit abweichen, auch wenn eine Parlamentsmehrheit erfolgreich eine solche Regierung gewählt hat. Modelle, die Präferenzen der Regierung als exogen betrachten, sind durchaus geeignet für eine direkt gewählte Exekutive, aber sie schließen das Problem der Regierungsbildung aus, welches von großer Bedeutung für eine parlamentarisch gewählte Regierung ist.

Im nächsten Abschnitt wird Pahres *Theorie parlamentarischer Systeme*, eine allgemeine Theorie des Problems endogener Institutionen, in leicht abgewandelter Form erläutert. Die Theorie nimmt an, daß sowohl die Präferenzen der Regierung als auch des Parlamentes exogen sind. Nationale Uneinigkeit über Außenpolitik (*Divided Government*) und das Vorhandensein von national idealen Vorstellungen nahe dem Status quo führen zu *hand tying* Institutionen.

Innerhalb der Europäischen Union hat nur Dänemark eine wirkungsvolle parlamentarische Aufsicht. Das Modell sagt das Fehlen einer effektiven Aufsicht in den meisten anderen Mitgliedstaaten voraus.⁴⁹ Um genauere Voraussagen treffen zu können, führt der zweite Teil Regierungskoalitionen in einem parlamentarischen System ein, mit und ohne parlamentarische Kontrolle. Der nächste Abschnitt charakterisiert schließlich die Machtbalance, wenn eine endogene Kontrolle existiert. Mit diesen Resultaten kann man die Logik des Modells an Hand von Dänemark testen und hier das Modell mit anderen Erklärungen des dänischen Modells der parlamentarischen Kontrolle vergleichen.⁵⁰

3.3.1 Endogene Ratifizierungsinstitutionen

Dieser Abschnitt erforscht die grundlegende Logik der *tying hands* unter Einbeziehung des *Divided Government* Modells. Wie vorhergehende Vereinfachungen von Zwei-Ebenen-Spielen, folgt das Spiel Putnams⁵¹ Zwei Ebenen - Metapher mit internationalen Verhandlungen, gefolgt von möglichen nationalen Ratifizierungen. Es gibt drei Akteure:

- N ein nationaler Akteur (Exekutive, Regierung)
- RN eine nationale Legislative oder Institution zur Ratifizierung des Verhandlungsergebnisses
- A eine ausländische Regierung.

⁴⁹ Nach Pahre würde man eigentlich auch in Griechenland, Irland und Großbritannien eine schärfere nationale Aufsicht erwarten. Nach dem Beitritt Schwedens dürfte auch dieser Staat der Gruppe zuzuordnen sein; vgl. Robert Pahre, 1997: *Endogenous Domestic Institutions in Two-Level Games and Parliamentary Oversight of the European Union*, S.148.

⁵⁰ Bezüglich institutioneller Annäherungen an das Studium der Europäischen Union, siehe z.B. Geoffrey Garret, 1992: *International cooperation and institutional choice*; Geoffrey Garret / George Tsebelis, 1996: *An institutional critique of intergovernmentalism*.

⁵¹ Robert D. Putnam, 1988: *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*.

Die Präferenzen der Exekutive sind exogen.

Dieses Spiel ermöglicht die Untersuchung einiger Arten von nationalen Politikprozessen oder Normen. Unter den Regeln des Ratifizierungsprozesses muß die Regierung eine Abmachung mit der Legislative akzeptieren, um die Ratifizierung (ohne Nachbesserung, *amendment*) durchzusetzen. Wenn die *amendment rules* zur Anwendung gelangen, kann die Legislative eine Vereinbarung im Rahmen der Ratifizierung ergänzen. Schließlich kann eine Regierung keinerlei nationalen Zwängen ausgesetzt sein, was Pahre als *no-approval rules* bezeichnet.

Das Spiel benutzt ein räumliches Modell von Politik mit *linear-loss* Nutzenfunktionen. *Linear-loss* Nutzenfunktionen unterstellen, daß Akteure sich nur über den Abstand zwischen ihrem bevorzugten Verhandlungsergebnis (*bliss point*) und dem tatsächlichen Resultat der Verhandlungen Gedanken machen. Unterstellt wird ein *n*-dimensionaler Raum, welcher eine, zwei oder drei Politikdimensionen haben kann.⁵² Der Einfachheit halber wird vollständige Information angenommen.

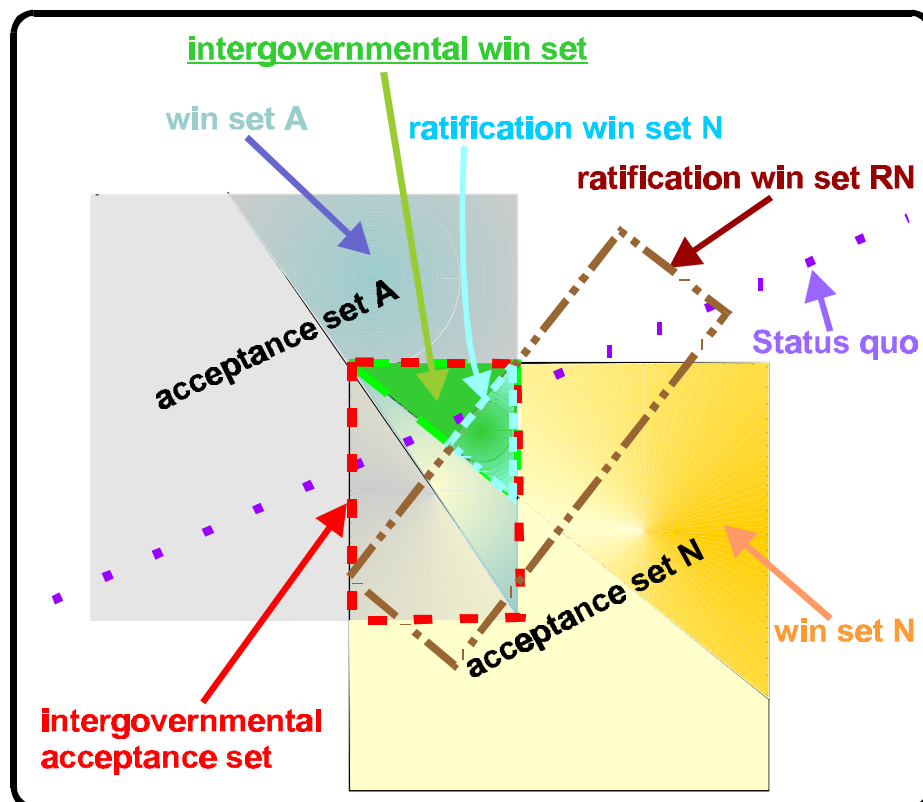


Bild 1: Acceptance sets und win sets

⁵² Vgl. z.B. Keisuke Iida, 1993: When and How do Domestic Constraints Matter? Two-level games with uncertainty; Jongryn Mo, 1995: The choice of domestic bargaining regime in two-level games: The use of agent veto.

Pahre unterscheidet *acceptance sets* von *win sets*. *Win sets* sind eine pareto-effiziente⁵³ Untermenge von *acceptance sets*. Anders als bei Pahre wird hier davon ausgegangen, daß das *acceptance set* eines jeden Akteurs den Verhandlungsspielraum darstellt, den er sich selbst gesetzt hat. Die Schnittmenge der *acceptances sets* zweier Regierungen ist das *intergovernmental acceptance set*. Die Punkte im *intergovernmental acceptance set*, welche pareto-effizient für beide beteiligten Akteure (N & A) sind, bilden das *intergovernmental win set*.

Das Modell kann in Bild 1 nur vereinfacht zweidimensional dargestellt werden. Das *intergovernmental acceptance set* und erst recht das *intergovernmental win set* können sich natürlich stark verändern, wenn während oder nach dem Verhandlungsprozeß Differenzen zwischen N und RN auftreten.

Divided Government und nationale ideale Vorstellungen können aus RN eine *hand tying* Institution machen. Das könnte zur Folge haben, daß *acceptance set A* und *acceptance set N* sich nicht mehr treffen: eine Verhandlungslösung wäre dann unmöglich! Daher ist natürlich das *ratification win set* unabhängig von den anderen *sets* zu sehen. Schneidet es das *intergovernmental acceptance set*, ist eine Lösung möglich, wenn nicht, dann wird es keine Verhandlungslösung geben.

Wenn nationale Ratifizierung notwendig ist, werden die Regierungen nur Punkte aus der Schnittmenge des *intergovernmental acceptance set* und des jeweils eigenen *win set* vorschlagen.⁵⁴ Wenn entweder das *intergovernmental acceptance set* oder die Schnittmenge aus eigenem nationalen *win set* und der *intergovernmental acceptance set* leer ist, dann ist Einigung unwahrscheinlich und es bleibt beim Status quo.

Um das Problem der endogenen Institutionen zu überprüfen, wird angenommen, daß ein Verhandlungsführer glaubhaft darlegen kann, daß sein Handlungsspielraum eingeschränkt ist, wenn der nationale Akteur und seine Legislative (N und RN) gemeinsam den Zwang wählen (wie zum Beispiel die Notwendigkeit einer Ratifizierung). Den Zwang zu beseitigen würde dann voraussetzen, daß die Legislative zustimmt, was nicht passieren wird, wenn der Zwang von besonderer Bedeutung ist.

Wenn N und RN sich auf eine Institution einigen müssen, wird N niemals *amendment rules* akzeptieren. Aus seiner Sicht binden *amendment rules* in nicht sinnvoller Weise seine Hände, weil sie aus dem Ratifizierenden (RN) so tatsächlich denjenigen machen,

⁵³ Pareto-effizient bedeutet hier ein Verhandlungszustand, in dem eine Partei keine Verbesserung erreichen kann, ohne daß dadurch ein Nachteil für eine andere erwächst. Es gibt keinen anderen Zustand, der für alle Beteiligten gemeinsam größeres Wohlergehen bedeuten könnte.

⁵⁴ Wenn RN den Vorschlag nachbessern kann, wird die Regierung nur Dinge versprechen, welche RN nicht nachbessern wird.

der die Tagesordnung bestimmt. Um für die Exekutive (N) brauchbar zu sein, muß *hand tying* auch erlauben, die Tagesordnung mitzubestimmen, mit Hilfe derer die Exekutive strategisch aus den nationalen Vorbehalten Kapital schlagen kann.

Die Ratifizierungsregeln ohne *amendment* können also der Exekutive eine nützliche Einschränkung ihrer Verhandlungsvollmacht bieten. Um die Bedingungen dafür zu finden, muß man zuerst die Fälle ausschließen, in denen diese Regeln unerheblich sind. Ratifizierung ist nebensächlich, wann immer der nationale Akteur so sehr eine Änderung des Status quo wünscht, daß er in jedes internationale Abkommen einwilligt, welches der Diplomat aushandelt. Außerdem sind nationale Differenzen bei den Präferenzen notwendig, damit Regeln zur Ratifizierung eine Bedeutung erlangen können. Sobald der ideale Punkt von RN den idealen Punkt der Regierung (N) erreicht, werden *no-amendment rules* dasselbe Gleichgewicht hervorbringen, wie *no-approval* (nicht genehmigungs-) *rules*. In diesen Fällen sind Ratifizierungsregeln nicht notwendig. Umgekehrt sind Ratifizierungsregeln durchaus eine bedeutende Beschränkung, wenn die Präferenzen von RN sich relativ deutlich von denen der beiden Regierungen unterscheiden. Nach der Beschreibung, wann diese Institutionen unwichtig sind, kann man nun die Wahl zwischen Ratifizierungs- und *no-approval rules* untersuchen. Wo Ratifizierungsregeln (ohne *amendment*) ein Gleichgewicht hervorbringen, welches sich unterscheidet von dem *no-approval* Gleichgewicht, könnten sowohl N als auch RN Ratifizierungsregeln gegenüber den *no-approval rules* bevorzugen. Dieses Ergebnis ist eine Variante von Schellings Vermutung, daß eine Regierung sich selbst beschränkt. Es zeigt, daß es Fälle gibt, in denen Exekutive und Legislative die Hände der Exekutive binden.⁵⁵

In Bild 1 kann man die Logik dieser Resultate erkennen. Für die Konstellation der gezeigten idealen Punkte ist das *ratification win set* eine Untermenge des *intergovernmental win set*; die Regierung N bevorzugt natürlich Einschränkung ihrer Vollmacht durch RN um das viel kleinere *ratification win set* zu erreichen. *Amendment rules* würden nicht gewählt, da sie dem Ratifizierenden (RN) erlauben würden, eine Übereinkunft vollständig außerhalb des *intergovernmental win set* anzusiedeln, wodurch N natürlich schlechter stehen würde. Deshalb wird N sicherlich Ratifizierungsregeln gegenüber *amendment rules* bevorzugen, und RN das Gegenteil. Dennoch, beide bevorzugen *ratification* Regeln gegenüber *no-approval rules*.

Der Status quo ist zur Vereinfachung in der Grafik als eine gepunktete Linie eingezeichnet. In Wirklichkeit kann er sich an jedem beliebigen Punkt der Grafik befinden.

⁵⁵ Vgl. Keisuke Iida, 1993: When and How do Domestic Constraints Matter? Two-level games with uncertainty; Jongryn Mo, 1995: The choice of domestic bargaining regime in two-level games: The use of agent veto.

Befindet er sich innerhalb des *intergovernmental acceptance set*, dürften sich Verhandlungen als einfach oder gar unnötig erweisen. Je weiter der Status quo von allen Beteiligten entfernt ist, desto unwichtiger dürften die institutionellen Möglichkeiten werden.

3.3.2 Anwendung des *Divided Government* Modells am Beispiel Dänemarks

Das *Divided Government* Modell sagt voraus, daß keines der europäischen Parlamente Vereinbarungen nachbessern kann, welche die Exekutive vorschlägt. Da alle Mitgliedstaaten mehrere große Parteien haben, die der Europäischen Union positiv gegenüber eingestellt sind, sind die Abweichungen in den Parteien, die der Union negativ gegenüberstehen, ein gutes Maß für die Unterschiede in den nationalen Präferenzen. Das Modell setzt endogene Regeln zur Ratifizierung voraus in Ländern, wo eine signifikante Anzahl der Parlamentsmitglieder nur kleine Änderungen in der Europäischen Union wünscht, das heißt, wo der ideale Punkt des Ratifizierenden ausreichend nahe am Status quo liegt. Um allgemeine Vergleiche zu ziehen, ist die öffentliche Unterstützung für die Europäische Union ein sinnvolles Maß, da anzunehmen ist, daß diese öffentlichen Präferenzen sich in der Legislative widerspiegeln.⁵⁶ Dänemark gehört sicherlich zu den Ländern, wo die öffentliche Opposition gegenüber der Europäischen Union am größten ist. Außerdem ist der Grad der öffentlichen Unterstützung hier wesentlich anders als bei den anderen Mitgliedstaaten. Daher sind hier *hand-tying* Institutionen zu erwarten.

Eine weitere Möglichkeit, nationale Unterschiede zu messen, besteht darin, zu sehen, ob öffentliche Opposition gegenüber der Europäischen Union sich auch im Parlament eines euroskeptischen Landes wiederfindet. In Dänemark sind die bürgerlichen Parteien (*Centrum, Kristeligt Folkeparti, Venstre und Konservative*)⁵⁷ mehrheitlich der Europäischen Integration gegenüber positiv eingestellt, wenn auch innerhalb der Liberalen (*Venstre*) kritische Stimmen über die Union zu hören sind. Die Sozialdemokraten (*Socialdemokratiet*) sind in dieser Frage sehr gespalten, auch die eigentlich der Union ablehnend gegenüberstehenden Sozialisten (*Socialistisk Folkeparti*) haben einige Mitglieder, welche die Union durchaus positiv sehen. Die Radikale Liberale Partei (*Det Radikale Venstre*), in nationalen Fragen eine Partei der politischen Mitte, unterscheidet sich in wachsendem Maße von den Sozialdemokraten und den bürgerlichen Parteien durch eine unabhängige Haltung in Fragen der Außenpolitik, die dem "Internationalismus" skeptisch gegenüber steht. Die wohl als rechtsradikal einzustufende Dänische Volkspartei, die 1998 erstmals den Einzug ins Parlament schaffte, ist ebenfalls eher anti-europäisch eingestellt, auch wenn sie ihr Hauptaugenmerk auf die "Überfremdung" der

⁵⁶ Vgl. Robert Pahre, 1997: Endogenous Domestic Institutions in Two-Level Games and Parliamentary Oversight of the European Union, Table 1, S.153.

⁵⁷ Zu den europapolitischen Einstellungen der einzelnen Parteien siehe auch Tabelle 2 im Anhang.

dänischen Bevölkerung durch Asylbewerber und Wirtschaftsflüchtlinge gerichtet hat.⁵⁸ Außerdem gib es die *Fremskridtspartiet* (Fortschrittspartei), die pro-europäisch eingestellt ist, sowie eine ökologische Bewegung⁵⁹, welche insbesondere die Wirtschaftspolitik der EU-Kommission ablehnt.

Wegen der kritischen Stimmen in der Öffentlichkeit und einer bedeutenden parlamentarischen Opposition gegen die Europäische Union würde das *Divided Government* Modell *hand-tying* Institutionen erwarten lassen. Tatsächlich hat Dänemark eine starke parlamentarische Aufsichtsinstitution, den *Folketings Markedsudvalg* (ein Ausschuß des dänischen Parlaments, der sich mit allen Fragen der Europäischen Integration beschäftigt).

Der Folketings Markedsudvalg ist in den europäischen Parlamenten einmalig und recht umfassend wissenschaftlich erforscht.⁶⁰ Vor Verhandlungen mit der Europäischen Union und vor Ministerrattreffen muß die Regierung den Folketings Markedsudvalg mündlich über ihre Verhandlungsposition informieren. Die Regierung kann nur Verhandlungen *beginnen*, wenn ihre Position die Unterstützung der Mehrheit des Folketings Markedsudvalg findet. Diese Regel garantiert eine mehrheitliche Unterstützung der Exekutive durch die Legislative. Auf diese Weise kann die Regierung den Folketings Markedsudvalg ex ante verpflichten. Bei vollständiger Information hat dies die gleiche Wirkung, als ob die Regierung einen ex post Ratifizierungszwang vorwegnehmen müßte. Wie das Modell prophezeit, hat der Folketings Markedsudvalg einzig die Ratifizierungsmacht, ohne die Befugnis, die Empfehlungsentwürfe der Regierung zu berichtigen.

Im nächsten Abschnitt wird gezeigt, daß Präferenzen der Regierung in einer parlamentarischen Demokratie besser nicht als exogen betrachtet werden. In einem parlamentarischen System sind Regierungen zu einem Koalitionsbildungsspiel endogen. Dies ist der entscheidende Unterschied zum *Divided Government* Modell, wo der ideale Standpunkt der Exekutive unberührt jeglicher Auswahl von Institutionen durch das Parlament ist.

⁵⁸ Zur Dänischen Volkspartei vgl.: Christopher J. Anderson, 1996: Economics, politics and foreigners populist party support in Denmark and Norway.

⁵⁹ In der NZZ wird diese als *Einheitsliste* bezeichnet, andere deutschsprachige Quellen bezeichnen sie als *Rot-Grüne Allianz*.

⁶⁰ Vgl. z.B. John Fitzmaurice, 1976: National Parliaments and European policy-making: The case of Denmark; Carsten Lehmann Sørensen, 1978: Danmark og EF i 1970erne; Jørgen Ørstrøm Møller, 1983: Danish EC Decision-Making: an Insider's View; K.E. Tygesen, 1986: Den danske EF-beslutningsproces; Niels Jørgen Haagerup / Christian Thune, 1986: Folketinget og udenrigspolitikken; Kenneth E. Miller, 1991: Denmark: A Troubled Welfare State; Henning Bregnsbo / Niels Christian Sidenius, 1993: Adapting Danish Interests to European Integration; Gregers Friisberg, 1996: Politik: Dansk politik i en EU-ramme.
Siehe Kapitel 4.2.1 für eine ausführlichere Erläuterung des Folketings Markedsudvalg.

3.3.3 Parlamentarische Kontrolle und Minderheitsregierung

Folgende zwei Kernaussagen betreffen Minderheitsregierungen, wie sie in Dänemark besonders häufig zu finden sind:

- Minderheitsregierungen sind relativ wahrscheinlich zu erwarten in parlamentarischen Demokratien mit mehreren Parteien, die verschiedene Auffassungen über Außenpolitik vertreten. Die Präferenzen der Regierung sind also tatsächlich in einem parlamentarischen System auf eine Weise endogen, die mit dem Modell vereinbar ist.
- Koalitions- oder Minderheitsregierungen sind eine notwendige Bedingung für endogene Ratifizierungsinstitutionen.

In einem parlamentarischen System kann eine Partei Außenpolitik beeinflussen, wenn sie sich einer Regierungskoalition anschließt. Alternativ kann eine Partei außerhalb der Regierung bleiben, jedoch eine Kontrollinstitution unterstützen, welche den Handlungsspielraum der Regierung bestimmt. Sowohl Koalitionsbildung als auch Kontrollinstitutionen gibt es in Dänemark für die Außenpolitik sowohl gegenüber der Europäischen Union als auch gegenüber anderen Staaten. Andere Mitglieder der EU haben nur die erste Institution.⁶¹

Mit zwei Spielen bildet Pahre diese Institutionen nach. Das "*Außenpolitikspiel*" (Spiel 2) fügt eine Phase der Regierungsbildung zu den *no-approval rules* des *Divided Government* Modells hinzu. In diesem Spiel üben Parteien Einfluß auf die Politik aus, indem sie sich einfach der Regierung anschließen. Zur Vereinfachung werden andere Formen von Verantwortlichkeit wie zum Beispiel parlamentarische Anfragen ignoriert.

Auch das Spiel "*Parlamentarische Kontrolle*" (Spiel 3) fügt eine Phase der Regierungsbildung zu den Ratifizierungsregeln von Spiel 1 (*Divided Government*) hinzu. Jede Vereinbarung mit ausländischen Partnern, welche die Regierung unterschreibt, ist von der Zustimmung des Parlaments abhängig. Diese Ratifizierungsregeln erfassen *pro forma* die Ratifizierung von Verträgen durch den Folketings Markedsudvalg. Da die strukturellen Merkmale einer "parlamentarischen Regierung" genügen, den dänischen Fall zu erklären, sind die Probleme eines Modells mit unvollständiger Information hier unnötig. Bei vollständiger Information sind die *ex ante* Zustimmung von Verhandlungspositionen des Folketings Markedsudvalg und die *ex post* Ratifizierungsregeln des dritten Spiels identisch.

Die Wahl der Institutionen wird von einer Ebene vertreten, auf der sich das Parlament entscheidet, ob es Spiel 2 oder 3 spielt. Um alternative Regierungen und Institutionen

⁶¹ Jedoch kann auch der deutsche Bundesrat in einigen Politikbereichen als Kontrollinstanz gesehen werden.

beurteilen zu können, nimmt Pahre an, daß Parteien in der Lage sind, den Nutzen zu vergleichen, den sie aus verschiedenen *win sets* ziehen können. Mit anderen Worten, jede Partei hat mehrere Lösungskonzepte für das Verhandlungsspiel zwischen der Regierung und ihren Verhandlungspartnern. Wenn eine mögliche Minderheitsregierung der Partei X das gleiche *win set* wie eine mögliche Mehrheitsregierung der Parteien Y und Z hat, nimmt Pahre an, daß sich die Mehrheitsregierung bilden wird.⁶²

In beiden Spielen *wählt* eine Regierung keine Politik, sondern verhandelt über eine Politik mit einem ausländischen Akteur. Parteien wählen eine Politik also nur indirekt. Wenn Parteien nicht mit ausländischen Akteuren verhandeln müßten, würde eine Koalition von X und Y eine Politik wählen, die auf der Linie liegt, welche ihre idealen Punkte verbindet. Wenn sie mit anderen Staaten verhandeln, können sie nur eine Position wählen, von der aus sie auch mit der Europäischen Union verhandeln. Daraus schließt Pahre mit einem nicht ganz nachvollziehbaren Modell, daß die von einer Partei bevorzugte Regierung die Partei selbst beinhalten könnte, oder eben nicht! Eine Partei X könnte es also vorziehen, daß ein "Hardliner" Y mit Ausländern verhandeln soll, in der Hoffnung, daß eine resultierende Abmachung näher an der eigenen idealen Auffassung von X ist als sie selbst je aushandeln könnte. Pahre schließt daraus, daß dieser Politikprozeß zu einer Mehrheitsregierung, aber auch zu einer zum Beispiel von X als Oppositionspartei tolerierten Minderheitsregierung führen könnte (*Annahme 1*).⁶³ Er geht also davon aus, daß Überlegungen zur Außenpolitik die Existenz von Minderheitsregierungen erklären könnten. Seine Hypothese, daß unterschiedliche Auffassungen über Außenpolitik tatsächlich in einer Wechselbeziehung zu der Häufigkeit von Minderheitsregierungen stehen, hält allerdings einer empirischen Überprüfung nur unter Berücksichtigung vieler Ausnahmen stand.

Dennoch ist seine Schlußfolgerung richtig, daß *Divided Government* Modelle irren, wenn sie Regierungspräferenzen in einem parlamentarischen System nur als exogen betrachten. Eine Regierung mit geteilter Regierungsmacht ist selbstverständlich selbst (teilweise) endogen, wenn sich entweder eine Minderheits- oder eine Mehrheitsregierung bilden kann.

⁶² Vgl. Robert Pahre, 1997: *Endogenous Domestic Institutions in Two-Level Games and Parliamentary Oversight of the European Union*, S. 156f.

⁶³ Vgl. Robert Pahre, 1997: *Endogenous Domestic Institutions in Two-Level Games and Parliamentary Oversight of the European Union*, S. 157f & 169f.

Im Beispiel Dänemarks ist es allerdings gerade umgekehrt: Die Hardliner (zum Beispiel die Sozialisten) haben bereits wiederholt eine Minderheitsregierung aus Parteien der politischen Mitte geduldet und die Ergebnisse ihrer Verhandlungen mit Brüssel auch unterstützt.

3.3.4 Weitere Auswirkungen bei der Existenz von Ratifizierungsregeln

Die Befunde im letzten Abschnitt zeigten die Beziehung zwischen Angelegenheiten der Außenpolitik, Minderheitsregierungen und endogener Parlamentskontrolle. Dieser Abschnitt leitet zusätzliche Ergebnisse von dem Modell ab, und zwar über das Verhalten in Ländern mit wirksamer Parlamentskontrolle. Die Aussagen basieren im wesentlichen auf einer Fallstudie in Dänemark. Sie bieten zusätzliche Unterstützung für die Logik des parlamentarischen Modells, das hier vorgestellt wird.

Die Hauptannahme beschreibt das *win set* zwischen der Regierung und der EU auf Grundlage der Regeln der Parlamentskontrolle: Wird ein Thema einer Minderheitsregierung anhand der Regeln der parlamentarischen Kontrolle untersucht, so findet man eine Vereinbarung, die sowohl für diese Regierung als auch für die Europäische Union und eine parlamentarische Mehrheit annehmbar ist (d.h. das *ratification win set* ist nicht leer).

Mit anderen Worten, Kontrollregeln als ausgleichendes Moment sind nur sinnvoll, wenn sie das *win set* der Regierung so ändern, daß das Land einen Verhandlungsspielraum gegenüber der Europäische Union erhält. Könnte das Parlament Einspruch gegen eine Vereinbarung erheben, würde der Verhandlungsspielraum durch "Kontrolle" wieder zunichte gemacht. Es gibt auch keinen Grund für die Kontrollfunktion, wenn es ein leeres *win set* im Außenpolitikspiel gibt. Die Akteure werden also Kontrollregeln nur dann wählen, wenn die *win sets* sowohl mit als auch ohne diese Regeln nicht leer sind. Diese Aussage hilft, Martins Beobachtung zu erklären, daß

"... far from making Denmark an unwieldy partner in cooperation, this institutionalized involvement of the parliament has led to Denmark's sterling record in implementing EU-level agreements. ... Denmark does not find it necessary to renege on or renegotiate agreements in spite of the potential handicaps of minority government."⁶⁴

Annahme 1 impliziert, daß diese Parlamentskontrolle zu *hand tying* der Regierung führt. Das *acceptance set* mindestens einer Oppositionspartei ist eine tatsächliche Beschränkung der Regierung unter Kontrollregeln, die einige Vereinbarungen verhindert, welche die Regierung und die Europäische Union andernfalls erreichen könnten. Dies stimmt mit Berichten von Mitgliedern des dänischen Parlaments überein. Gerade dieses Merkmal ist

⁶⁴ Lisa L. Martin, 1994: The influence of national parliaments on European Integration, S. 23f; zitiert bei: Robert Pahre, 1997: Endogenous Domestic Institutions in Two-Level Games and Parliamentary Oversight of the European Union, S. 161.

es, was den Folketings Markedsudvalg für ausländische Beobachter so interessant macht.⁶⁵

Die Geschichte der Verhandlungen über viele Fragen der Europäischen Integration bietet Beispiele, die mit dieser Aussage übereinstimmen. Verursacht durch eine Koalition von Hardlinern in den Reihen der Sozialdemokraten, der Radikalliberalen und linker Sozialisten beeinflusste der Folketings Markedsudvalg unter sozialdemokratischen Minderheitsregierungen (1973, 1975-1979) immer wieder die Verhandlungsposition der Regierung bei Themen der Wirtschaftspolitik und bei der Frage der direkten Wahlen zum Europäischen Parlament.⁶⁶ Die Euroskepsis war lebenswichtig sowohl um den Folketings Markedsudvalg zu stärken, als auch um die Versuche einer europafreundlichen liberal-konservativen Koalition abzuwehren, eine alternative bürgerliche Regierung zustande zu bringen.

Die Auseinandersetzungen sagen etwas über die Art und Weise aus, wie der Folketings Markedsudvalg den Bewegungsspielraum der Exekutive einengt. Es ist sehr unwahrscheinlich, daß eine der Integration positiv gegenüberstehende Oppositionspartei bei Fragen der Europäischen Integration in der Lage ist, einer die Union eher ablehnenden Regierung die Hände zu binden, weil jede für die Regierung annehmbare Maßnahme die Opposition besser stellen würde als der Status quo. Folglich wäre der Folketings Markedsudvalg überflüssig, wenn es zum Beispiel eine Regierung sozialistischer Parteien in Dänemark gäbe, die alle eine weitere Integration bekämpften. Dennoch, die bürgerlichen Regierungen, Mitte-Links-Koalitionen und sozialdemokratische Minderheitsregierungen, in denen die Führer integrationsfreudiger als die linken oder rechten Flügel ihrer Parteien sind, sie würden alle bedeutenden Gegenwind von noch widerwilligeren Mehrheiten im Folketings Markedsudvalg bekommen.

Obwohl die obige Annahme konstatiert, daß irgendeine Vereinbarung erreicht werden wird, behauptet sie nicht, daß die Regierung diese Vereinbarung dem vorzieht, was sie ohne Parlamentskontrolle erreichen könnte. Tatsächlich kann es eine Koalition von Oppositionsparteien geben, welche die regierende(n) Partei(en) zwingen, eine bereits abzusehende Vereinbarung den Vorrang vor dem Status quo einzuräumen.⁶⁷ Um genau zu sein, es ist möglich, daß in Bild 1 das *ratification win set* nicht das *intergovernmental win set* von Regierung und Europäischer Union schneidet. Geschieht dies, dann würden

⁶⁵ Vgl. z.B. John Fitzmaurice, 1976: National Parliaments and European policy-making: The case of Denmark; Jørgen Ørstrøm Møller, 1983: Danish EC Decision-Making: an Insider's View; Jørgen Ørstrøm Møller, 1997: Hvorfor EU?

⁶⁶ Siehe z.B. Birgit Nüchel Thomsen, 1993: EF som stridspunkt i dansk politik 1972-1979.

⁶⁷ In dieser Arbeit wird weiter unten dazu noch ein konkretes Beispiel geliefert!

sowohl die Regierung als auch die Europäische Union ohne den Folketings Markedsudvalg besser dastehen. Dies gibt Milners und Rosendorffs Analyse von Schellings Vermutung wieder: Innenpolitik kann die Exekutive so stark einengen, daß deren Handlungsspielraum gegen Null tendiert und sie sich wünscht, daß die Legislative keine Ratifizierungsmacht hätte. Dennoch bevorzugt die Regierung die Einschränkungen durch den Folketings Markedsudvalg im Vergleich zu einem leeren *win set*, weil eine Vereinbarung mit Einschränkung meistens besser als gar keine Vereinbarung ist.

In solchen Fällen hilft das *acceptance set* der Opposition, die zu verhandelnde Tagesordnung festzulegen. Diese Art einer "alternativen Mehrheit" war schon immer in der dänischen EU-Politik wichtig. So dominierte der Folketings Markedsudvalg das politische Handeln bei den Fangquoten im Jahre 1981 sowie beim grönländischen 'Garnelenstreit' im Jahre 1983 und legte im Jahre 1982 die Grundlage für einen Kompromiß in der gemeinsamen Fischereipolitik. Die Regierung war in jedem Fall einverstanden, vermutlich weil der Kompromiß besser als der Status quo war.

Ein damit zusammenhängendes Ergebnis hilft, die Bedingungen zu beschreiben, unter denen der Folketings Markedsudvalg zu seiner gegenwärtigen Funktion als Kontrollinstanz der Regierung kam: Wenn die parlamentarische Kontrolle gleichwertig ist, wird mindestens eine Oppositionspartei lieber eine Minderheitsregierung dulden und der parlamentarischen Kontrolle unterwerfen, als einer Mehrheitsregierung (mit oder ohne Regeln einer parlamentarischen Kontrolle) gegenüberzustehen.

Diese Annahme verdeutlicht die Bedingungen, unter denen das Folketing derzeitige Handlungsweisen des Folketings Markedsudvalg übernimmt. Eine bürgerliche Koalition konnte im Jahre 1973 fast die sozialdemokratische Regierung stürzen, als der Landwirtschaftsminister Ib Frederiksen einem strittigen Preisabkommen für dänischen Speck als wichtigem Exportartikel zustimmte. Der Wechsel scheiterte, weil die Sozialdemokraten einen Kompromiß mit den Radikalliberalen und den Sozialisten ausarbeiteten, nach welchem der Folketings Markedsudvalg ministerielle Verhandlungspositionen in EG-Angelegenheiten ablehnen konnte. Beide Parteien bevorzugten eine Minderheitsregierung, welche die Regeln des Folketings Markedsudvalg akzeptierte, anstatt sich einer Mehrheitsregierung anzuschließen.

Die Radikalliberalen sind seit 1973 bei dieser Position geblieben. Es ist auffallend, daß diese Partei vor der Mitgliedschaft in der Europäischen Union oft ein Mitglied von Koalitionsregierungen war, sich seit dem Beitritt aber keiner Regierung mehr angeschlossen haben. Die Partei koalierte interessanterweise auch nicht mit den bürgerlichen Regierungen von Poul Schlüter in den 80er Jahren.

Eine andere wichtige Unterstützung des Folketings Markedsudvalg ist die *Socialistisk Folkeparti*, die moderateste der drei linken Parteien in Dänemark.⁶⁸ Obwohl ursprünglich gegen den EG-Beitritt, spielt sie jetzt eine aktive, wenn auch mißtrauische Rolle innerhalb der Europäischen Union. Obwohl sie einige sozialdemokratische Minderheitsregierungen von 1966 bis 1968 und von 1971 bis 1973 duldeten, haben sich die Sozialisten einer Regierung nie angeschlossen.

3.3.5 Konkurrierende Interpretationen

Pahres Annahmen basieren zum größten Teil auf internationalen Ergebnissen und auf einer Falluntersuchung über Dänemarks Folketings Markedsudvalg. Alternative Erläuterungen des dänischen Falls erklären die Besonderheiten dieser Institution, indem sie länderspezifische Variablen hervorheben. Diese konkurrierenden Interpretationen sind eine nützliche Kontrolle zur Überprüfung von Pahres Theorie.

Häufig wird der Folketings Markedsudvalg im Vergleich zu anderen Folketing-Ausschüssen analysiert. Wie das britische Unterhaus benutzte das Folketing ad hoc Ausschüsse traditionell, um sich mit besonderen Problemen zu befassen. Es reformierte sein Ausschußsystem im Jahre 1972 und hatte in den letzten Jahren durchschnittlich ca. 20-25 spezielle Ausschüsse. So ist der Folketings Markedsudvalg, wie es Pahre formuliert, Teil eines modernen parlamentarischen Wiedererwachens aus dem zersplitterten Parteiensystem Dänemarks, mit erhöhtem Arbeitspensum der Legislative, aktiven Interessengruppen und häufigen Minderheitsregierungen. John Fitzmaurice schreibt dazu:

"There are certain pre-requisites for the establishment of a successful system of national parliamentary control. There must be a strong and active parliamentary system, with parliamentary playing a central role in government. There must be a strong tradition of parliamentary involvement in the foreign policy making process. The Community itself must be a political issue. There must be an active core of M.P.s interested in the Community."⁶⁹

Auch andere innenpolitische Faktoren können helfen, den Folketings Markedsudvalg zu verstehen. Diese Interpretationen können allerdings nicht seine einzigartigen Merkmale erklären, die man in den anderen ständigen Ausschüssen nicht findet, wie zum Beispiel seine Beschlußfassungsregeln und sein Vetorecht gegenüber Ministern. Genauso wenig erklären sie, warum die Rolle des Folketings Markedsudvalg nicht der des langjährigen Außenpolitikrates (*Det Udenrigspolitiske Nævn*, DUN) ähnelt, der andere Fragen der Außenpolitik behandelt. Die einzige bekannte Interpretation, die sowohl nationale als

⁶⁸ Vgl. John Fitzmaurice, 1981: *Politics in Denmark*, S. 102-126; Torben Worre, 1993: *Befolkningsholdning til EF i 1980erne*; Gregers Friisberg, 1996: *Politik: Dansk politik i en EU-ramme*.

⁶⁹ John Fitzmaurice, 1976: *National Parliaments and European policy-making: The case of Denmark*, S. 282.

auch internationale Belange hervorhebt, ist Sørensens Auffassung, daß die sozialdemokratische Minderheitsregierung auf Grund parteiinterner Überlegungen und Verhandlungstaktiken gegenüber den anderen EG-Staaten daran interessiert war, den Folketings Markedsudvalg und somit das Folketing so stark wie möglich in die Europapolitik der Regierung einzubinden.⁷⁰

Das Argument ist einleuchtend, aber nicht sehr genau. Sørensen beschreibt nicht die Bedingungen, unter denen weder die Regierung noch die Oppositionsparteien Interesse daran hätten, die Rolle des Folketings Markedsudvalg auszudehnen. Pahres Modell kann solche Bedingungen genauer erklären. In seiner Interpretation ist der wichtigste Grund für die Einzigartigkeit des Folketings Markedsudvalg im Vergleich mit anderen Ausschüssen des Folketing, daß er ständig seinen Einfluß bei einem umstrittenen Thema der Außenpolitik ausüben kann. Weil EU-Politik Außenpolitik ist, ist das Ergebnis des parlamentarischen Spiels keine Politik per se, sondern eine Verhandlungsposition. Da EU-Politik umstritten ist, kann eine Regierung sich nicht ständig auf eine Mehrheit für ihre Politik verlassen, wodurch der Folketings Markedsudvalg in die Lage versetzt wird, der Regierung die Hände zu binden.

In dieser Hinsicht unterscheidet sich die EU-Politik von der NATO-Politik. Historisch gesehen gab es unter den älteren wichtigen Parteien fast die ganze Zeit einen breiten Konsens bei NATO-Fragen. Die wichtigste Ausnahme war die Debatte über Raketenstationierungen von 1982 bis 1984. Als die Radikalliberalen die Politik von Schlüter nicht unterstützen wollten, verließ er sich auf Unterstützung von außen, durch die Fortschrittspartei (1983) oder die Sozialdemokraten (1984).

Solche Entwicklungen bleiben allerdings in der Zuständigkeit der traditionellen Außenpolitik- Kontrollmechanismen des Folketings, geführt vom Außenpolitikrat DUN. Jedoch spielt der DUN bei der Außenpolitik nur eine beratende Rolle.⁷¹ Darin ähnelt er den EU- Kontrollmechanismen der meisten anderen Parlamente der Mitgliedstaaten.

Ein anderes Argument auf das Tygesen hinweist, ist die Bedeutung der reinen Größe. Dänemark müsse als kleines Land vermutlich höheren Standards genügen, um genauso wie größere Nationen in der Lage zu sein, seine größere ökonomische und politische Schlagkraft einsetzen zu können. Wegen seiner geringen Größe seien politische Beziehungen unter Akteuren eher informeller Natur ("wir kennen uns alle"). Wenn Tygesens Argument richtig wäre, führten sie zu dem Ergebnis, daß alle kleinen Mitgliedstaaten bei Verhandlungen insbesondere die Standpunkte der Regierung kontrollieren

⁷⁰ Carsten Lehmann Sørensen, 1978: Danmark og EF i 1970erne, S. 142.

⁷¹ Vgl. z.B. David Arter, 1984: The Nordic parliaments. A comparative analysis; Henning Bregnsbo / Niels Christian Sidenius, 1993: Adapting Danish Interests to European Integration.

würden. Diese Annahme ist jedoch nicht zutreffend. Das *Divided Government* Modell erklärt, warum kleine Nationen (die für die Integration sind) wie z.B. Belgien, Luxemburg und Portugal es ablehnen, ihren Exekutiven die Hände zu binden. In der Öffentlichkeit dieser Länder wird eine weitere Integration im allgemeinen befürwortet, daher fehlen häufig unterschiedliche Meinungen über die Außenpolitik in ihren Parlamenten. So erklärt das Modell auch, warum die Länder, die sich über die "Unfairness" der dänischen Institution beklagen, sie nicht nachahmen.⁷² Man könnte allerdings, wie es Damgaard macht, auf das Muster der vorsichtig um Ausgleich bemühten Kräfte in der dänischen Politik hinweisen, und auf die Tatsache, daß verhältnismäßig schwache Minderheitsregierungen (im Rahmen von Minderheitskoalitionen) eine dänische Spezialität sind. Dieses Muster dürfte vermutlich einer verbesserten Reaktion seitens des politischen Systems gegenüber äußeren Einflüssen dienen.⁷³

3.4 Abschluß

Wegen der durch sie verursachten Ungewißheit sorgen Wahlen genauso wie andere Aspekte der Demokratie für Ineffizienz bei politischen Entscheidungen und machen die Ratifizierung von internationalen Vereinbarungen durch Legislativen problematisch. Das Problem ist, daß Wahlen auch die Bedeutung von politischen Entscheidungen erhöhen, indem sie den Präferenzen der Legislative eine größere Bedeutung zuweisen. Folglich legt das *Divided Government* Modell nahe, daß die *gleichzeitige* Maximierung der Effizienz *und* der Repräsentation in Demokratien nicht möglich sein dürfte.

Wäre das Ergebnis von Wahlen einwandfrei voraussehbar, wäre die Ratifizierung nie ein Problem. Da dies nicht der Fall ist, müssen Exekutiven während der internationalen Verhandlungen erraten, welche Vereinbarungen für die Legislative im Rahmen der Ratifizierung akzeptabel sein werden. Dies veranlaßt sie nach Auffassung von Milner und Rosendorff, protektionistischere Vereinbarungen zu verhandeln, als andernfalls.

Auch Robert Pahre hat nationale Institutionen in einem Zwei-Ebenen-Spiel untersucht, mit besonderem Bezug auf Institutionen, welche den Handlungsspielraum der Regierung beschränken. Seine *Theorie parlamentarischer Systeme* kann nicht alle politischen Kontrollsysteme bzw. deren Fehlen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union erklären, da sein Modell nicht alle Komplexitäten eines parlamentarischen Systems beinhalten konnte. Dennoch, für den Sonderfall Dänemark erweist die Theorie sich als sehr

⁷² Vgl. K.E. Tygesen, 1986: Den danske EF-beslutningsproces, S.55f; für einen Überblick über die kritischen Beurteilungen siehe: John Fitzmaurice, 1976: National Parliaments and European policy-making: The case of Denmark; Jørgen Ørstrøm Møller, 1997: Hvorfor EU?

⁷³ Vgl. Erik Damgaard, 1990: Parlamentarismens danske tilstande.

hilfreich. Sie identifiziert drei notwendige Bedingungen für endogene Ratifizierungsregeln in einem solchen System:

- Ein bedeutender Teil der Öffentlichkeit und mindestens eine Partei, die im Parlament vertreten ist, muß den Status quo gegenüber einer weiteren Integration vorziehen.
- Ein Land muß häufig Minderheits- oder Koalitionsregierungen haben.
- Mindestens eine Partei muß die Möglichkeit eines Vetorechts mit Hilfe eines Kontrollausschusses bevorzugen vor einer Regierungsbeteiligung.

Die Theorie und ihre Anwendung zeigen, daß sich parlamentarische Institutionen von dem amerikanischen Muster in wichtigen Dingen unterscheiden, die nicht durch das *Divided Government* Modell abgedeckt werden.

Dieses Kapitel konzentrierte sich darauf, zu untersuchen, wie die Wechselwirkung zwischen Innenpolitik und internationaler Politik die Strategien von Staaten in der globalen Arena beeinflußt. Es wurde gezeigt, wie eine Spieltheorie das Verständnis der Zusammenhänge zwischen nationalen und internationalen Variablen in der Weltpolitik bereichern und Theorien hervorbringen kann, die auf reale politische Probleme bezüglich institutioneller Unterschiede anwendbar sind. Die Aussagen führen auch zu einem Verständnis einiger wichtiger empirischer Rätsel, die herrschende Theorien nicht erklären können.

Leider läuft jedoch die Gruppe der Modelle nicht auf eine in größerem Rahmen gültige Theorie über die Beziehungen von nationalen und internationalen Akteuren hinaus. Die Ergebnisse halten nur zum Teil gegenüber anderen Modellen bzw. bestimmten Annahmen bezüglich der Wechselwirkung von nationaler und internationaler Politik stand.

4. Korporatismus und Administrative Regime

Moderne Demokratie ist im wesentlichen gekennzeichnet durch zwei Formen von Herrschaft. Eine ist die *Repräsentative Demokratie*, die auf folgenden Prinzipien beruht:

- Allgemeine Wahlen,
- Parlamentarische Repräsentation,
- Regierung, welche die Exekutivfunktion erfüllt.

Diese Regierung ist der repräsentierten Gesellschaft und letzten Endes der Wählerschaft gegenüber verantwortlich.

Die andere Form der Herrschaft ist *korporativ*. Sie basiert auf der Idee, daß Individuen, die ähnliche Interessen verfolgen, sich organisieren, um ihren besonderen Forderungen politisch Nachdruck verleihen zu können.

Durch eines dieser beiden Systeme können die Bürger ihre Forderungen für oder gegen politische Aktionen artikulieren. Durch sie können die politischen Mandatsträger aber auch Unterstützung für oder gegen politische Aktionen mobilisieren und eventuell danach streben, ihre Entscheidungen in der Rechtsordnung zu legitimieren. Wenn es um die Umsetzung politischer Entscheidungen geht, geben nur Theorien repräsentativer Herrschaftssysteme Hinweise darauf, wie dies organisiert sein muß, wie diese Umsetzung mit Politik und dem politischen Entscheidungsprozeß zusammenhängt und wie die für die Umsetzung direkt Zuständigen für ihre Entscheidungen haftbar gemacht werden können.

Die Vorstellung ist relativ einfach. Der Apparat, der für die Umsetzung politischer Entscheidungen verantwortlich ist, ist nach bürokratischen Prinzipien organisiert. Seine Struktur ist hierarchisch. Kompetenzen sind so zugeteilt, daß kein Zweifel besteht bezüglich ihres Umfangs und der Frage, welche Personen für was verantwortlich sind.

Die Klarheit von Struktur und Kompetenz wird außerdem betont durch die vermutete Professionalität des Verwaltungsstabs. Staatsbedienstete, die nur auf Grund ihrer beruflichen Leistungen ausgewählt sind, dienen der Organisation während ihres ganzen Arbeitslebens. Diese Bediensteten können in den politischen Systemen einem Staatssekretär, Minister oder in letzter Konsequenz dem höchsten politischen Vertreter des Staates unterstellt sein, welcher der politische Führer der Organisation ist. Max Webers formulierte es so, daß die Loyalität der Bediensteten bestimmt wird durch die Regeln, nicht durch die Person. Dadurch, daß Staatsbedienstete verpflichtet seien, allgemeinen Regeln zu gehorchen, die als Gesetze festgeschrieben seien, und weil sie in bürokratische Organisationen eingebunden wären, sei es für die Bürger erst möglich, die Entscheidungen dieser Staatsbeamten nachzuvollziehen. Diese Berechenbarkeit bürokratischen Verhaltens basiert auf der Annahme, daß Staatsbedienstete ihre Entscheidungen nicht

durch Erwägungen beeinflussen, die nicht durch Recht und Gesetz autorisiert bzw. legitimiert sind.⁷⁴

Dies hat theoretisch auch noch andere Konsequenzen. Dank ihrer Organisationsform ist Bürokratie der Typ der Organisation, der verhältnismäßig zuverlässig ist. Obwohl es seit langem bekannt ist, daß Bürokrationen häufig erhebliche Macht ansammeln, kann dieses Problem minimiert werden. Ein hohes Maß an Nachvollziehbarkeit seiner Wirkungen ist eine Strategie; eine andere Möglichkeit ist, Bürokratie strikter externer Kontrolle zu unterwerfen, zum Beispiel durch das Parlament, juristische Überwachung durch Gerichte oder zum Beispiel Ombudspersonen.⁷⁵

Die Theorie einer korporatistischen Demokratie ist der Eingliederung von Interessengruppen in den Prozeß der Erarbeitung und Umsetzung politischer Entscheidungen zuzuordnen.⁷⁶ Obwohl diese Theorien per Definition den korporatistischen Aspekt sowohl des politischen Entscheidungsprozesses als auch der Umsetzung politischer Entscheidungen betonen, haben die meisten theoretischen und empirischen Untersuchungen sich auf die Analyse des korporativen politischen Entscheidungsprozesses konzentriert.⁷⁷ Das läßt die Frage der korporativen Beteiligung und des korporativen Einflusses auf die Umsetzung politischer Entscheidungen und seine Konsequenzen unbeantwortet. Dieses Kapitel versucht, darauf eine Antwort zu geben.

Der zweite Teil dieses Abschnitts ist der Natur der korporativen Demokratie gewidmet. Zuerst wird eine Typologie administrativer Regime entwickelt, um die Formen und Grade der Verstrickung der Interessengruppen in den Prozeß der Umsetzung politischer Entscheidungen zu beschreiben. Die Annahme ist, daß der Charakter administrativer Regime eine Bedeutung für administratives Verhalten und für administrative Verantwortlichkeit hat. Es soll dann die Notwendigkeit einer noch präziseren Analyse von Korporatismus diskutiert werden.

4.1 Die vier Typen administrativer Regime

Interessenorganisationen werden natürlich in ihren Bemühungen um Beeinflussung des politischen Systems die öffentliche Verwaltung nicht ausschließen. Die Erfahrung sagt

⁷⁴ Vgl. Max Weber, 1990: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, S.549f, 562f.

⁷⁵ Vgl. z.B. Kenneth E. Miller, 1991: *Denmark: A Troubled Welfare State*.

⁷⁶ Vgl. Arend Lijphart / Markus M.L. Crepaz, 1991: *Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages*, S. 235; zitiert bei: Jørgen Grønnegård Christensen, 1993: *Corporatism, administrative regimes and the mis-engagement of public funds*, S. 202.

⁷⁷ Vgl. Jørgen Grønnegård Christensen, 1993: *Corporatism, administrative regimes and the mis-engagement of public funds*, S. 202.

ihnen, daß Politik, die in Gesetzen und jährlichen Budgetfestlegungen manifestiert wird, nicht mit den Inhalten der tatsächlich praktizierten Politik übereinstimmt. Das gibt ihnen einen großen Anreiz, eine aktive Rolle nicht nur bei der Umsetzung politischer Entscheidungen zu spielen, sondern auch im institutionellen Rahmen, in dem die Umsetzung politischer Entscheidungen stattfindet.⁷⁸ Normalerweise setzen sich die Repräsentanten der Interessengruppen mit der Frage auseinander, wie sie garantieren können, daß Politik nicht gegen ihre Interessen gemacht wird und ob es Wege und Mittel gibt, mit deren Hilfe die Politik zu ihrem Vorteil gereicht.

In dieser Situation stehen die Interessengruppen vor einer strategischen Wahl: Grønnegård Christensen unterscheidet dabei vier unterschiedliche Konstellationen der Kompetenzverteilung zwischen Interessengruppen und öffentlicher Verwaltung:

- Wenn die Interessengruppe von der Entscheidungsfindung ausgeschlossen ist, hat die öffentliche Verwaltung exklusive Entscheidungskompetenz (*Reine Bürokratie*).
- Übt die Interessengruppe eine beratenden Funktion aus, hat die öffentliche Verwaltung formal exklusive Entscheidungskompetenz (*Beratende Bürokratie*).
- Teilen sich Interessengruppe und öffentliche Verwaltung ihre Kompetenzen spricht Grønnegård Christensen von *Korporatistischer Bürokratie*.
- Hat die Interessengruppe exklusive Kompetenzen, ist die öffentliche Verwaltung von der eigentlichen Entscheidungsfindung ausgeschlossen (*Delegierte Verwaltung*).⁷⁹

Gemäß traditioneller Theorien repräsentativer Herrschaft gibt es keinen Raum für Interessengruppen, direkten Einfluß auf die öffentlich-administrative Entscheidungsfindung auszuüben. In diesem Fall *Reiner Bürokratie* treffen Staatsbedienstete Beschlüsse auf Grund allgemeiner Regeln. Die einzige Möglichkeit der Einflußnahme von Interessengruppen auf die Umsetzung administrativer Entscheidungen wäre in der vorhergehenden Phase des politischen Entscheidungsprozesses gegeben. Dies könnte beispielsweise erreicht werden, indem man versucht, die administrativen Kompetenzen innerhalb der Regierung zu beeinflussen mit der Forderung nach einer spezialisierten Abteilung oder Behörde.⁸⁰

Bei einer ehrgeizigeren Strategie könnten Interessengruppen mittels einer direkten Beeinflussung administrativer Entscheidungsprozesse die Umsetzung politischer Beschlüsse mitgestalten, ohne dabei die Frage zu stellen, nach der formalen Zuständigkeit

⁷⁸ Vgl. Terry M. Moe, 1989: *The Politics of Structural Choice*.

⁷⁹ Vgl. Jørgen Grønnegård Christensen, 1993: *Corporatism, administrative regimes and the misengagement of public funds*, S. 204.

⁸⁰ Vgl. Jørgen Grønnegård Christensen, 1980: *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*, S. 47-50.

einer Bürokratie für eine endgültige Entscheidung. In diesem Fall von *Beratender Bürokratie* erwerben Interessengruppen das Recht, sich Gehör zu verschaffen bei allgemeinen oder bestimmten Themen der administrativen Entscheidungsfindung. Diese beratende Stellung von Interessengruppen kann natürlich auf einem rein informellen Status beruhen. Aber sie werden wahrscheinlich versuchen, dieser einen festen Rahmen zu geben, beispielsweise durch einen Beirat oder eine Gutachterkommission. In diesem Fall können sie erwarten, von der jeweils betroffenen Abteilung der Staatsbediensteten zu Rate gezogen zu werden. Priorität hat für sie, den relevanten Status in einer Art zu haben, die ihnen per Gesetz ihre permanente Teilnahme am administrativen Entscheidungsprozeß zusichert. Diese Art von *Korporatistischer Bürokratie* bildet einen wichtigen Aspekt der öffentlichen Verwaltung in Dänemark.⁸¹

Obwohl sie ein interessantes Merkmal eines demokratischen Systems mit stark korporatistischen Zügen ist, so ist *Delegierte Verwaltung* empirisch gesehen doch eine Ausnahme, die allerdings in Dänemark zu finden ist.

Indem man eine *Korporatistische Bürokratie* bildet, sind die Staatsbediensteten politisch verpflichtet, ihre administrativen Verantwortlichkeiten mit Vertretern der Interessengruppen zu teilen.⁸² In der öffentlichen Verwaltung Dänemarks basiert die Umsetzung konkreter politischer Entscheidungen häufig auf Entscheidungen, die in Ausschüssen und Kommissionen getroffen wurden, in denen verantwortliche Abteilungen der Regierung, des Parlaments und eben auch der Interessenorganisationen vertreten sind. In manchen Fällen übernehmen diese korporativen Gremien den administrativen Entscheidungsprozeß und überlassen den Staatsbediensteten nur die Umsetzung der Entscheidungen. In anderen Fällen handeln die korporativen Gremien als Apellationsinstanzen, wo sich Bürger und auch private Unternehmen hinwenden können, wenn sie mit Entscheidungen der staatlichen Verwaltung nicht einverstanden sind.

Verantwortung für viele öffentliche Dienstleistungen in Dänemark ist organisiert mit (halb-)staatlichen Unternehmen. Nach Absprache mit den Angestellten und den Gewerkschaften werden gemeinsame Entscheidungen durch formalisierte Verfahren mit lokalen Kooperationsausschüssen in Organisationen des öffentlichen Sektors getroffen. Diese Gremien haben nur beratenden Status. In der Praxis jedoch hat das Management ein großes Interesse, eine Vereinbarung mit Vertretern seiner eigenen Belegschaft zu treffen, bevor ein Entschluß gefaßt wird.

⁸¹ Vgl. Ole P. Kristensen, 1979: *Centraladministrationen og de særlige forvaltningsorganer i Danmark efter 1945*; Jørgen Grønnegård Christensen / Peter Munk Christiansen, 1992: *Forvaltning af omgivelser*.

⁸² Vgl. Jørgen Grønnegård Christensen / Peter Munk Christiansen, 1992: *Forvaltning af omgivelser*, S. 8-13

Die Interessengruppen bevorzugen natürlich eine Situation, in der die Umsetzung politischer Entscheidungen direkt an sie delegiert wird. Das ist jedoch eher die Ausnahme. Aber in Bereichen mit ausgeprägter Tradition für korporatistische Entscheidungsfindung kommt es vor, daß administrative Verantwortlichkeiten an Interessenorganisationen delegiert werden. Solche Beispiele delegierter Verwaltung werden zum Beispiel auf dem dänischen Arbeitsmarkt angetroffen, außerdem auch in der dänischen Landwirtschaft und im hoch subventionierten Bereich des sozialen Wohnungsbaus. In diesen Fällen wurde üblicherweise den Interessenorganisationen die Verantwortung übertragen, das vom Staat zu vergebende Geld zu verwalten. Eine ähnliche Form delegierter Bürokratie findet man in Unternehmen, die von Kommunen oder auch der zentralen Regierung gegründet wurden, die allerdings eher von korporativer Vereinbarungen denn von öffentlichem Recht gelenkt werden.

Wichtige Beispiele dafür sind die Gasversorgungsunternehmen, die in den späten 70er Jahren gegründet wurden, sowie die staatseigenen Unternehmen mit einem korporativen Status, die für die Erstellung von Brücken und Tunneln zwischen dem dänischen Festland und den vielen Inseln verantwortlich sind. In einigen Fällen werden die organisierten Interessen in den Aufsichtsräten dieser Mischunternehmen repräsentiert.

Die obige Diskussion unterschiedlicher Formen der Beteiligung von Interessengruppen bei der öffentlichen Umsetzung politischer Entscheidungen lieferte bekanntlich eine Unterscheidung zwischen vier unterschiedlichen administrativen Regimen. Aufgrund der fundamentalen Unterschiede in wichtigen Merkmalen wird von den für die Umsetzung politischer Entscheidungen verantwortlichen Verwaltungsangestellten entsprechend unterschiedliches Verhalten erwartet. Diese Unterschiede werden in Tabelle 1 hervorgehoben.

Tabelle 1: Institutionelle Charakteristiken administrativer Regime

Institutionelle Charakteristiken:	Reine Bürokratie	Beratende Bürokratie	Korporatistische Bürokratie	Delegierte Verwaltung
Verhaltensnormen	juristisch	juristisch, technische Beratung	Verhandlungssache	organisationsintern
verantwortlich	Justiz, Legislative	Justiz, Legislative	Justiz, Legislative	Justiz, organisationsintern
Öffentlichkeit	offen	offen	offen/ausgeschlossen	ausgeschlossen
Erwartetes Verhalten	gesetzlich (legalistic)	gesetzlich (legalistic)	anpassungsfähig	Renditeerwartung, Zielverlagerung

Quelle: Jørgen Grønnegård Christensen, 1993: Corporatism, administrative regimes and the mis-engagement of public funds, S. 206.

Die vier Typen der Einbeziehung von Interessengruppen in die öffentliche Politik bilden unterschiedliche administrative Regime. Der grundlegende Unterschied zwischen ihnen

betrifft die Bedeutung, welche sie der Rolle von Normen und Gesetzen beimessen, welche den Satzungen der betroffenen Interessen entgegenstehen. In seiner klassischen Studie über Liberale Demokratie wies Lowi darauf hin, daß eine starke Einbeziehung von Interessenorganisationen die Gefahr in sich birgt, daß grundlegende Werte in Demokratien, welche ein sehr großes Gewicht auf das RECHT legen, untergraben werden. Allerdings bezog sich die Debatte, welche Lowi damit angestoßen hatte, insbesondere auf die Verhältnisse in der Politik und Verwaltung der USA.⁸³

Für europäische Länder hat die Debatte über die Rolle von Interessengruppen in demokratischen Gesellschaften eine ganz andere Richtung genommen. Seit den 70er Jahren bestimmt hier der Neokorporatismus die meisten theoretischen Diskussionen. Es wurden kritische Fragen geäußert, was seine beschreibende Genauigkeit und den Mangel an nachvollziehbarer theoretischer Begründung betrifft. Andere Autoren konzentrierten sich auf die vermuteten negativen oder positiven Folgen für das wirtschaftliche Wachstum.⁸⁴ Wieder eine andere Autorengruppe betonte den positiven Beitrag des Korporatismus zu sozialer und politischer Stabilität, verbunden mit der Forderung, daß dies der Maßstab sein müsse, nach dem korporative Strukturen beurteilt werden sollten.⁸⁵

Dennoch leidet die Korporatismusdebatte an einem Mangel an logisch nachvollziehbaren theoretischen Argumentationen. Dadurch ist es letztendlich nicht möglich, Verhalten vorauszusagen. Außerdem wurde die Erörterung der Mechanismen vernachlässigt, welche die schlecht definierten unabhängigen Variablen verbinden könnten und die eigentlich wichtige Aspekte moderner industrialisierter Gesellschaften mit Politikverflechtungen von spezifischen Inhalten und Richtungen einfangen sollte. Der letzte wichtige Beitrag, der den empirischen Rahmen korporatistischer Strukturen spezifizierte, war der von Schmitter.⁸⁶ Ist Korporatismus in diesem Sinn ein eindeutiges Charakteristikum hoch organisierter Arbeitsmärkte, der Interaktion zwischen Industrie, Gewerkschaften und Politik mit einer besonderen Relevanz für das Studium von Wirtschaftspolitik? Es scheint darauf derzeit keine befriedigende Antwort zu geben.

⁸³ Vgl. Theodore J. Lowi, 1979: *The End of Liberalism. The second Republic of the United States*; David Lewies Schaefer, 1988: *Theodore J. Lowi and the Administrative State*; Theodore J. Lowi, 1988: *Response to Schaefer*.

⁸⁴ Vgl. Martin O. Heisler, 1979: *Corporatist Pluralism Revisted: Where ist the Theory?*; Peter J. Katzenstein, 1985: *Small States in World Markets, Industrial Policy in Europe*.

⁸⁵ Vgl. Peter Munk Christiansen / Niels Christian Sidenius, 1995: *Korporatisme på retur?*; Leif Lewin, 1992: *Samhället och de organiserade interessena*; zitiert z.B. bei Peter Munk Christiansen / Niels Christian Sidenius, S.439.

⁸⁶ Die ersten Beiträge, die sich mit dem empirischen Rahmen korporatistischer Strukturen befaßten, stammen von: Philippe C. Schmitter, 1974: *Still the Century of Corporatism?*; Philippe C. Schmitter, 1985: *Neo-Corporatism and the State*; siehe auch: Alan Cawson, 1986: *Corporatism and Political Theory*.

4.2 Die politisch-administrativen Institutionen in Dänemark

Als Dänemark im Jahre 1973 ein Mitglied der Europäischen Gemeinschaft wurde, mußten sowohl politische Institutionen als auch die Privatwirtschaft sich an die neue und ungewohnte politische Umgebung anpassen. Mit Ausnahme des parlamentarischen Ausschusses zur Europäischen Integration (*Folketings Markedsudvalg*) veränderte sich im dänischen Staatswesen hinsichtlich der Europäischen Gemeinschaft nicht viel, bis in den späten 80er Jahren die Gemeinschaft neue Impulse erhielt.

Traditionell korporatistische Muster der Entscheidungsfindung paßten sich jetzt einem europäischen Staatswesen an, das von weitaus komplexerer und pluralistischer Natur ist. Administrative und politische Institutionen entwickelten neue Wege, die Politik der Europäischen Union zu beeinflussen, obwohl ihre Lobby-Tätigkeiten doch im Grunde ad hoc und reaktiv blieben. Bei den privaten Interessen besetzte die Landwirtschaft eine eindeutige Position mit ihrer langen Tradition des aggressiven Lobbyismus. Demgegenüber hat sich der Lobbyismus des produzierenden Gewerbes nur langsam entwickelt. Eine umfassende Schwächung der nationalen korporatistischen Muster der Entscheidungsfindung als Folge des Prozesses der Integration, die man vielleicht hätte erwarten können, fand allerdings nicht statt. Man konnte eher eine Stärkung beobachten. Dieser Fall stellt somit Fragen bezüglich der Relevanz bestehender korporatistischer Vorstellungen für ein Verständnis der allgemeinen Natur des Prozesses des politischen Handelns in der Gemeinschaft und der Aussichten auf interessenorganisatorische Zentralisierung auf europäischem Niveau.

In einer Analyse der Wirkung der Europäischen Integration auf die nationalen administrativen Strukturen von sechs Mitgliedsländern wies Grønnegård Christensen⁸⁷ auf die Tatsache hin, daß Probleme der Anpassung nur verstanden werden können vor dem Hintergrund bestimmter politischer und administrativer Bedingungen, die in den Mitgliedsländern existieren. Dazu gehören auch nationale Ausprägungen des Lobbyismus.

Die dänische Ausprägung des Lobbyismus ist Dänemarks Tradition eines korporatistischen Musters der politischen Entscheidungsfindung; Dänische Politik neigt besonders in Fragen der Beziehungen zur Industrie und Landwirtschaft dazu, das Ergebnis enger, einheitlicher und institutionalisierter Kooperation von organisierten Interessen und Regierungsinstitutionen zu sein.

Im Gegensatz dazu weisen Streeck und Schmitter auf das "Fehlen" eines Eurokorporatismus in der Gemeinschaft hin und charakterisieren den Prozeß des politischen Handelns

⁸⁷ Vgl. Jørgen Grønnegård Christensen, 1971: Integrationens indflydelse på de nationale administrative strukturer in *De europæiske Fælleskaber*, S. 242

dort als "fragmented and dispersed". Gardner beispielsweise unterstreicht die Offenheit des EG-Systems. Er findet das EG-System verblüffend in seiner Offenheit und spricht von der Zugänglichkeit und Offenheit des gesetzgebenden Prozesses der Europäischen Gemeinschaft, während er gleichzeitig den Gesetzgebungsprozeß als "a study in complexity" bezeichnet. Diese Offenheit könnte Probleme darstellen für Gruppen, die eher gewohnt sind, innerhalb eines nationalen politisch-administrativen Systems zu arbeiten.⁸⁸ Schneider und Werle sehen in der EG ein Konzept des korporativen Handelns, welches "ein auf Dauer gestellter Modus zur Lösung von Kooperations- und kollektiven Handlungsproblemen" ist.⁸⁹ Haggard und Simmons schlagen eine in diesem Sinn erweiterte Regimekonzeption vor ohne allerdings explizit das Konzept des korporativen Akteurs einzuführen.⁹⁰

Sørensen⁹¹ hat Dänemark hinsichtlich des formalen nationalen Systems der Entscheidungsfindung – sofern es EG-Angelegenheiten betrifft – als sehr stark zentralisiert beschrieben, zumindest oberflächlich. Doch hat es nach Sørensen in Wirklichkeit eine auffällige Tendenz zu dezentralisierten Entscheidungsfindungen gegeben. So konnten sich die Fachministerien, insbesondere das Wirtschafts- und Landwirtschaftsministerium, relativ unabhängig beteiligen. Auf der anderen Seite wurde privater dänischer Lobbyismus im allgemeinen als eher zurückhaltend beschrieben.⁹² Die einzige Ausnahme hier ist die Landwirtschaft auf Grund der Bedeutung der gemeinsamen Agrarpolitik. Buksti und Martens beziehen sich auf das Nordische Sondermodell der Gewerkschaften als Teil der Erklärung für ihre Zurückhaltung gegenüber der Union. Diese Zurückhaltung stehe in starkem Gegensatz zu dem, was in den anderen europäischen Staaten zu beobachten sei, so das allgemeine Anwachsen des privaten Lobbyismus.⁹³

Im Folgenden wird nun untersucht, wie sich dänische politisch-administrative Institutionen auf zentraler Ebene den Änderungen der letzten Jahre in einem europäischen politischen Umfeld angepaßt haben, das im Vergleich zu Dänemark weniger korporativistisch, mehr pluralistisch ist, und immer mehr an Bedeutung gewonnen hat. Im Rahmen der Anpassung stellt sich die Frage, wie zum Beispiel im offiziellen dänischen Prozeß der

⁸⁸ Vgl. Wolfgang Streeck / Philippe C. Schmitter, 1991: From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market; James N. Gardner, 1991: Effective Lobbying in the European Community.

⁸⁹ Volker Schneider / Raymund Werle, 1989: Vom Regime zum korporativen Akteur. Zur institutionellen Dynamik der Europäischen Gemeinschaft, S. 423.

⁹⁰ Vgl. Stephan Haggard / Beth A. Simmons, 1987: Theories of international Regimes, S. 496ff.

⁹¹ Vgl. Carsten Lehmann Sørensen, 1978: Danmark og EF i 1970erne.

⁹² Vgl. Jacob A. Buksti / Hans Martens, 1984: Interesseorganisationer i EF.

⁹³ Vgl. James N. Gardner, 1991: Effective Lobbying in the European Community; S.S. Andersen / K.A. Eliassen, 1991: European Community Lobbying.

Entscheidungsfindung bei Fragen der Europäischen Integration ein Ideal von Konsens und Disziplin aufrechtzuerhalten ist. Es soll also untersucht werden, was mit der dänischen liberal-korporatistischen Tradition passiert ist.⁹⁴

4.2.1 Der *Folketings Markedsudvalg*⁹⁵ des Parlaments

Es ist die umfassende und detaillierte Parlamentskontrolle der EU-Politik, welche das dänische System der Entscheidungsfindung bei Fragen der Europäischen Union zu etwas besonderem macht. Der *Folketings Markedsudvalg* des dänischen Parlaments nimmt eine besonders zentrale und einmalige Stellung in diesem Zusammenhang ein. Etabliert bereits im Jahre 1973 im Rahmen der ersten Verhandlungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den vier Beitrittskandidaten (Großbritannien, Irland, Norwegen, Dänemark) als kleines Abbild des *Folketings* mit 179 Mitgliedern, ist der *Folketings Markedsudvalg* der Ort, an dem Dänemarks Europapolitik zwischen Regierung und Opposition abgestimmt wird, wie es in dem Gesetz zum Beitrittsvertrag Dänemarks festgelegt wurde.

Seine Kompetenzen sind seither wiederholt auf Grund der Parlamentsberichte und besonders durch die Gesetze im Rahmen der Ratifikation der Einheitlichen Europäischen Akte und des Vertrages von Maastricht erweitert worden. Die Aufgabe des Ausschusses ist es, die parlamentarische Kontrolle über das Verhalten der Regierung zu Fragen der Europäischen Integration zu sichern. Er setzt sich aus einer Anzahl von Vertretern der im Parlament vertretenen Parteien zusammen, die in etwa der Sitzverteilung im Parlament entspricht. Seine Bedeutung für die Europapolitik erhält der Ausschuß auch dadurch, daß an seinen Sitzungen die ranghöchsten Politiker der Parteien oder gar ehemalige Minister teilnehmen.

In der Zeit, als Dänemark der Europäischen Gemeinschaft beitrug, wurde lediglich festgelegt, daß die Regierung dem Parlament einen Bericht vorzulegen hatte (in der Praxis ein Jahresbericht, der mit dem Jahresbericht der Europäischen Kommission vergleichbar ist) und daß die Regierung dem *Folketings Markedsudvalg* berichten sollte über Empfehlungen der Kommission an den Rat. Mittlerweile hat die Regierung

⁹⁴ Vgl. Henning Bregnsbo / Niels Christian Sidenius, 1993: Adapting Danish Interests to European Integration.

⁹⁵ Seit Oktober 1994 heißt der *Markedsudvalg* nun *Europaudvalg*, vgl. z.B. Assemblée Nationale pour l'Union Européenne (Hrsg.), 1994: Le rôle des Parlements nationaux dans la construction européenne: les enseignements de l'exemple danois, Fußnote 2, S.13.

In dieser Arbeit wird für diesen Ausschuß allerdings nur der Begriff *Folketings Markedsudvalg* verwendet, um Verwirrungen zu vermeiden.

Bezüglich einer Übersicht der Literatur zum *Folketings Markedsudvalg* siehe Fußnote 60.

akzeptieren müssen, daß der Folketings Markedsudvalg über alle Vorschläge der Kommission bezüglich Verordnungen und Entscheidungen unterrichtet werden muß.

Jeder Minister (aber auch der Regierungschef vor dem Treffen des Ministerrates) muß vor einem Treffen mit seinen europäischen Kollegen mit den Mitgliedern des Ausschusses diskutieren, um mit diesen vor den Verhandlungen auf europäischer Ebene im voraus ein gegenseitiges Einvernehmen zu erzielen. Dies geschieht häufig in Form eines förmlichen Verhandlungsmandates, das von einer Parlamentsmehrheit getragen werden muß. Wenn sich ein annehmbarer Kompromiß als Lösung einer Frage während Verhandlungen des Rats abzeichnet, muß die Regierung wieder zwecks Zustimmung mit dem Folketings Markedsudvalg Verbindung aufnehmen.

Die Natur der Kooperation zwischen der Regierung und der Opposition innerhalb des Ausschusses variiert entsprechend der innenpolitischen Brisanz der Europapolitik, der Zusammensetzung des Parlaments und der Position der Regierung im Vergleich zu ihrer Vorgängerin. Der Folketings Markedsudvalg wird *mündlich* informiert, um eine Schwächung der dänischen Verhandlungsposition durch Indiskretionen zu vermeiden. Diese zerbrechliche Ballance im politischen Handeln der dänischen EU-Politik geht auf eine Entscheidung des Folketings Markedsudvalg aus dem Jahre 1983 zurück. Damals hatte der Ausschuß Zweifel, ob der damalige Außenminister tatsächlich einer Position treu geblieben war, die er dem Ausschuß gegenüber geäußert hatte. Die Entscheidung des Folketings Markedsudvalg war, daß zukünftig mündliche Unterrichtungen der Minister stenographisch in den eigenen Worten des Ausschusses schriftlich festgehalten werden sollten.

Auf diese Weise konnte die Opposition der 80er Jahre, hauptsächlich bestehend aus den Sozialisten und den Sozialdemokraten, den Außenminister Uffe Ellemann Jensen nötigen, in Brüssel Positionen zu vertreten, die nicht denen der Regierung entsprachen. Auf Grund solcher Verhandlungsmandate waren die Minister angehalten, nach der Rückkehr aus Brüssel Rede und Antwort über ihre Verhandlungen abzulegen. So ist der Ausschuß in dieser Periode zum Schauplatz der Auseinandersetzungen der dänischen politischen Elite geworden, was nicht immer für einen positiven Eindruck Dänemarks bei seinen Partnern in Europa gesorgt hat. Im Gegenteil, diese, aber auch die dänischen Verhandlungsführer, mußten die zögerliche Haltung Dänemarks als Hindernis für das gute Funktionieren der Verhandlungen sehen. Im Gegenzug dazu hat dieses System aber erhebliche Vorteile bei der Umsetzung von Verordnungen, Bestimmungen und Gesetzen der EU in nationales Recht:

Dänemark ist das Mitgliedsland der Europäischen Union, welches am schnellsten und häufigsten die Bestimmungen der europäischen Gesetzgebung in nationales Recht umbaut!

Seit 1988 hat der Ausschuß einen besonderen EG-/EU-Berater, der ihm dauerhaft zur Seite steht. In den letzten Jahren ist der Ausschuß überdies von einem besonderen Gesandten in Brüssel unterstützt worden, der unabhängig von der ständigen Vertretung Dänemarks Kontakte zum europäischen Parlament knüpft. Die Maßnahmen sollen den Ausschuß im Vergleich zur Regierung und den Ministerien stärken.⁹⁶

Nach der Einheitlichen Europäischen Akte von 1985 hatte der Folketings Markedsudvalg auch das Recht erhalten, im Folketing eine Debatte über jeden Vorschlag der Kommission zu erzwingen, der im Zusammenhang mit dem Gemeinsamen Markt steht. Solche Debatten finden aufgrund eines Berichts der Regierung statt in Form einer allgemeinen Aussprache, nach der die Angelegenheit an den Folketings Markedsudvalg zurückverwiesen wird. Die Angelegenheit kann zur Kommentierung auch an andere relevante ständige Ausschüsse weitergeleitet werden.

Im Jahre 1990 baten die Oppositionsparteien die Regierung, ein Gesetz einzuführen, das der Öffentlichkeit in europapolitischen Fragen Zugang zu den "*aide-memoirs*"⁹⁷ der Ministerien ermöglichen sollte. Das Gesetz wurde im Mai 1991 durch die sogenannte "alternative Mehrheit" gegen die Stimmen der Regierungsparteien gebilligt. Es gibt der Öffentlichkeit fast den gleichen Zugang zu ministeriellen Dokumenten in Fragen der Europäischen Integration wie zur allgemeinen dänischen Politik. Einige Ministerien schreiben als Konsequenz weniger *aide-memoirs* als früher, sie bevorzugen heute "Noten", die nicht vom Gesetz erfaßt werden.

Der Folketings Markedsudvalg arbeitet besonders unerbittlich in Fragen von großer Bedeutung, aber etwas kompromißbereiter in technischen Detailfragen. Seine fundamentale Machtbasis besteht in der unsicheren Natur des dänischen parlamentarischen Systems, in dem seit Anfang der 70er Jahre Minderheitsregierungen mit mehreren Parteien überwiegen.

Die starke Stellung, die sich der Folketings Markedsudvalg nach und nach erworben hat, liegt einerseits begründet in einer allgemein schwachen Position der Regierung und ihrer Koordinierungsmacht, andererseits in der Tatsache, daß die öffentliche Meinung seit den 80er Jahren einer dänischen EU-Mitgliedschaft relativ skeptisch gegenüber stand. In

⁹⁶ Vgl. Hans Drachmann, 1991: Politikernes nye førerhund.

⁹⁷ Henning Bregnsbo / Niels Christian Sidenius, 1993: Adapting Danish Interests to European Integration, S.76.

dieser Frage ist beispielsweise die Sozialdemokratische Partei seit dem Referendum von 1972 gespalten.

Wie auch bereits in Kapitel 3 dieser Arbeit deutlich wurde, beinhaltet die energische parlamentarische Kontrolle der Regierungskontakte mit Brüssel nicht unbedingt eine Schwächung der Suche nach Konsens. Wenn die Regierung ihr Mandat durch den Ausschuß erhält, kann sie mit dem Wissen verhandeln, daß sie zu Hause volle Rückendeckung hat. Der Hinweis der dänischen Unterhändler auf den Ausschuß ("wir werden damit nie im Folketings Markedsudvalg durchkommen") kann in Brüssel sogar ihre Verhandlungsposition stärken.⁹⁸

Im Zentrum der Kritik an diesem Ausschuß stehen die Folgen seiner mißbräuchlichen Nutzung durch die Opposition als Ort der Auseinandersetzungen zwischen den politischen Parteien, häufig nur mit dem Ziel, die Regierung aus innenpolitischen Gründen zu kritisieren oder in ihrer Arbeit zu behindern. Der Ausschuß konnte allerdings während der Verhandlungen des Maastricht-Vertrages seine demokratische Berechtigung durchaus nachweisen. In dieser Zeit hat die Praxis des bereits im Vorfeld zu erreichenden politischen Einverständnisses aller großen politischen Kräfte vor den entscheidenden Verhandlungen auf europäischer Ebene zu einer engen Zusammenarbeit zwischen der Regierung und den Mitgliedern des Ausschusses geführt.

4.2.2 Die drei administrativen und politischen Ebenen im dänischen System

Im Gegensatz zu Deutschland und Italien zum Beispiel ist das offizielle dänische System der Entscheidungsfindung in Europafragen sehr zentralisiert, wobei das Außenministerium als Koordinator fungiert. Die zugrundeliegende Idee ist, daß sich ein Land wie Dänemark nur dann durchsetzen kann, wenn es trotz seiner numerischen Schwäche (Dänemark hält nur drei Stimmen von 76 im Rat und nur 16 Sitze von 518 im europäischen Parlament) nur Standpunkte in den Vordergrund stellt, die hieb- und stichfest sind, durch Stetigkeit charakterisiert sind und auf festen Prinzipien beruhen. Gleichzeitig ist das dänische System konsensorientiert und offen, indem es leichten Zugang für externe Interessen bietet, die daran interessiert sind, Verwaltung und Politiker aufzulären und zu informieren. Bezogen auf den konsensorientierten Charakter des Systems ist der Einfluß des Folketings besonders bei bedeutenden Themen recht stark und – im Vergleich zu anderen Mitgliedsländern – von einem besonderen Charakter durch die Position des Folketings Markedsudvalg.

⁹⁸ Weitere Literatur zum Folketings Markedsudvalg: Jørgen Ørstrøm Møller, 1983: Danish EC Decision-Making: an Insider's View; K.E. Tygesen, 1986: Den danske EF-beslutningsproces; Niels Jørgen Haagerup / Christian Thune, 1986: Folketinget og udenrigspolitikken.

Der Prozeß der Entscheidungsfindung ist ministerienübergreifend und steht im Gegensatz zu den traditionellen hierarchischen Entscheidungsverfahren des dänischen Staatsdienstes. Gleichzeitig hat er häufig nur informellen Charakter. Das System ist außerdem charakterisiert durch die Tatsache, daß viele Entscheidungen auf der Ebene der Staatsbeamten getroffen werden.

Auf der unteren administrativen Ebene gibt es die sogenannten **Besonderen Ausschüsse** (*specialudvalg*). Die Besonderen Ausschüsse (ca. 20 bis 25 pro Legislaturperiode) sind besetzt mit Staatsbediensteten des mittleren Dienstes aus verschiedenen Ministerien und Regierungsbehörden. In Ausschüssen, die sich mit Arbeitsmarktproblemen befassen, sind auch Arbeitnehmerverbände dauerhaft vertreten. Jeder besondere Ausschuß hat seinen eigenen bestimmten Zuständigkeitsbereich - zum Beispiel Landwirtschaft, Umwelt, Industrie, Arbeitsangelegenheiten, der Einheitliche Markt, Rechtsfragen und so weiter.

Diese Ebene ist der Weg des formellen Zugangs für externe Interessen die hier erstmals gefiltert werden. Jedes Mitglied eines besonderen Ausschusses kann ein Thema von Bedeutung auf die Tagesordnung setzen, um sicherzustellen, daß alle betroffenen externen Interessen eine faire Anhörung bekommen. Die Berücksichtigung industrieller Interessen beim politischen Handeln der Europäischen Union ist damit auf nationaler Ebene institutionalisiert worden. Im Bereich der Landwirtschaft und Fischerei wurde die Beteiligung seit Dezember 1972 durch ein Gesetz formalisiert, das die Integration von Spitzen- und Handelsorganisationen sichert.

Konsultationen in den besonderen Ausschüssen können zu einem formalen "Mandat" an das entsprechende Ministerium oder die entsprechende Behörde führen, ein Mandat, das als verbindlich gilt für diejenigen, welche die dänischen Position in Brüssel auf Ebene der Kommission bei Verhandlungen vertreten. Während solcher Verhandlungen können die dänischen Vertreter, wenn sie es wünschen, die Angelegenheit zwecks weiterer Instruktionen an den jeweils zuständigen besonderen Ausschuß nach Kopenhagen verweisen.

Auf der mittleren Ebene gibt es den sogenannten **EG-Ausschuß** (*EF-udvalg*), der das nationale Gegenstück von COREPER⁹⁹ darstellt. Der EG-Ausschuß ist besetzt mit Leitern von Ministerien oder qualifizierten Staatsbeamten aus verschiedenen Ministerien und Behörden. Die Leitung liegt beim Außenministerium. Die Aufgabe dieses Ausschusses besteht hauptsächlich in einer Koordinierungsfunktion und eine Entscheidungsfindung in Fällen, in denen die besonderen Ausschüsse nicht selbst eine Vereinbarung erreicht haben.

⁹⁹ Ausschuß der Ständigen Vertreter der nationalen Regierungen bei der Europäische Gemeinschaft.

Der EG-Ausschuß berücksichtigt alle Vorschläge, die auf dem Tisch des Rats liegen. Sie sind aufgeteilt in A- und B- Vorschläge. Im Fall besonders schwieriger B-Angelegenheiten können diese an den *EG-Ausschuß der Regierung* verwiesen werden, die letzte Stufe auf der administrativen Leiter.

Die Mitglieder des **EG-Ausschusses der Regierung** (*Regeringens EF-udvalg*) sind die Minister aus den meisten europarelevanten Ministerien. Die Tagesordnung des Ausschusses wird vom EG-Ausschuß aufgestellt. Der EG-Ausschuß der Regierung beschäftigt sich mit den wichtigsten Themen der Europapolitik des Landes, bespricht alle Einzelheiten der Tagesordnungen kommender Ratssitzungen und befaßt sich im allgemeinen mit allen EU-Fragen von größerer Bedeutung, einschließlich Fragen, bei denen die beteiligten Ministerien unterschiedliche Auffassungen über die dänische Position haben. Wenn vom Folketings Markedsudvalg eine Anweisung bezüglich eines Vorschlags für eine Verordnung oder etwas ähnliches erwartet wird, wird solch eine Instruktion zuerst von den Ministern besprochen.

4.2.3 Öffentliches Lobbying: Ad hoc und reagierend, aber verändernd

Das offizielle Verfahren stellt das Außenministerium an die Spitze der nationalen Hierarchie des europapolitischen Handelns. In der Praxis jedoch wird über die meisten EG-Angelegenheiten per Konsens auf der Ebene der besonderen Ausschüsse entschieden.

Bei der Entscheidungsfindung in EG-Angelegenheiten auf hoher Ebene in Brüssel wird dem Außenministerium ebenfalls eine dominierende Rolle zugeschrieben, normalerweise handelt es auf der Ebene des Rats und der Kommission. Aber in den meisten Fällen ist das entsprechende Fachministerium verantwortlich, einen Konsens unter den verschiedenen Interessen zu erreichen. Dies bezieht sich auf vorbereitende Aktivitäten in Dänemark ebenso wie auf politisches Handeln in Brüssel.

Auch das System der EG-Attachés bei der ständigen Vertretung fördert diese Praxis. Die Attachés werden formell vom Außenministerium instruiert, aber in Wirklichkeit arbeiten die meisten Attachés eng mit ihrem eigenen Fachministerium an der Formulierung und Vertretung der offiziellen dänischen Position in Brüssel zusammen. Folglich gibt es enge Kontakte zwischen Attachés und Fachleuten von Fachministerien, die an EG-Arbeitskreisen und Ausschüssen teilnehmen. Zusätzlich zu formalen Kontakten mit den EG-Behörden haben die Attachés Kontakte mit den Vertretern nationaler Verbände und in gewissem Umfang mit einzelnen Unternehmen. Sie haben aber auch Kontakte mit Kollegen aus anderen Mitgliedsländern.

Obwohl es im allgemeinen anerkannt wird, daß die Entwurfsphase sehr wichtig für eine Einflußnahme ist, waren die dänischen Ministerien bis jetzt nicht in der Lage, Initiativen

in dieser Phase eine deutlich höhere Priorität einzuräumen. Der größte Einfluß wird auf der Ebene des COREPER und des Rates ausgeübt.

Wie erwähnt werden COREPER und der Rat als wichtige Kanäle angesehen für die Werbung für dänische Interessen, allerdings sind diese hoch politisierten Foren nicht die einzigen Kanäle des Einflusses, obwohl sie ausgiebig insbesondere vom Außenministerium genutzt werden. Durch Arbeitskreise und Ausschüsse der Kommission bemühen sich auch die Fachministerien und Attachés, dänische Standpunkte auf weniger formellen Wegen anzupreisen. Die Werbung für Interessen auf Ebene der Kommission ist gerichtet an die jeweils zuständige Generaldirektion sowie an die einzelnen Kommissionsmitglieder und deren Mitarbeiter.

Auf Basis der vereinbarten nationalen Position arbeiten dänische Ministerien üblicherweise selbständig gegenüber den Gemeinschaftsinstitutionen, aber sie nehmen auch auf allen Ebenen an Koalitionsbildungen teil, vom Rat bis zu den Arbeitsausschüssen. Koalitionsbildung hängt oft von der Arbeit der Attachés ab. In manchen Fällen nimmt ein älteres Mitglied des Personals aus einem Ministerium oder der Minister selbst teil. Es scheint kein festes Muster der Koalitionsbildung bei der Grundposition in bestimmten Fragen zu geben, obwohl auf jeden Fall Aktivitäten stattfinden, wenn eine dänische Position unter Druck gerät oder voraussichtlich geraten wird. Da jedoch immer mehr Angelegenheiten - zumindest im Prinzip - durch Mehrheitsbeschluß entschieden werden, sind die Ministerien in Zukunft immer stärker auf Koalitionsbildung angewiesen.

4.2.4 Allgemeine Merkmale öffentlicher Anpassung

Das Ideal von Konsens und Disziplin innerhalb eines sehr zentralisierten Rahmens hat natürlich in der Praxis Modifikationen erfahren. Offizielle Lobbyismustile und Initiativen sind sehr an nationale Spielregeln gebunden, was bedeutet, daß das Streben nach Disziplin und Konsens von den Ministerien auch respektiert wird, wenn sie in Brüssel arbeiten. Dennoch gibt es Unterschiede unter den Ministerien bezüglich des tatsächlichen Verhaltens in Brüssel, und man kann eine allgemeine Tendenz zu unabhängigen und erhöhten Aktivitäten gegenüber den EG-Institutionen erkennen. Unterschiede zwischen den Ministerien in Ausführung von und Anzahl an Aktivitäten sind begründet in den unterschiedlichen Ansprüchen der verschiedenen Politikbereiche und in unterschiedlich politisierten Fragen. Die neueren Ministerien (zum Beispiel das Umweltministerium) scheinen in ihren Lobbyismustilen aggressiver vorzugehen als es einige ältere Ministerien (zum Beispiel das Wirtschaftsministerium) praktizieren. Die Fachministerien handeln üblicherweise nicht gegen die allgemeinen Richtlinien der Politik, die vom Außenministerium oder dem Ministerpräsidenten festgelegt werden.

Zweifellos hat der öffentliche Lobbyismus insgesamt zugenommen, was eine logische Folge der größeren Bedeutung und der höheren Anzahl zu fällender EG-Entscheidungen ist. Eine deutliche Tendenz zu einer systematischeren und umfassenderen Annäherung seitens der dänischen offiziellen Interessenartikulation ist deutlich erkennbar. Man kann allerdings feststellen, daß insgesamt die Leistung der dänischen Lobbyisten noch immer hauptsächlich ad hoc und reaktiv ist. Der Lobbyismus ist außerdem hauptsächlich auf den Rat ausgerichtet, obwohl in wachsendem Maße auch andere Phasen des Entscheidungsprozesses, besonders die Entwurfsphase zum Beispiel bei der Erarbeitung neuer Normen mit berücksichtigt werden.

Die jeweils verantwortlichen Ministerien initiieren und partizipieren an der Koalitionsbildung im Rahmen des politischen Handelns der Europäischen Gemeinschaft, aber infolge des traditionell hohen Niveaus der Disziplin und Zentralisierung bedeutet dies keine wesentliche Verlagerung nationaler Konflikte auf die Ebene der Gemeinschaft. Genauso wenig tun dies weitere transnationale und sektorale Bündnisse auf Kosten des nationalen Zusammenhalts. Der Folketings Markedsudvalg kann in dieser Beziehung als wichtiger Schutz gesehen werden.

4.4 Abschluß

Korporatismus wird von Grønnegård Christensen als ein weniger restriktiver Weg definiert, als Integration organisierter Interessen in das politische Tagesgeschäft. Das läßt die Form, welche Korporatismus annehmen mag, offen. Zum Verständnis der Rolle von Interessenorganisationen in Westeuropa ist es notwendig, sich sehr genau mit den Regierungsstrukturen und Organisationsformen zu beschäftigen. Sofern Staat und Regierung in den Schriften der Neokorporatisten berücksichtigt wurden, sind diese Institutionen doch nur Gegenstand von Makro-Analysen gewesen, was es schwer macht, daraus irgendwelche überprüfbaren Schlüsse zu ziehen. Korporatistische Strukturen haben jedenfalls eindeutig Konsequenzen für die Umsetzung politischer Entscheidungen.

Grønnegård Christensens Untersuchung der Errichtung unterschiedlicher administrativer Regime gibt Anlaß zu folgenden Schlüssen:

1. Mit anwachsender Einbeziehung der Interessenorganisationen in die Umsetzung politischer Entscheidungen werden gesetzliche Normen abgelöst durch politische Normen, sofern es die Führung und Legitimation administrativen Verhaltens betrifft.
2. Dadurch, daß Interessenorganisationen in steigendem Maße in den Prozeß der Umsetzung politischer Entscheidungen einbezogen sind, verschwimmen die Konturen gegenüber den Vorgaben bzw. Erwartungen an die öffentlichen Politik.

3. Mit steigender Verwicklung der Interessengruppen in die Umsetzung politischer Entscheidungen werden Rechts- und parlamentarische Institutionen geschwächt, die üblicherweise in der repräsentativen Demokratie dafür verantwortlich sind.
4. Die Schwächung der Verantwortlichkeit des Parlaments und der Rechtsinstitutionen ist teilweise eine Folge der fehlenden Präzisierung politischer Verantwortungen, teilweise einer politischen Abneigung, die ausführenden Mitarbeiter für ihre administrativen Entscheidungen verantwortlich zu machen.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Vgl. Jørgen Grønnegård Christensen, 1993: Corporatism, administrative regimes and the mis-engagement of public funds, S. 222.

5. Dänemark im Europäischen Integrationsraum

Dänemark, Mitglied der Europäischen Union seit 1973, wird oft als einer der Mitgliedstaaten angesehen, die der Europäischen Integration eher zurückhaltend gegenüberstehen. Die Schwierigkeiten, welche die Ratifizierung des Maastricht-Vertrages 1992 und 1993 begleiteten, hätten für den Vertrag fatale Folgen haben und den Prozeß der Integration stark verlangsamen können. Die Ausnahmen, die Dänemark auf verschiedenen Gebieten der Europäischen Politik auf dem Treffen in Edinburgh zugestanden wurden (Einheitswährung, Gemeinsame Verteidigung, Europäische Staatsbürgerschaft, Justiz, Innere Angelegenheiten) haben es dem Land dennoch ermöglicht, weiterhin Mitglied der Europäischen Union zu bleiben und an der Regierungskonferenz 1996 teilzunehmen, die über die weitere Entwicklung der Europäischen Union entscheiden sollte.

Im Mittelpunkt dieses Kapitels steht die Situation Dänemarks nach der Einigung von Edinburgh, welche es bekanntlich Dänemark erlaubte, den Vertrag von Maastricht zu ratifizieren. Außerdem soll die Art und Weise untersucht werden, wie sich die politische Klasse Dänemarks und seine Diplomatie auf die Regierungskonferenz vorbereiteten, sowie die darauf folgende politische Debatte im Land. Schließlich soll hier das innenpolitische Fundament der Europapolitik des Staates und deren Einfluß auf die Beziehungen zu den anderen Mitgliedstaaten bzw. zu den europäischen Institutionen analysiert werden.

5.1 Außenbeziehungen

Die Position Dänemarks in der internationalen Politik ist schon seit langer Zeit definiert durch vier Wirkungskreise:

- Skandinavien
- Europa
- Atlantik
- Welt.

5.1.1 Skandinavien

Besondere Kennzeichen der skandinavischen Länder sind enge soziale Bindungen, ein reger Kulturaustausch und viele Gemeinsamkeiten bei der Sozial- und Bildungspolitik. Außerdem wird die Verständigung Dänemarks mit den anderen skandinavischen Völkern seit langem gefördert, beispielsweise durch einen gemeinsamen Arbeitsmarkt und ein hohes Maß an Freizügigkeit. Das politische Symbol für diese Kooperation war der *Nordische Rat* als Ort der Diskussion und Zusammenarbeit bei Themen von

gemeinsamem Interesse wie zum Beispiel der Politik gegenüber den Baltischen Republiken, die Ostsee betreffende Umweltfragen, die Position der Skandinavier gegenüber den europäischen Nachbarn etc.. Die skandinavische Kooperation wollte die Werte verstärken, welche als spezifisch für den Norden angesehen wurden und im Gegensatz standen, zu denen Kontinentaleuropas, das häufig mit der Europäischen Union gleichgesetzt wurde.

Die große Unterstützung des Nordischen Rates durch Bevölkerung und Politik machte aus ihm ein Instrument der Abgrenzung im Verhältnis zur Europäischen Union. Die Europäische Union wurde häufig im sozialen und politischen Bereich als inkompatibel mit der dänischen Gesellschaft wahrgenommen. Die Symbole der Kooperation, sogar der Integration, im Nordischen Bündnis waren sehr wichtig, ohne daß dabei Angst vor einem Souveränitätsverlust entstanden wäre.

In der Tat hatte die skandinavische Kooperation bereits in den 80er Jahren mehr symbolisch Bestand, als daß sie noch tatsächlich praktiziert wurde. Die Initiativen, einen etwas festeren Rahmen der Kooperation zu schaffen, entweder politisch (Versuch, nach dem zweiten Weltkrieg eine Nordische Verteidigungsgemeinschaft zu gründen) oder wirtschaftlich (Vertrag über eine Zollunion, NORDEK, Anfang der 60er Jahre unterzeichnet, aber nie ratifiziert), wurden nicht zum Abschluß gebracht. Bei beiden genannten Projekten waren die nationalen Interessen zu unterschiedlich. Nur der politische *Wille*, eine Kooperation zu schaffen, die eine Übertragung von Souveränität an eine supranationale Stelle beinhaltete, war nicht ausreichend, da ein *Motor der Integration* fehlte.

5.1.2 Europa

Europa nimmt traditionell eine führende Stelle in der dänischen Wirtschaft ein. Bis zu den 60er Jahren war der Export von Agrargütern nach Deutschland und Großbritannien eine lebenswichtige Quelle für Devisen. Auch wenn sie weiterhin eine bedeutende Rolle spielen wurden die Agrargüter doch nach und nach von der ersten Stelle der Exportgüter durch Industrieprodukte verdrängt. Der Export eröffnete Dänemark die Perspektive, dem gemeinsamen Markt in Form der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft beizutreten: Die Tatsache, daß die beiden wichtigsten Exportmärkte für Dänemark der deutsche und der britische Markt waren, haben letztendlich Anfang der 60er Jahre die politisch Verantwortlichen in Dänemark davon überzeugt, von einem Beitritt in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft profitieren zu können. Das wirtschaftliche Interesse an einer Mitgliedschaft in der Gemeinschaft (und besonders an der gemeinsamen Agrarpolitik und dem gemeinsamen Markt) wurde damals in der Diskussion in Dänemark kaum in Frage gestellt. Welche Vorteile man beispielsweise aus der EG-Agrarpolitik zog, wird deutlich

an der viele Jahre andauernden Weigerung Dänemarks, die Mechanismen der protektionistischen Agrarpolitik der Gemeinschaft zu reformieren. Dies trotz einer langjährigen Tradition eines liberalen Handels.

Andererseits hat Europa niemals besonders viel Enthusiasmus gezeigt, wenn es darum ging, als Garant bzw. Vorreiter für demokratische oder politische Werte zu stehen. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, während mindestens 20 Jahren in der dänischen Debatte ausnahmslos als Rahmen für eine wirtschaftliche Kooperation angesehen, mußte sich von ihren Gegnern wiederholt vorwerfen lassen, ein rein kapitalistisches Projekt zu sein,

"animé par des valeurs catholiques et des mobiles égoïstes et inégalitaires, au service des politiciens et des entreprises multinationales".¹⁰¹

Neben seiner unbestreitbaren Funktion als Motor der Wirtschaftsintegration hat die Idee, daß die Europäische Union eine Frieden und Demokratie sichernde Funktion haben könnte, nicht vor Ende der 80er Jahre in der öffentlichen Meinung Fuß fassen können. In der öffentlichen Diskussion war die Begründung für einen Verbleib Dänemarks in der Europäischen Union lange Zeit ausschließlich wirtschaftlicher Natur: Die Anhänger der Mitgliedschaft beriefen sich niemals auf Argumente, die sich auf den Aspekt der Integration stützten. Im Gegenteil, diese wurden wiederholt von den Gegnern der Mitgliedschaft genannt, welche in der Integration eine Bedrohung der Werte der dänischen Gesellschaft sahen.

5.1.3 Atlantik

Die atlantische Seite betrifft vor allem die Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Sie wurde begründet durch den Beitritt Dänemarks zur NATO 1949. Damals wurde der Beitritt bekämpft mit dem Argument des Souveränitätsverlustes, den dieser bedeuten könnte. Die Befürworter des Beitritts konnten jedoch insbesondere aus zwei Gründen stärker überzeugen: Zum einen, weil die Bedrohung durch die Sowjetunion als besonders groß angesehen wurde, zum anderen war die Zeit der Besatzung durch Deutschland noch besonders lebendig. Der Schirm der NATO wurde also als eine nationale Notwendigkeit gesehen. Die Präsenz der USA und anderer nicht europäischer Staaten in der NATO hatte im übrigen eine positive Wirkung auf die Entscheidung, denn sie verhinderte die Gefahr einer Dominanz der europäischen Großmächte (gemeint waren Frankreich und Großbritannien) im Militärbündnis.

¹⁰¹ Anna Michalski, 1996: Le Danemark et sa politique européenne, S.3.

Nach dem Beitritt in die NATO dauerten die lebhaften Diskussionen über die Verteidigungs- und Sicherheitspolitik im dänischen Parlament an. Die Friedensbewegung übte einen beträchtlichen Druck auf die im Parlament vertretenen Parteien aus, um Ideen wie z.B. die einer Entnuklearisierung der Ostsee und einer Schließung der dänischen Häfen für Kriegsschiffe mit Nuklearwaffen an Bord populär zu machen.

Die rechten Regierungen der 80er Jahre, die der NATO sehr positiv gegenüberstanden, waren daher angehalten, eine Sicherheitspolitik zu verfolgen, die den Interessen der Organisation entgegenstanden. Dies verursachte naturgemäß große Spannungen mit den anderen Mitgliedsländern der NATO. Dennoch hat aus sicherheitspolitischen Gründen keine Regierung jemals die Notwendigkeit der Mitgliedschaft Dänemarks in der NATO angezweifelt. Auch hat sich Dänemark im Zuge der Debatte um die sicherheits- und verteidigungspolitischen Aspekte der Europäischen Integration dahingehend geäußert, daß es eine Verteidigung im Verbund mit den Vereinigten Staaten und natürlich auch die mit der Mitgliedschaft in der NATO verbundenen Verpflichtungen bevorzugt. Die Verankerung der dänischen Verteidigungsstrategie im Herzen der NATO hat ohne Zweifel Dänemark geholfen, seinen geopolitischen Interessen im Verhältnis zu den Europäischen Großmächten Nachdruck zu verleihen.

5.1.4 Welt

Die Rolle in der Weltpolitik schließlich wird auch besonders am Verhältnis eines Staates zu Entwicklungsländern deutlich. Die Gegner einer Europäischen Integration werfen der Gemeinschaftspolitik in diesem Zusammenhang vor, daß sie in erster Linie dazu diene, den dominanten Einfluß der Ex-Kolonialmächte auf ihre ehemaligen Kolonien zu legitimieren. Bei einem Verbleib Dänemarks in der Europäischen Union, so argumentieren sie, verliere die dänische Entwicklungspolitik deutlich an Qualität und Effektivität.

5.2 Der strukturelle Rahmen

Das dänische System der Kontrolle der Europapolitik wird häufig als eines der demokratischsten der Union bezeichnet. Das Einkammerparlament, der *Folketing*, durch Vermittlung seines parlamentarischen Europaausschusses (*Folketings Markedsudvalg*) und anderer Ausschüsse, hat eine bedeutende Funktion inne im Prozeß der Entscheidungsfindung in Belangen der Europäischen Union. Unter anderem haben die allgemeine Skepsis gegenüber jeglicher Form von supranationalen Institutionen und die Befürchtung eines Souveränitätsverlustes zu dieser doch ungewöhnlich direkten Form des demokratischen Einflusses geführt. Diese Tradition, die ihren Ursprung in der Volksabstimmung über den Beitritt Dänemarks zur Europäischen Union 1972 hatte,

wurde 1986 fortgesetzt mit der Abstimmung über die Einheitliche Europäische Akte und bestätigt mit den beiden Abstimmungen 1992 und 1993 über den Vertrag von Maastricht.

5.2.1 Die Ursprünge der dänischen Europapolitik

Als Dänemark im Januar 1973 Mitglied der Europäischen Union geworden war, waren sich die im Parlament vertretenen Parteien über eine große Anzahl von Punkten bezüglich der zukünftigen Europapolitik Dänemarks einig gewesen. Diese Übereinstimmung ist zusammengefaßt in einem Bericht, der im August 1972 vom Folketings Markedsudvalg verabschiedet worden war. Die wichtigsten Aussagen des Berichtes sind:

- Die Integration soll auf den Bereich der Wirtschaft und Wirtschaftspolitik beschränkt bleiben.
- Die Ausweitung der Gemeinschaftspolitik soll einer pragmatischen Logik folgend von einstimmigen Entscheidungen getragen werden.
- Die politische Kooperation ist wünschenswert auf bilateraler Basis (NICHT auf Gemeinschaftsbasis) und soll die Bereiche der Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht einschließen.
- Der Ausbau der Kompetenzen der supranationalen Institutionen ist an sich nicht ausgeschlossen, soll aber nur technische Bereiche umfassen.
- Die nationale Souveränität einschließlich der Kompetenzen der nationalen Legislativen muß erhalten bleiben.¹⁰²

Im gleichen Geiste bekräftigte der Ausschuß, daß die Teilnahme Dänemarks an der Europäischen Union auf dem Prinzip der Einstimmigkeit und der Ablehnung jeglicher föderalen Entwicklung der Gemeinschaft gegründet war. Die Befürchtung der Parlamentarier, daß sich Dänemark durch die Logik des fortschreitenden Prozesses der Integration gegen einen möglicherweise entstehenden europäischen "Superstaat" zur Wehr setzen müßte, damit die Besonderheiten des dänischen Gesellschaftssystems nicht unterwandert würden, war besonders stark ausgeprägt bei den Euroskeptikern der Sozialdemokratischen Partei. Besonders der Minister, der für die Beitrittsverhandlungen seit Herbst 1971 zuständig war, Ivar Nørgaard, machte auf dieses Risiko aufmerksam, das nach seiner Auffassung die Aufrechterhaltung eines Vetorechtes eines jeden Mitgliedslandes erforderlich machte. Der Kompromiß von Luxemburg im Januar 1966¹⁰³

¹⁰² Markedsudvalget, Betænkning over I. forslag til lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber og II. forslag til lov ... De europæiske Fællesskaber, 25 August 1972, Folketinget 1971-72.

¹⁰³ Der in Wirklichkeit kein Kompromiß war! In dieser Entscheidung wurde das Vetorecht eines jeden Staates festgelegt. Statt, wie im EWG-Vertrag festgelegt, zum 1. Januar 1966 zum System der Mehrheitsentscheidung überzugehen, wurde in Luxemburg festgelegt, daß ein Staat 'mit sehr wichtigen Interessen' nicht einfach überstimmt werden konnte, also das Einstimmigkeitsprinzip weiterhin

wurde daher auch als notwendiger Bestandteil im Prozeß der Europäischen Integration und für die Akzeptanz der teilweisen Übertragung von Souveränitätsrechten gesehen. Als eine Bestätigung des intergouvernementalen Charakters der Europäischen Union verstanden, hat er einige Politiker überzeugt, sich wegen der offensichtlichen ökonomischen Vorteile für eine Integration in der Gemeinschaft auszusprechen.

Die so definierte Politik zur europäischen Integration war hauptsächlich das Werk der Sozialdemokratischen Partei. Allerdings sah sich der Vorstand der Partei, der sich eindeutig für die Integration aussprach, mit einer Ablehnung durch einen Großteil der Basis, der Wähler und der Arbeiterorganisationen konfrontiert. Wegen der besonders starken Dominanz dieser Partei in der politischen Landschaft (erste politische Vereinigung des Landes, größte Mitgliederzahl, größte Partei im Parlament seit den 20er Jahren) war die Mehrheit der übrigen Parteien mehr oder minder gezwungen, sich europapolitisch der Auffassung der offiziellen Parteimeinung der Sozialdemokraten anzupassen. Trotz ihrer im allgemeinen positiven Haltung zur europäischen Integration könnte man sich fragen, ob sie - abgesehen von der Liberalen Partei - unter anderen politischen Umständen eine europafreundlichere Position eingenommen hätten. Dennoch bewiesen sie einen großen Pragmatismus. Alle im Folketing vertretenen Parteien mit Ausnahme der Sozialisten hatten im Vorfeld der Abstimmung 1972 versucht, eine breite Zustimmung in der Bevölkerung zu erreichen.

Die öffentliche Stimmung, die in den 60er Jahren mit einer breiten Mehrheit der Integration positiv gegenüberstand, begann sich mit Beginn der Kampagne im Vorfeld der Abstimmung zu spalten, als sich der Ton zwischen den beiden Lager verschärfte. Dennoch wurde trotz einer wachsenden Skepsis während des Sommers vor der Wahl, der Beitritt schlußendlich von fast zwei Dritteln der Bevölkerung (64%) gebilligt, bei einer Wahlbeteiligung von 90%! Die Umfragen vor der Wahl hatten gezeigt, daß unter den Befürwortern insbesondere die wirtschaftlichen Vorteile des Beitritts für das Wahlverhalten ausschlaggebend waren, während unter den Gegnern insbesondere der befürchtete Souveränitätsverlust entscheidendes Kriterium war.

Die Parlamentswahlen im Dezember 1973 hatten eine Periode der politischen Instabilität eingeläutet, gekennzeichnet durch eine Folge mehrerer Minderheitsregierungen oder zumindest Regierungskoalitionen und informellen Bündnissen von mehr oder weniger langer Dauer. Einer der Gründe für diese Entwicklung war die Wahl extremer Parteien, sowohl des rechten wie auch des linken Spektrums, in den Folketing. Diese Parteien

kamen für die etablierten Parteien nicht als Koalitionspartner in Frage. Dadurch kam es auch vermehrt zu Neuwahlen (13 Regierungen zwischen 1973 und 1995!)

Von 1971 bis 1983 haben die Sozialdemokraten, in dieser Zeit fast ununterbrochen an der Macht beteiligt, ihre vorsichtige Europapolitik fortgesetzt. Auch in der kurzen Periode von Dezember 1973 bis Januar 1975, als eine liberale Minderheitsregierung an der Macht war, haben die Sozialdemokraten durch den Europaausschuß im Folketing die Europapolitik geprägt. Während dieser Zeit war die Europapolitik kein konfliktbehaftetes Thema zwischen Regierung und Opposition. Dies vor allem, weil die konservativen Parteien eine bereits schwierige innenpolitische (Besetzung von Christiana¹⁰⁴) und auch europapolitische Situation nicht weiter verschärfen wollten. Diese Periode, Michalski bezeichnet sie auch als *Zeit der Eurosklerose*¹⁰⁵, ist tatsächlich gekennzeichnet von einem europaweiten Fehlen wichtiger Initiativen im Rahmen der europäischen Integration. Die Mitgliedstaaten, durch eine schwere Wirtschaftskrise gebeutelt, hatten wieder ihre nationalen Interessen in den Vordergrund gestellt. Entsprechend schwer taten sie sich, das Gemeinschaftsprojekt weiter zu entwickeln: Konkurrierende Wirtschaftsaußenpolitik, nationale Geldpolitik etc. traten wieder in den Vordergrund. Ihr Unvermögen zur Kooperation auf Gemeinschaftsebene hatte zur Folge, daß die Inkompatibilität zwischen dem dänischen Status Quo und dem Prozeß der Integration verschleiert wurde. Die dänischen Regierungen konnten sich an den Gesetzgebungsprozessen auf Gemeinschaftsebene beteiligen, ohne Gefahr zu laufen, einen Konflikt zwischen den Parteien im Europaausschuß des Folketing zu provozieren. Zugleich konnten sie in der Öffentlichkeit den Eindruck erwecken, zahlreiche europäische Initiativen zu bagatellisieren. Sie behaupteten, daß diese auf Dänemark kaum Einfluß haben würden oder für Dänemark nur symbolische Bedeutung hätten (z.B. die Einführung eines allgemeinen direkten Wahlrechtes 1979 zur Wahl des Europäischen Parlamentes).

Die Rückkehr einer rechten Minderheitsregierung an die Macht 1983, angeführt von Poul Schlüter, Vorsitzender der Konservativen Partei, markierte den Anfang einer langen Konfrontation zwischen der Regierung und der Opposition in Fragen der Europapolitik und der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik. Wenn die Regierung auch von der Unterstützung der kleinen radikalen Liberalen Partei in Fragen der Wirtschaftspolitik profitierte, so fand sie sich in der Europapolitik wieder als Geisel der oppositionellen

¹⁰⁴ Christiana ist ein kleiner Stadtteil von Kopenhagen, im Besitz des Verteidigungsministeriums, der Anfang der 70er Jahre von Dänen aus dem autonomen Spektrum besetzt wurde. Sie lebten seither bis in die 80er Jahre hinein in ihrem eigenen "Staat" und akzeptierten keine staatliche Autorität. Der Stadtteil wird noch heute von vielen "Gründungsmitgliedern" bewohnt, die allerdings mittlerweile auch Steuern an den Staat Dänemark bezahlen.

¹⁰⁵ Anna Michalski, 1996: *Le Danemark et sa politique européenne*, S.6.

Sozialdemokraten, die im Parlament und dort im Europaausschuß die Mehrheit hatten. Diese gaben der Exekutive für die Verhandlungen mit den europäischen Partnern häufig weit weniger weitreichende Mandate als es die Regierung gewünscht hatte. Dieser Konflikt, zurückzuführen auf das tiefe Unbehagen der Linken Dänemarks gegenüber der europäischen Integration und auf strategische innenpolitische Überlegungen, wurde noch dadurch verstärkt, daß die europäischen Institutionen nach dem Gipfel von Fontainebleau 1984 aus ihrer Trägheit erwachten. Den Höhepunkt erreichten diese Auseinandersetzungen im Januar 1986, als das Folketing gegen die Einheitliche Europäische Akte stimmte, was wiederum Poul Schlüter dazu veranlaßte, eine Volksabstimmung zu organisieren, um die Ratifizierung der Verträge abzusichern. Nachdem die dänische Bevölkerung mit 56% der Stimmen für die Einheitliche Europäische Akte gestimmt hatte, konnte die Regierung die Ratifizierung des Vertrages durch das Parlament im Mai 1986 erreichen.

Nach diesem Mißerfolg der Sozialdemokraten, welche im Vorfeld des Referendums für eine Ablehnung votiert hatten, mußten diese ihre Europapolitik neu definieren; dies auch vor dem Hintergrund, daß zwischenzeitlich der Zug der Integration weitergefahren war, durch die

- Realisierung des gemeinsamen Marktes,
- Friedliche Revolution in Osteuropa, die bekanntlich zur Auflösung des Warschauer Paktes und damit zur Westorientierung der osteuropäischen Staaten führte.

Diese langsame Veränderung innerhalb der Sozialdemokratischen Partei war von großer Bedeutung für die dänische Position während der Verhandlungen von Maastricht.

5.2.2 Die dänische Bevölkerung und die Europäische Integration

Die dänische Bevölkerung ist, neben der Bevölkerung Großbritanniens, sicherlich das der Integration am kritischsten gegenüberstehende Volk innerhalb der Mitgliedstaaten. Es sind vor allem die Symbole dieser Integration

- die existierenden oder möglichen föderalen Elemente,
- die exekutiven und gesetzgebenden Gewalten der Europäischen Kommission,
- die legislative Macht des Europäischen Parlamentes,
- das eigene Budget der EU-Institutionen,
- die Gemeinschaftswährung,
- die Idee einer gemeinsamen europäischen Verteidigung,

und in besonderem Maße

- die Möglichkeit der qualifizierten Mehrheitsentscheidung statt des ursprünglich bis zum Luxemburger Kompromiß gelebten Einstimmigkeitsvorbehaltes

welche unter der dänischen Bevölkerung eine ablehnende Haltung gegenüber den supranationalen Institutionen förderten. Man kann sicherlich nicht eindeutig feststellen, ob diese Neigung der Politik der politischen Elite des Staates entspricht, oder ob vielmehr eine verbreitete Skepsis der Bevölkerung die Politiker beeinflusst hat. Dessen ungeachtet ist aber offensichtlich, daß es einige Charakteristika ihrer Gesellschaft den Dänen noch schwieriger gemacht haben, sich für das europäische Projekt zu begeistern:

- Das Gefühl, einen Wohlfahrtsstaat zu haben, der dem anderer Staaten deutlich überlegen ist¹⁰⁶, was die Dänen vor der Angleichung seiner Normen im Rahmen der europäischen Integration an die Normen der anderen Staaten oder gar des supranationalen Systems fürchten läßt.
- Besondere moralische und ethische Maßstäbe an den öffentlichen Dienst Dänemarks und die Vorstellung, daß die anderen Mitgliedstaaten weniger strikt sind bei der Anwendung von Gemeinschaftsrecht.
- Ein Identitätsproblem der Politiker und hohen Funktionäre Dänemarks, die ihren populären Stil (*folklighed*) den Verhaltensnormen ihrer europäischen Partner anpassen sollen. Von den Partnern wiederum wird erwartet, daß sie zumindest versuchen sollten, ein Verhalten an den Tag zu legen, welches mit dem dänischen Modell konform ist¹⁰⁷.
- Der "*folklige*" Charakter der dänischen Gesellschaft und das Gefühl der engen Verbundenheit von Herrschern und Beherrschten, welches sich auf das Gedankengut des dänischen Theologen Nicolai Frederik Severin Grundtvig stützt. Dieser predigte die Freiheit des Individuums, dabei aber vor allem die Gleichheit der Menschen und die Entscheidungsfindung auf Basis der Verbundenheit der Menschen und den Konsens.¹⁰⁸ Diese Tradition der *folklighed* führte außerdem zu scharfer Kritik der

¹⁰⁶ Sicher kann sich dieser Wohlfahrtsstaat vor den Einflüssen der Globalisierung nur unzureichend schützen. Auch er war stark erschüttert durch die enorm großen wirtschaftlichen Schwierigkeiten, welche durch die beiden Ölkrisen der 70er Jahre und Anfang der 80er Jahre entstanden sind. Das zeitliche Zusammenfallen des EG-Beitritts 1973 und der ersten großen Ölkrise hatten eine negative Wirkung auf die Wahrnehmung der EG in der Bevölkerung. Die Debatte über die Aufgabe der Wirtschaftspolitik und der europäischen Integration wurde wiederbelebt im Rahmen der Ratifizierung des Maastricht-Vertrages, besonders bei der Behandlung der Konvergenzkriterien der Währungsunion. Der Wohlfahrtsstaat wurde in dieser Debatte von den Gegnern der Europäischen Union als ein Ideal der nationalen Wirtschaftspolitik gefeiert, das durch die europäische Integration bedroht sei.

¹⁰⁷ In den nordischen Ländern wird von den Personen des öffentlichen Lebens weitaus mehr Bescheidenheit erwartet, als man es in Deutschland beispielsweise kennt. Sie werden als Gleiche unter Gleichen angesehen (Ideal der Gleichheit, *lighed*), ein entsprechendes Verhalten wird von ihnen erwartet. Ein herrschaftlicher Stil der Politiker und eine starke Zentrierung der Politik auf Personen, wie man sie eher in Süd- und Westeuropa antrifft, wird von den Skandinaviern eher als ein Ausdruck inakzeptabler Arroganz angesehen.

¹⁰⁸ Grundtvig begründete mit seinem Bemühen um religiöse und natürliche Erneuerung den *Grundtvigianismus*; er gab aber vor allem auch den Anstoß zum System der dänischen *Folkehøjskole* (eine entfernte Ähnlichkeit damit haben die deutschen Volkshochschulen), ein

Dänen an der Gemeinschaftsbürokratie, die als elitär angesehen wird, gegründet auf den alten römischen Werten im Gegensatz zur dänischen Administration, welche den Werten der Gleichheit, der Gerechtigkeit und der Solidarität verpflichtet ist.

- Tim Knudsen argumentiert außerdem, daß die Neigung der Dänen, sich als Bürger eines kleinen Staates ohne europäischen oder gar internationalen Einfluß anzusehen, von ihrer Tradition des Pazifismus herrührt. Das läßt sie zögern, am politischen Spiel der großen Mächte mitzumischen; kurz - eine lange Geschichte eines Einheitsstaates mit einer Kultur, einer Sprache und einer Religion, welche es schwierig machen, ein demokratisches System mit mehreren Zentren zu akzeptieren.¹⁰⁹

Innenpolitische Erwägungen haben also dazu geführt, entweder von innenpolitischen Problemen abzulenken oder verschiedene Blockaden zu überwinden, indem über das Verbleiben in der Europäischen Gemeinschaft mit Hilfen von Referenden 1972 und 1986 abgestimmt wurde¹¹⁰.

äußerst effektives und bis heute für den Rest Europas vorbildliches System der Integration aller sozialen Schichten!

¹⁰⁹ Vgl. Tim Knudsen, 1992: A portrait of Danish state-culture: why Denmark needs two national anthems; Tim Knudsen, 1993: Det går nok - et essay om dansk statskultur og eurokratiet.

¹¹⁰ Artikel 20 der Verfassung von 1953 legt fest, daß Vollmachten für die national verwalteten Gewalten an supranationale Institutionen abgegeben werden können, wenn mindestens 5/6 (ca. 83,3%) der Parlamentsmitglieder dafür gestimmt haben. Wenn es aber nicht möglich ist, im Parlament eine solch überwältigende Mehrheit zu erreichen, hat die Regierung die Möglichkeit, ein Referendum abzuhalten. Im Falle eines Sieges der Regierungsvorlage bei dieser Abstimmung gilt damit das Parlament als überstimmt (allerdings hat das Parlament nach Volksabstimmungen - mit Ausnahme des genannten Transfers von Souveränitätsrechten - wiederum die Möglichkeit, das Ergebnis einer Volksabstimmung zu überstimmen). Um eine Volksabstimmung anzuberaumen, ist eine einfache Mehrheit im Parlament ausreichend. Das Referendum vom Oktober 1972 über den Beitritt Dänemarks in die Europäischen Gemeinschaften wurde von der sozialdemokratischen Regierung auf diesem Wege erzwungen, da sie nicht damit rechnen konnte, eine 5/6-Mehrheit im Parlament zu erreichen. Die Entscheidung, diese Volksabstimmung zu organisieren, wurde aus innenpolitischen Gründen getroffen, ohne daß das Parlament auch nur die Chance erhalten hatte, sich zu äußern. Natürlich ging es bei dieser Abstimmung um die Übertragung von Souveränitätsrechten; damit war es nach dänischem Verständnis selbstverständlich, die Bevölkerung entscheiden zu lassen. Dennoch bedeutete die Art und Weise, wie das Verfahren durchgeführt wurde, eine gewaltige Schwächung des Einflusses des Parlamentes.

Etwas anders lief das Verfahren bei der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte 1986. Damals wurde im Parlament abgestimmt, aber nachdem die Regierung für ihre Vorlage nicht die nötige Mehrheit im Parlament erreichen konnte, wurde über das Gemeinschaftsreformwerk eine Volksabstimmung anberaumt. Regierungschef Poul Schlüter, wohl wissend, daß das Parlament das Ergebnis dieser Volksabstimmung zurückweisen konnte, da es hier nicht um die Übertragung von Souveränitätsrechten ging, beschloß das Referendum, um die Entscheidung des Folketing umgehen zu können. Während also dieses Referendum nach der Verfassung nur einen konsultativen Charakter haben konnte, verpflichteten sich dennoch alle Parteien, das Resultat der Abstimmung zu respektieren. Dies sagt viel aus über die Machtverteilung zwischen Parlament und Bevölkerung in Fragen der europäischen Integration!

Was den Vertrag von Maastricht betrifft: Hier kündigte der Regierungschef bereits ein Referendum an, bevor die Frage beantwortet war, ob der Vertrag überhaupt einen Souveränitätstransfer notwendig machte. Zukünftig muß jede Reform der Europäischen Union zwingend durch eine Volksabstimmung vom dänischen Volk 'genehmigt' werden. Diese außerordentliche Einschränkung

Das, zusammen mit den instabilen Koalitionsregierungen, ist die Ursache dafür, daß man heute noch immer von einer speziellen Art der direkten Demokratie im Europäischen Integrationsraum sprechen kann.

Diese Tendenz wurde im Rahmen des ersten Referendums über den Maastricht-Vertrag 1992 verstärkt, als der Regierungschef Poul Schlüter erklärte, daß es aus seiner Sicht nicht notwendig sei, zu überprüfen, ob der Vertrag einen Verlust an Souveränität beinhalten würde, um das Recht zu haben, ein solches Referendum zu organisieren. Wichtig war ihm vor allem, daß für eine Entscheidung von so großer Tragweite auf jeden Fall eine Zustimmung der Bevölkerung notwendig sei. Dazu hatte es eine Verfassungsänderung gegeben, welche dieses Element einer direkten Demokratie deutlich besser in der Verfassung verankerte.

Die Zustimmung der Bevölkerung wurde darauf zwingend mit dem Gesetz zur Ratifizierung des Maastricht-Vertrages verankert. Es wurde vereinbart, daß die Bevölkerung über jede Annullierung der Ausnahmen, die in Edinburgh vereinbart worden waren, zu befragen sei.¹¹¹ Auf diese Weise haben die Politiker eine echte Verpflichtung geschaffen, sich umfassend zu informieren und jeden weiteren Schritt Dänemarks in Richtung Europäische Integration vorher einer öffentlichen Debatte zu stellen.

5.2.3 Die Volksbewegungen gegen die Europäische Union

Diese Zurückhaltung, auf die sich die Politiker berufen, ist besonders wichtig für das Verständnis des großen Einflusses der Volksbewegungen auf die Europäische Union in der öffentlichen Debatte zu europapolitischen Themen in Dänemark.

Diese Volksbewegungen, die ihre Wurzeln im Widerstand gegen die deutsche Besatzung während des Zweiten Weltkrieges haben, sind ein öffentliches Ausdrucksmittel der extremen Linken geworden (besonders der Kommunistischen Partei, welche seit Anfang der 60er Jahre nicht mehr im Parlament vertreten ist). Sie konnten sich damit einen gegenüber der Zahl ihrer Anhänger eigentlich völlig unverhältnismäßig hohen Einfluß in der dänischen Politik sichern.

des Handlungsspielraumes der Regierung und des Parlamentes veranschaulicht, mit welcher Behutsamkeit die Exekutive und Legislative in Dänemark Fragen der Europapolitik behandeln müssen. Es macht aber auch die dänische Position bei zukünftigen Verhandlungen mit den europäischen Partnern im Rahmen der weiter fortschreitenden europäischen Integration deutlich schwieriger.

¹¹¹ Udenrigsministeriet, Forslag til Lov om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber, Lovforslag N° L 177 et Forslag til Lov om Danmarks tiltrædelse af Edinburgh - Afgørelsen og Maastricht - Traktaten, Lovforslag N° L 178; zitiert bei: Anna Michalski, 1996: *Le Danemark et sa politique européenne*, S.9.

Während fast dreißig Jahren vereinigte die Volksbewegung gegen die Europäische Integration (*Folkebevægelse mod EF*) alle Interessen von der extremen Linken bis zur nationalistischen Rechten und bildete damit den dominierenden Kontrapunkt zur Rolle Dänemarks in der europäischen Integration. Mit ihrer nationalistischen, gegen die Gemeinschaft gerichteten Rhetorik¹¹² war sie ein ständiger Gegner der Sozialdemokraten, welche allerdings auch unter ihren eigenen Anhängern ständig eine große Anzahl von Gegnern der Europäischen Union hatte. Mangels eigener Vertretung im nationalen Parlament hat die Bewegung gegen die Europäische Union stets eng mit der Sozialistischen Partei kooperiert. Die direkten Wahlen für das Europäische Parlament haben der Bewegung paradoxerweise eine parlamentarische Repräsentation und damit verbunden finanzielle Ressourcen gebracht, denn ihre Resultate bei den Europawahlen waren stets gut: Vier von sechzehn Sitzen Dänemarks, was den besten Resultaten der anderen Parteien entspricht!

Die Auseinandersetzung über den Vertrag von Maastricht markierte eine wichtige Phase in der Entwicklung dieser Bewegung, die sich in verschiedene Richtungen splittete. Die wichtigsten waren

- die *Junibevægelse*¹¹³ (Junibewegung) und
- die *Folkebevægelse mod EF* (Bewegung gegen die Europäische Union).

Auch wenn sie den Sieg bei der ersten Abstimmung über den Vertrag von Maastricht im Juni 1992 davontrugen, so konnten sie die Bevölkerung wohl doch nicht vollständig und vor allem dauerhaft von ihrer Position überzeugen, was sich an der Zustimmung der Mehrheit zum Kompromiß von Edinburgh im zweiten Referendum im Mai 1993 zeigte. Während der Europawahlen 1994 haben die *Junibevægelse* und die *Folkebevægelse mod EF* dennoch jeweils wieder zwei Sitze im Europaparlament gewonnen.

5.3 Maastricht oder der Beginn einer neuen Europapolitik

Das Ende der achtziger Jahre läutete eine veränderte Europapolitik Dänemarks ein, die bis dahin durch einen "*pragmatisme fonctionnel négatif*"¹¹⁴ (Akzeptanz der gemeinschaftlichen Errungenschaften auf Basis des institutionellen Status quo auf der einen

¹¹² Die dänischen Volksbewegungen sind der Auffassung, daß die sozialen, demokratischen und kulturellen Werte Dänemarks im Vergleich mit denen der Europäische Union oder anderen Mitgliedstaaten deutlich besser abschneiden. Besonders von den extrem rechten Parteien wird diese Auffassung vehement vertreten.

¹¹³ Die *Junibevægelse* entstand aus einer Abspaltung aus der *Folkebevægelse mod EF*. Der Hauptunterschied zwischen beiden Gruppierungen ist, daß erstere die Mitgliedschaft Dänemarks in der Europäischen Union weitgehend befürwortet, insbesondere aber die gemeinsame Währung ablehnt, während die zweite Gruppe jegliche Form der Kooperation in bzw. mit der Europäischen Union ablehnt.

¹¹⁴ Anna Michalski, 1996: *Le Danemark et sa politique européenne*, S.10.

Seite, Ablehnung qualitativer Fortschritte auf der anderen) gekennzeichnet war. Die politische Klasse hatte begonnen, die Notwendigkeit einer Vertiefung der europäischen Integration angesichts der innenpolitischen und außenpolitischen Herausforderungen anzuerkennen. Die Parteien waren sich einig, daß es notwendig war, die gemeinsamen Eckpfeiler für die Zukunft der EU festzulegen. Dies wurde jetzt durch die Änderung der bisher eher zurückhaltende Position der Sozialdemokraten bezüglich der europäischen Integration ermöglicht. Mehrere Faktoren trugen zu dieser Änderung bei:

- Die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes verlagerte einige Fragen auf die europäische Ebene, bei denen es traditionell um zentrale Themen der sozialistischen Parteien und der Arbeiterorganisationen ging. Diese Fragen mußten fortan auf europäischer Ebene gelöst werden. Insbesondere spielte sich auch die Sozialpolitik mehr und mehr auf der europäischen Ebene ab.
- Die sozialen Forderungen, die zum Ausgleich der Freisetzung der wirtschaftlichen Kräfte innerhalb des gemeinsamen Marktes aufgestellt wurden, verpflichteten die Kräfte der Sozialdemokraten und der Arbeiterorganisationen. Gleichzeitig boten sie einen Ort für den Kampf um soziale Gerechtigkeit auf europäischer Ebene.
- Die friedliche Revolution in Osteuropa und der Zerfall der Sowjetunion eröffneten die Perspektive eines vereinigten, demokratischen und solidarischen Europas. Gleichzeitig stellte sie auch die schwierige Herausforderung dar, die neuen Demokratien wirtschaftlich und politisch zu unterstützen. Schließlich veränderte der Wegfall der kommunistischen Bedrohung die Sicherheits- und Verteidigungspolitik Dänemarks, die - trotz der Mitgliedschaft Dänemarks in der NATO - immer von der Friedensbewegung beeinflußt war.
- Die Wiedervereinigung Deutschlands zwang Dänemark dazu, seine geopolitischen Analysen zu überprüfen. Man mußte einsehen, daß ein vereinigtes und starkes Deutschland eine stärkere europäische Kooperation nach sich ziehen mußte, um das politische und strategische Gleichgewicht zwischen den europäischen Kräften unter Kontrolle halten zu können.

5.3.1 Das dänische Memorandum¹¹⁵

Im Oktober 1990 wurde im Parlament ein Memorandum verabschiedet, welches die Verhandlungsposition Dänemarks in Hinblick auf die Regierungskonferenz von 1991 festlegte. Das Memorandum kam auf Betreiben der Sozialdemokraten zustande und fand bei allen im Parlament vertretenen Parteien, mit Ausnahme der Sozialisten und der Fortschrittspartei, Zustimmung. Dieses Dokument läutete eine neue Etappe der

¹¹⁵ Vgl. Finn Laursen / Sophie Vanhoonacker, 1992: The Intergovernmental Conference on Political Union: Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community.

dänischen Europapolitik ein, die auf einer sehr breiten Parlamentsmehrheit beruhte. Das Papier war inhaltlich ein Fortschritt auf mehreren Gebieten wie zum Beispiel der Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen in den Bereichen Soziales, Umwelt, Wissenschaft, Kooperation mit der Dritten Welt, Industrie, Beschäftigung etc. In vielen Bereichen sind die Forderungen gemäßiger geworden, insbesondere bei der

- Entwicklung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik,
- Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments,
- Koordination der Wirtschaftspolitik sowie bei der
- politischen Integration Europas.

Auch wenn das Papier wichtige Änderungen vorschlug, zum Beispiel, daß für Entscheidungen in den Bereichen Soziales, Umwelt und Wissenschaft zukünftig auf Gemeinschaftsebene eine qualifizierte Mehrheit ausreichend sein solle, so war das Papier insbesondere was die Entwicklung einer föderalen Struktur innerhalb der Europäischen Union anbelangt, eine Enttäuschung.

Dennoch ermöglichte es Dänemark eine gute Verhandlungsposition bei zwei zwischenstaatlichen Regierungskonferenzen. Außerdem konnte sich Dänemark als konstruktiver Partner präsentieren und somit einen entsprechend guten Ruf erwerben. Zwar wurde einerseits die Bandbreite der diplomatischen Verhandlungsmöglichkeiten Dänemarks eingeschränkt, andererseits ebnete sich ein Weg für eine vorteilhafte Kooperation der Parteien innerhalb der Europäischen Kommission. Dieses europäische Organ behauptete sich als zentrale Instanz des dänischen politischen Systems in Fragen der Europapolitik. Sie stellt die parlamentarische Kontrolle während einer neuen Etappe der Integration sicher.

Das Ergebnis der Verhandlungen über die Wirtschafts- und Währungsunion sowie die Politische Union, welche mit dem Vertrag von Maastricht vom 10. Dezember 1991 durch den Europäischen Rat abgeschlossen wurden, sind von der Mehrheit der dänischen Parteien im Parlament als zufriedenstellend und als mit dem Memorandum in Einklang stehend betrachtet worden. Nur die extremen Parteien im Parlament stimmten gegen die Ratifizierung des Vertragswerkes. Sie wollten zuerst ein Referendum, welches der Regierungschef zu organisieren versprochen hatte.

Angesichts der Existenz des Memorandums und der vorhergehenden Vereinbarungen über verschiedene Verhandlungsgebiete standen Laufe des Jahres 1991 besonders folgende Bereiche im Mittelpunkt der Diskussionen, welche im Memorandum nur vage angesprochen wurden oder gar überhaupt keine Erwähnung gefunden hatten:

- die dritte Phase der Wirtschafts- und Währungsunion (vor allem der Charakter und die politische Ebene der Kontrolle der Wirtschaftspolitik)

- die Zukunft einer europäischen Verteidigungspolitik

Die Beteiligung an der dritten Phase der Währungs- und Wirtschaftsunion wurde durch eine Klausel im Protokoll geregelt, welche besagt, daß Dänemark wegen der Besonderheiten seiner Verfassung darüber erst zum Zeitpunkt der Einführung der gemeinsamen Währung entscheiden muß (durch 5/6 der Stimmen im Parlament oder durch ein Referendum).

Die Gestaltung einer europäischen Verteidigungspolitik (besonders der zukünftigen Rolle der Westeuropäischen Union¹¹⁶), der führende Kreise in Dänemark oft Widerstand entgegenbrachten, wurde durch zwei Punkte geregelt: Zum einen durch eine unverbindliche, wenig konkrete Formulierung, zum anderen - was die Westeuropäische Union betrifft - durch eine Erklärung, durch welche die Mitglieder der EU nicht verpflichtet wurden, der Westeuropäischen Union beizutreten. Eine spätere Ausweitung der Europäischen Union durch den Beitritt der bisher neutralen Staaten der EFTA, was die Versammlung von Maastricht eindeutig befürwortet hatte, machte die Entwicklung der Westeuropäischen Union hin zu einer militärischen Organisation der Europäischen Union in den Augen der dänischen Unterhändler wenig wahrscheinlich.

Die Regierung und die Parteien im Folketing, die das Memorandum unterstützt hatten, waren ebenfalls zufrieden mit der Erweiterung. Dies vor allem, weil nun Entscheidungen in einigen Gebieten mit einfacher Mehrheit getroffen werden konnten, vor allem in den Bereichen Umwelt und Wissenschaft. Auch der Erhalt des zwischenstaatlichen (internationalen) Charakters in Fragen der inneren Sicherheit und Rechtsprechung wurde als Erfolg gewertet. Andererseits hatte Dänemark das Gefühl, einen schwierigen Kompromiß akzeptiert zu haben durch die Annahme des Wortes 'Union' - ein Begriff, der in Dänemark seit der Union mit Schweden (1397 in Kalmar besiegelt dauerte sie bis zum Ende des 15. Jahrhunderts) sehr negativ besetzt ist. Ebenso sind die folgenden Punkte aus dänischer Sicht als negativ zu werten:

- die Mehrheitswahl in einigen Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik
- die Ausweitung der Kompetenzen des Europaparlamentes
- der Kompromiß im Bereich der Sozialpolitik, der als sehr enttäuschend empfunden wurde, und
- die ablehnende Haltung der Briten gegenüber der Sozialcharta¹¹⁷, wodurch die Aufnahme dieser Charta in den Vertrag verhindert wurde.

¹¹⁶ Die Westeuropäische Union ist ein kollektiver militärischer Beistandspakt im Rahmen der NATO. Mitglied sind unter anderem alle EU-Staaten außer Österreich, Dänemark, Finnland, Irland und Schweden. Diese Staaten haben einen Beobachterstatus.

¹¹⁷ Die Sozialcharta wurde schon bald nach dem Regierungswechsel von 1997, als die Labour Party die Konservative Partei an der Regierung ablöste, auch von Großbritannien unterzeichnet.

5.3.2 Die Ablehnung des Vertrages von Maastricht in der Volksabstimmung 1992

Die Ablehnung des Vertrages von Maastricht durch 50,7% der Wähler anlässlich der Volksabstimmung vom 2. Juni 1992 stürzte die Union in eine Krise. Für die führenden Politiker Dänemarks, welche mit großer Mehrheit den Vertrag verteidigt, und ihre Wähler aufgerufen hatten, für die Ratifizierung des Vertrags zu stimmen, erschien dieses Resultat wie ein Boykott gegen die gemäßigte politische Klasse. Die Analysen des Abstimmungsverhaltens haben in der Folge aufgezeigt, wie viele Anhänger der Parteien, die eigentlich für die Annahme des Vertrages gekämpft hatten, tatsächlich der Empfehlung ihrer Parteiführung gefolgt waren:¹¹⁸

- 64% der Anhänger der Sozialdemokraten (*Socialdemokratiet*) haben mit "NEIN" gestimmt, ebenso
- 69% der Anhänger der Christlichen Volkspartei (*Kristeligt Folkeparti*) und
- ca. 50% der Radikalen Liberalen Partei (*Det Radikale Venstre*).
- Im Gegensatz dazu sind die Anhänger der Rechten, welche sich für ein "JA" ausgesprochen hatten (*Konservative Folkeparti, Venstre und Centrum-Demokraterne*) weitgehend der Empfehlung ihrer Politiker gefolgt.¹¹⁹

Die Gründe, warum die Bevölkerung mehrheitlich den Vertrag von Maastricht abgelehnt hat, sind vielfältig. Was die Diskussion allerdings besonders dominiert hatte, war das Empfinden, daß der Vertrag - im Gegensatz zu den Vertragsvorlagen der vorangegangenen Abstimmungen - tatsächlich der Anfang eines föderalen Staates Europa sein könnte. Diejenigen, welche *gegen* den Vertrag gestimmt hatten, gaben als Gründe an:

- Verlust der nationalen Souveränität (43%)
- Ablehnung einer echten Europäischen Union (14%)
- Ablehnung einer europäischen Verteidigungspolitik (13%)
- Einmischung Brüssels in den nationalen Gesetzgebungsprozeß (11%)

Diejenigen, die *für* den Vertrag gestimmt hatten, gaben vor allem folgende Gründe an:

- Dänemark könne nicht mehr vom Zug der Integration 'abspringen' (44%)
- Wirtschaftliche Vorteile (19%),
- 26%, also mehr als jeder vierte Wähler, konnten allerdings keine konkreten Gründe für seine Entscheidung nennen.¹²⁰

¹¹⁸ Vgl. Karen Siune, 1993: The Danes and the Maastricht Treaty. The Danish EC referendum of June 1992; zur gesellschaftlichen und politischen Situation Dänemarks damals siehe auch: Hanne Norup Carlsen / J.T. Ross Jackson & Niels I. Meyer (Hrsg.), 1993: When no means yes: Danish visions of a different Europe.

¹¹⁹ Vgl. Jens Henrik Haahr, 1993: Folkeafstemningen 2. juni 1992 om dansk ratifikation af Maastricht-traktaten. En analyse af udfaldet og dets baggrund.

¹²⁰ Vgl. Karen Siune / Palle Svensson & Olw Tonsgaard, 1992: Det blev et nej.

Das Resultat der Abstimmung zeigt: Während die politische Klasse sich durchaus von den Perspektiven einer europäischen Integration faszinieren ließ, stand die Bevölkerung dem Projekt sehr skeptisch gegenüber, auch wenn sie die wirtschaftliche Kooperation der Mitgliedstaaten weiterhin befürwortete. Eine Untersuchung, die am Tag nach der Abstimmung gemacht wurde, zeigt, daß eine große Mehrheit (81%) der Dänen weiterhin für die Mitgliedschaft Dänemarks in der Union war, allerdings nur im Umfang des Status quo vor dem Vertrag von Maastricht.¹²¹

5.3.3 Der nationale Kompromiß und das Abkommen von Edinburgh

Nach der Entscheidung der Bevölkerung befanden sich die Regierung und die Parteien, welche die Ratifizierung unterstützt hatten, in einer äußerst unangenehmen Lage: Wie konnte man weiterhin Mitglied der Europäischen Gemeinschaft bleiben, ohne aus der Europäischen Union ausgeschlossen zu werden, gleichzeitig aber das Votum des Volkes respektieren? Eine Lösung konnte ein zweiter Volksentscheid sein, bei dem allerdings über andere Inhalte abgestimmt werden sollte.

Die europäischen Partner in der Union bewiesen, nach ersten negativen Reaktionen, Solidarität und ließen den Dänen ausreichend Zeit, eine Lösung zu suchen.¹²²

Das Kommuniqué von Oslo am 4. Juni 1992 kündigte an, daß der Prozeß der Ratifizierung wie vorgesehen weitergehen würde und keine Nachverhandlungen ins Auge gefaßt würden. Jedoch hatten das äußerst knappe "OUI" der Franzosen im September des Jahres (51%) und die sehr schwierigen Ratifizierungsprozesse in anderen Mitgliedsländern (insbesondere in Großbritannien und Deutschland) das Bewußtsein geweckt, daß das dänische Problem kein Einzelfall war, sondern Ausdruck eines tiefen Unbehagens der europäischen Wählerschaft.

Auf Grund der Erfahrungen der anderen Länder lehnte es nun der dänische Außenminister Uffe Ellemann Jensen (Liberale) ab, um eine Neuverhandlung des Vertrages zu bitten, angesichts der sich abzeichnenden Möglichkeit, einen Sonderstatus zu erhalten. Er hoffte, den Vertrag annehmbarer für die dänische Bevölkerung zu gestalten, indem er bei den europäischen Partnern verschiedene Resolutionen durchsetzen wollte, welche die Transparenz des politischen Systems in Brüssel, das Subsidiaritätsprinzip und das Demokratiedefizit auf Unionsebene betraf. Aber keine der anderen politischen Parteien, auch nicht der Koalitionspartner *Konservative Folkeparti*,

¹²¹ Untersuchung, veröffentlicht in der Tageszeitung Berlingske Tidende, Stadt in Europa, 9 & 10 Juni 1992, Nr. 5746.

¹²² Natürlich hing das in Kraft treten des Vertrag von Maastricht von der Zustimmung *aller* Mitgliedstaaten ab; deshalb war auch bei den Partnern das Interesse groß, eine Lösung zu finden, um den Prozeß der Ratifizierung in Dänemark zu einem erfolgreichen Ende zu führen.

folgte ihm. Die Initiative, eine gemeinsame Plattform für Verhandlungen zu schaffen, um den zukünftigen Platz Dänemarks in der Europäischen Union zu bestimmen, kam von der extremen Linken im Folketing: Die Sozialisten, gestärkt durch ihren "Sieg" bei der Volksabstimmung, forderten eine Teilnahme an dieser Auseinandersetzung. Die Führung der Sozialdemokraten, besonders ihr Vorsitzender Poul Nyrup Rasmussen, wußte nur zu gut, daß jede neue Verhandlung mit der Europäischen Union nur gestützt auf eine breitere Bevölkerungsmehrheit Sinn machen würde. Damit mußten aber die Linken an der Entwicklung einer Verhandlungsposition beteiligt werden.

Nach vertraulichen Verhandlungen präsentierten die Sozialisten, die Sozialdemokraten und die Radikalen Liberalen (die zusammen eine Mehrheit im Parlament hatten) den Regierungsparteien am 22. Oktober 1992 ein Konzept einer Verhandlungsbasis über die zukünftigen Beziehungen zwischen Dänemark und der Europäischen Union, genannt "Nationaler Kompromiß" (*det nationale kompromis*).¹²³ Abgesehen von ein paar kleinen Änderungen wurde dieser Vorschlag von der Regierung akzeptiert. Daraus kann man erahnen, welche besondere Rolle der *Innenpolitik* in Dänemark bei der Ausarbeitung der Europapolitik zukommt; dies in einer Situation, in der Dänemark über eine Minderheitsregierung verfügte und es in der Bevölkerung große Vorbehalte gegenüber der Europäischen Integration gab: Die Regierungsparteien waren gezwungen, gegenüber ihren europäischen Partnern eine Verhandlungsposition zu vertreten, an deren Ausarbeitung sie während keiner Phase beteiligt waren!

Der *nationale kompromis*, der den anderen Mitgliedstaaten unter dem Titel "*Dänemark im Herzen Europas*"¹²⁴ präsentiert wurde, gründete auf dem Versprechen Dänemarks, die Probleme mit der Ratifizierung des Vertrags von Maastricht zu lösen. Die Mitgliedstaaten akzeptierten das Dokument als Ausgangspunkt für weitere Verhandlungen mit der dänischen Regierung mit dem Ziel, noch vor dem Treffen des Europäischen Rates in Edinburgh im Dezember 1992 eine Lösung zu finden.

Das Dokument enthielt im ersten Teil eine Reihe von definierten Zielen, nach denen die Mitglieder der Europäische Union streben sollten, besonders in folgenden Bereichen:

- Stärkung der Kompetenzen der nationalen Parlamente,
- verbesserte Kontrolle des Europäischen Parlamentes,
- Stärkung des Subsidiaritätsprinzips,
- Verbesserung der Transparenz der Entscheidungsfindung auf Gemeinschaftsebene,
- Aufrechterhaltung des Gemeinsamen Marktes,

¹²³ Vgl. Jens-Peter Bonde, 1993: *Unionen og det nationale kompromis*; Rådet for Europæiske Politik, 1995: *Skal Folketinget indgå et nyt nationalt kompromis?*

¹²⁴ Abgedruckt in *Europe Documents*, 5. November 1992, Nr. 1806.

- wichtigste wirtschaftspolitische Aufgabe der Gemeinschaft muß der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit sein.

Ein zweiter Teil des Dokumentes befaßte sich mit der Beziehung zwischen Dänemark und der Europäischen Union und legte fest, daß Dänemark sich weiterhin jedem Resultat zukünftiger Volksabstimmungen verpflichtet sehen würde. Aus diesem Grund mußte sich die neu getroffene Übereinkunft vom Vertrag von Maastricht unterscheiden, wenn man der dänischen Regierung ermöglichen wollte, diese einer zweiten Volksabstimmung zu stellen.

Die Übereinkunft mußte präzisieren, daß die Europäische Union aus Staaten besteht, die selbst entschieden haben, bestimmte Kompetenzen gemeinsam auszuüben und daß in diesem Zusammenhang in bezug auf Dänemark ein Abkommen folgende Elemente beinhalten mußte:

- Dänemark beteiligt sich nicht an der Westeuropäischen Union, einer gemeinsamen Verteidigung oder einer gemeinsamen Verteidigungspolitik.
- Dänemark wird nicht gezwungen, an der dritten Stufe der Währungs- und Wirtschaftsunion teilzunehmen und somit auch nicht den Bedingungen der Wirtschaftspolitik unterliegen, sofern diese mit der dritten Stufe gekoppelt sind. Gleichwohl wird Dänemark gemäß dem geplanten Modell der zweiten Phase weiterhin am europäischen Währungssystem teilnehmen.
- Dänemark wird nicht an die Verpflichtungen bezüglich des Staatsbürgerrechts in der EU gebunden sein. Andererseits garantiert es den in Dänemark lebenden Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten alle Rechte, die im Vertrag von Maastricht vorgesehen sind.
- Dänemark wird keine Einschränkung seiner Souveränität auf dem Gebiet von Justiz und Polizei hinnehmen, aber es wird bei der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit auf diesen Feldern teilnehmen.
- Gleichfalls präziserte das Dokument, daß die Übereinkunft gerichtlich einklagbar sein muß und von unbegrenzter Dauer ist. Als Gegenleistung wird sich Dänemark in Zukunft keiner Festigung der Zusammenarbeit zwischen den anderen Mitgliedstaaten auf den Gebieten entgegenstellen, auf denen es selbst eine Ausnahmestellung verlangt hat.

In diesen Verhandlungen hatte Dänemark einen gewichtigen Trumpf: die Entscheidung der britischen Regierung, den Vertrag der Legislative nicht zur Ratifizierung vorzulegen, solange Dänemark nicht in der Lage wäre, den Ratifizierungsprozeß zu einem erfolgreichen Ende zu führen.

Um den europäischen Integrationsprozeß nicht zu behindern, war es unter anderem unverzichtbar, den dänischen Unterhändlern eine Übereinkunft anzubieten, die vom dänischen Volk akzeptiert würde.

Einige Tage vor dem Ratstreffen in Edinburgh schlug die britische Präsidentschaft einen Text vor, der für alle Partner akzeptabel sein sollte und der es den Staats- und Regierungschefs überließ, über die juristische Form und die Dauer des Abkommens zu entscheiden.

Die im Europäischen Rat vertretenen Staats- und Regierungschefs beschlossen als Vertreter von „unabhängigen und souveränen Staaten“ in Edinburgh am 13. Dezember 1992 folgende Punkte:¹²⁵

- Die Staatsbürgerschaft der EU ersetzt nicht die nationalen Staatsbürgerschaften. Die Frage, ob ein Individuum die Nationalität eines Mitgliedstaates besitzt oder nicht, wird ausschließlich auf der Grundlage der nationalen Gesetzgebung des betroffenen Mitgliedstaates entschieden.
- Dänemark wird nicht an der dritten Phase der Währungsunion teilnehmen. Dennoch partizipiert Dänemark vollständig an der zweiten Phase und bleibt auch weiterhin am Wechselkursmechanismus des Währungssystems beteiligt.
- Dänemark nimmt den Status eines Beobachters in der Westeuropäischen Union ein. Es beteiligt sich nicht an der Ausarbeitung und Umsetzung von Entscheidungen und Handlungen der Europäischen Union auf dem Gebiet der Verteidigung, wird aber auch nicht die Entwicklung einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet behindern.
- Dänemark wird an der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der inneren Angelegenheiten und der Justiz auf der Grundlage zwischenstaatlicher Verhandlungen partizipieren.
- Diese Entscheidung gilt für eine unbegrenzte Zeit unter Berücksichtigung von Reformen, welche die Regierungskonferenz 1996 bringen könnte und Dänemark kann zu jedem Zeitpunkt - gemäß seiner Verfassung - die anderen Mitgliedstaaten informieren, wenn es nicht mehr den Fortbestand eines Teiles oder der Gesamtheit der gegenwärtigen Entscheidung wünscht.

Der Europäische Rat versicherte gleichfalls, daß die EU sich bei Fragen der Öffnung und der Transparenz, der Erweiterung der Gemeinschaft, dem Prinzip der Subsidiarität, der Arbeitspolitik sowie bei Maßnahmen zur Förderung des wirtschaftlichen Aufschwungs um Fortschritte bemühen werde.

¹²⁵ Europe, 13. Dezember 1992, Nr. 5878 (Spezialausgabe).

Für die Gebiete der Sozialpolitik, der Umweltpolitik, des Verbraucherschutzes und der sozialen Gerechtigkeit erklärte der Rat folgendes: Im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips sind Maßnahmen auf nationaler Ebene, sofern sie dem Vertrag entsprechen, zwingender als diejenigen, die auf Gemeinschaftsebene festgelegt wurden, und daß die Bestimmungen des Maastricht-Vertrages jedem Mitgliedstaat erlauben, seine eigene Sozialpolitik zu verfolgen.

Schließlich präzisierte Dänemark in einseitigen Erklärungen mehrere Maßnahmen in bezug auf Ausnahmeregelungen, die ihm zugestanden wurden, insbesondere was das europäische Staatsbürgerrecht, die inneren Angelegenheiten und die Justiz angeht.

Dieses Resultat, das in vielen Teilen Wort für Wort dem „*Nationalen Kompromis*“ entnommen war, und keinen einzigen Punkt des Dokumentes beiseite ließ, wurde von Kopenhagen mit großem Wohlwollen aufgenommen.

Nur die Volksbewegungen gegen die Europäische Gemeinschaft und gegen die Union sowie die Fortschrittspartei bezweifelten den juristischen Wert der Entscheidung und sahen keinen tatsächlichen grundlegenden Wechsel.

Am Ende der Regierungskonferenz legte die Regierung offiziell das Datum für ein zweites Referendum über diese neuen Grundlagen fest.

5.3.4 Die Volksabstimmung vom Mai 1993

Das zweite Referendum über Maastricht unterschied sich sehr stark vom ersten. Die geplante Ratifizierung basierte dieses Mal auf Ausnahmeregelungen, die Dänemark durch die Einigung von Edinburgh zugestanden wurden, aber auch auf Erklärungen, die durch den Europäischen Rat und einseitig durch Dänemark abgegeben wurden.

Diese Übereinkunft war von nun an der Eckstein für die Formulierung einer dänischen Europapolitik, wie es das Ratifizierungsgesetz bestätigte, das vom dänischen Parlament am 30. März 1993 beschlossen wurde. Dieses Gesetz präzisiert, daß der Vertrag von Maastricht auf der Grundlage der Übereinkunft von Edinburgh der Bevölkerung vorgelegt wird und daß eine zukünftige Abschaffung einer oder mehrerer Ausnahmeregelungen nur auf der Grundlage einer expliziten Zustimmung der Bevölkerung erfolgen kann. Die politische Führungsspitze schloß somit eine Art Pakt mit der Bevölkerung über das zukünftige Ausmaß und den Rhythmus der europäischen Integration, an der Dänemark teilnehmen könnte.

Die Übereinkunft von Edinburgh wurde als eine echte Änderung der Art der Beteiligung Dänemarks an der EU empfunden. Folglich konnte das Land integraler Bestandteil der EG bleiben (was die Mehrheit der Dänen wünschte), aber es war dabei von bestimmten

wichtigen Verpflichtungen freigestellt, welche von der Bevölkerung nicht akzeptiert wurden.

Es ist vermutlich diese Wahrnehmung des Edinburgher Kompromisses als echter Wendepunkt in den Beziehungen zwischen Dänemark und der Union, der die Bevölkerung dazu brachte, den pro Integration eingestellten Politikern Glauben zu schenken, nach deren Auffassung Dänemark bei einer weiteren ablehnenden Haltung den Ausschluß aus der Europäischen Union riskierte.

Die Parteien bildeten dieses Mal eine einheitliche Front zugunsten der Ratifizierung. Selbst die Sozialisten, die bisher der Union am negativsten gegenüberstehende Partei im Folketing, warben für eine Zustimmung, was nicht ohne Einfluß auf die euroskeptischen Wähler der Sozialdemokratischen Partei blieb. Nur die Fortschrittspartei als Vertreterin der extremen Rechten in Dänemark sowie die Volksbewegungen gegen die Gemeinschaft und die Europäische Union riefen zu einer ablehnenden Stimmabgabe auf.

Nach den Parlamentswahlen im Januar 1993 war es zu einem Regierungswechsel gekommen. Die bisherige, durch Paul Schlüter geleitete rechte Minderheitsregierung stürzte als Folge mehrerer politischer Skandale. Sie überließ die Regierungsverantwortung einer Mitte-Links-Regierung, die durch den Sozialdemokraten Poul Rasmussen geführt wurde. Dieser appellierte im Rahmen der Volksabstimmung an die Parteidisziplin der sozialdemokratischen Wähler. Alle Regierungsparteien hoben vor allem die wirtschaftliche Bedeutung der Wahl hervor. Für den größten Teil der Wähler dürften Überlegungen zur Beschäftigung und zum wirtschaftlichen Aufschwung bei ihrer Entscheidung zugunsten eines weiteren Schrittes in Richtung auf die Europäische Integration eine größere Rolle gespielt haben als während der politischen Diskussion vor der Abstimmung 1992, als die politischen Argumente und Fragen der Sicherheit vorherrschten.

Außenminister Niels Helveg Petersen versprach den Wählern, daß die dänische Europapolitik von nun an auf den Ausnahmeregelungen von Edinburgh beruhen würde. Dies wiederum würde es Dänemark erlauben, auf die Bedürfnisse der Individuen und der Gesellschaft Rücksicht zu nehmen (Umwelt, Soziale Sicherheit, Verbraucherschutz, Beschäftigung usw.), schließlich sei dies das letzte Referendum in diesem Jahrzehnt, das über die Zukunft von Dänemark in der Europäischen Union entscheiden würde.¹²⁶

Der Vertrag von Maastricht wurde am 18. Mai 1993 mit 57% der Stimmen angenommen. Trotz der gewaltigen Anstrengungen der Sozialdemokraten hatten lediglich 60%

¹²⁶ Vgl. Lars-Bo Larsen, 1993: Helveg: Sidste traktat-ændring; wie heute bekannt ist, irrte er in der Annahme, daß das Referendum das letzte in diesem Jahrhundert sein würde.

ihrer Stammwähler mit "JA" gestimmt. Bei den Wählern der Sozialisten waren es sogar nur ca. 40%.¹²⁷ Die beiden bürgerlichen Parteien, Konservative und Liberale, hatten auf neue ihre Wähler gut mobilisiert (jeweils 86% bzw. 89% Zustimmung).

Eine Umfrage hat gezeigt, daß zwischen den beiden Referenden vor allem Wähler ihre ablehnende Haltung aufgegeben haben, die eine Entwicklung der Europäischen Union auf der Basis einer zwischenstaatlichen Zusammenarbeit wünschen. Entsprechend zeigte sich, daß die Wählerschaft wenig für die Bestimmungen des Vertrages übrig hatte, die Auswirkungen auf Verfassungsartikel gehabt hätten:

- gemeinsame Währung (26% Zustimmung, 1992: 45%)
- Europäische Zentralbank (3%, 1992: 42%)
- Außenpolitik (44%, 1992: 42%)
- Gesetzgebungsbefugnisse des Europäischen Parlaments (31%, 1992: 37%).

Im Gegensatz dazu erreichte eines der umstrittensten Themen in der politischen Diskussion, die gemeinsame Verteidigungspolitik, die Unterstützung von 50% der Wähler (1992 noch 58%); die sozialpolitischen Bestimmungen, für die sich die Regierung besonders stark gemacht hatte, erzielten sogar 89% Zustimmung.

Noch viel überraschender ist allerdings, daß die vier genannten Themen, die dieses Mal deutlich abgelehnt wurden, 1992 noch eine zum Teil deutlich höhere Zustimmung erreicht hatten und damals noch zu den am ehesten zu akzeptierenden Themen gehörten.¹²⁸ Die Ergebnisse dieser Studie scheinen anzudeuten, daß die Übereinkunft von Edinburgh die Ziele von Dänemark in bezug auf den Vertrag von Maastricht auf eine Art geändert haben, die besser den Vorstellungen der Bevölkerung über eine zukünftige Entwicklung der europäischen Integration entsprach.

Am Tag nach dem Referendum brach allerdings der Führer der Liberalen, Uffe Ellemann Jensen, den Konsens, indem er die in Edinburgh errungenen Ausnahmeregelungen beklagte und versprach, sich für ihre Abschaffung einzusetzen.

5.4 Die Situation nach dem Referendum von 1993

Das Ziel, die Präsidentschaft in der Europäischen Union in der ersten Hälfte des Jahres 1993 erfolgreich zu gestalten und die Wahlkampagne für den Mai vorzubereiten, brachte die neue Mitte-Links-Koalition in eine schwierige Lage, da man gleichzeitig die Gemein-

¹²⁷ Vgl. Lars-Bo Larsen, 1993: I strid med vælgerne; Lars Kaaber, 1993: S: Gode venner igen; Berlingske Tidende, 20 Mai 1993: EF-valg splittede SF åbenlyst.

¹²⁸ Vgl. Torben Worre, 1995: First no then yes: the Danish referendums on the Maastricht treaty 1992 and 1993.

schaftsangelegenheiten leiten und die schwierige innenpolitische Situation meistern mußte.

Die innere Spaltung der Sozialdemokraten in Fragen der Europapolitik verschwand nicht mit der Ankündigung der Volksabstimmung, sondern spielte im Gegenteil weiterhin eine zentrale Rolle und zeigte die möglichen Grenzen der dänischen Europapolitik auf. Der durch die Parteiführung erstellte Zeitplan spiegelt sehr gut den Zweifel der Regierung wieder, die Europäische Union den Dänen schmackhaft machen zu können.

Die Sozialdemokraten entschieden sich dafür, die europäische Integration zu einem populären (*folkligt*) Projekt zu machen, indem sie der Erweiterung durch die EFTA-Staaten (vor allem die skandinavischen Staaten), der Transparenz des Entscheidungsprozesses, dem Wirtschaftswachstum und der Beschäftigung sowie der Öffnung der Union gegenüber den Staaten Osteuropas Priorität einräumten. Sie sprachen sich allerdings, ähnlich wie die Radikale Liberale Partei dafür aus, die Ausnahmen des Edinburgher Kompromisses in den Mittelpunkt der dänischen Europapolitik zu stellen.

Die Sozialisten hatten durch ihren Beitrag bei der Ausarbeitung des Nationalen Kompromisses und ihre Unterstützung für den Maastrichter Vertrag ihre Glaubwürdigkeit aufs Spiel gesetzt, um den Beweis zu erbringen, ein wichtiger politischer Partner für die Sozialdemokraten bei der Bildung einer Koalitionsregierung zu sein. Entsprechend war die Parteispitze von der Entscheidung Poul Nyrup Rasmussens sehr enttäuscht, daß die Sozialdemokraten mit den Radikalliberalen, den Zentrumsdemokraten und der Christlichen Volkspartei, aber ohne die Sozialisten, im Januar 1993 eine Regierung bildeten. Zurückgewiesen durch die Sozialdemokraten und bestraft durch ihre Wähler beim Referendum, sahen sie sich dazu gedrängt, aufs neue eine ablehnende Haltung gegenüber der Europäischen Union einzunehmen.

Um eine Spaltung der Partei zu verhindern, präsentierte die Führung auf dem nationalen Parteitag im Januar 1994 ein Europamanifest, das jede Entwicklung hin zu einem europäischen Bundesstaat verwarf. Sie sprach sich für eine europäische Integration „a la carte“ aus¹²⁹. Die Europäische Union würde im wesentlichen auf einer zwischenstaatlichen Zusammenarbeit basieren. Lediglich grenzüberschreitende Aufgabenfelder wie Fragen des Umweltschutz, die Bekämpfung der Finanzspekulation und der Bereich der Sozialpolitik würden durch eine Art supranationale Politik gesteuert werden.¹³⁰ Sie ver-

¹²⁹ Diese Diskussion unterschied sich nicht von derjenigen, die anderen Orts in der Gemeinschaft für und gegen eine Integration geführt wurde, mit Begriffen wie „mit variabler Geometrie“, „in konzentrischen Kreisen“ oder „a la carte“; diese Begriffe wurden allerdings nie genau präzisiert. zitiert nach: Anna Michalski, 1996: *Le Danemark et sa politique européenne*, S.18.

¹³⁰ Annegrethe Rasmussen, 1994: *SF til kamp for nationalstaten*.

teidigte ebenso den traditionellen Begriff der Nation wie die rechtsextreme Fortschrittspartei, die sich als Wortführer der nationalen Souveränität sah.

Die rechten Parteien, die Konservativen und die Liberalen, nach zehn Jahren an der Macht in die Opposition zurückgeworfen, brachten sich erneut in die europäische Debatte ein. Der Führer der Liberalen, Uffe Ellemann Jensen, kritisierte die Europapolitik der Regierung und forderte ein erneutes Referendum über den Beitritt zur Westeuropäischen Union. Dies sollte zur gleichen Zeit wie die allgemeinen Wahlen im September 1994 stattfinden.

5.4.1 Die Wahlen 1994: Europawahl und Parlamentswahl

Die Wahlen zum Europaparlament im Juni 1994 brachten den Sozialdemokraten einen Rückschlag: nur 15,8% der Stimmen im Vergleich zu 23,3% 1989 und drei Sitze anstatt vier (von 16). Unter den Koalitionspartnern erzielten die Radikalliberalen mit einem zusätzlichen Sitz einen kleinen Erfolg, die Zentrumsdemokraten und die Christliche Volkspartei erhielten keinen Sitz. Die Konservativen und Liberalen verbesserten sich jeweils um einen auf drei beziehungsweise vier Sitze. Ihre ausgesprochen pro-europäische Linie, vor allem die der Liberalen, die einen Wahlkampf zugunsten einer weiteren europäischen Integration geführt hatten, wurde von der Wählerschaft gut angenommen.

Unter den der Union ablehnend gegenüberstehenden Gruppierungen erhielt die *Folkebevægelse mod EF* 10,3%, die *Junibevægelse* 15,2% der Stimmen, was jeweils zwei Sitze bedeutete. Die Summe der Proteststimmen gegen die Europäische Union betrug 37% (1989: 33%). Diese setzten sich zusammen aus den beiden Bewegungen, den Sozialisten (ein Sitz) sowie der Fortschrittspartei (kein Sitz). Somit waren die Befürworter mit ca. 63% (1989: 67%) klar die Sieger der Europawahlen.

Der Anstieg der Proteststimmen traf vor allem die Sozialdemokraten und die Zentrumsdemokraten. Im übrigen nahmen die antieuropäischen Bewegungen der Fortschrittspartei Stimmen ab. Dennoch wurde die antieuropäische Einstellung der dänischen Wählerschaft durch die guten Resultate der Konservativen und der Liberalen relativiert, was eine zunehmende Polarisierung der Wählerschaft bezüglich der europäischen Integration und ein Andauern der Probleme der Sozialdemokraten in dieser Frage bedeutete.¹³¹

Im September 1994 führten die Wahlen zum Folketing erneut zu einer Minderheitsregierung unter der Führung des Sozialdemokraten Poul Nyrup Rasmussen¹³². Die

¹³¹ Parlement européen, Résultats et Elus, Division centrale de presse, Brüssel, 14. Juni 1994.

¹³² Information, Ritt kåret - Erling Olsen ofret, 28. September 1994.

Position der Regierung war darüber hinaus erheblich geschwächt, nicht nur durch den Verlust eines Partners (die Christliche Volkspartei schaffte die Zwei-Prozent-Hürde nicht) sondern auch durch das mäßige Abschneiden der Sozialdemokraten, die im Vergleich zu den Wahlen 1990 sieben Sitze verloren und nur noch auf 62 Sitze kamen. Der große Gewinner der Wahl war die Liberale Partei, die sich von 15,8% der Stimmen und 29 Sitzen auf 23,5% und 42 Sitze verbesserte.¹³³

Dennoch konnten die Liberalen keine bürgerliche Regierung bilden, weil der dazu nötige Partner, die Fortschrittspartei, durch die Ablehnung der europäischen Integration keine Basis für die Ausarbeitung einer gemeinsamen Außenpolitik bot. Die Sozialdemokraten bildeten folglich wieder eine Mitte-Links-Regierung mit den Radikalliberalen und den Zentrumsdemokraten.

Die Europapolitik der Regierung wurde leidenschaftlich diskutiert, weil die Zentrumsdemokraten darauf hofften, die vorsichtige Haltung der Sozialdemokraten hinsichtlich der Erhaltung der Ausnahmen von Edinburgh ändern zu können. Diese sahen sich allerdings von den Sozialisten bedroht und wollten daher in diesem Punkt nicht nachgeben. Die Zentrumsdemokraten mußten schließlich die Fortdauer der Ausnahmeregelungen von Edinburgh akzeptieren, die dann als Ausgangspunkt für die dänische Position mit Blick auf die Regierungskonferenz 1996 in Amsterdam galt.¹³⁴

Im Rahmen der Parlamentswahlen von 1994 wurde die antieuropäische Linie durch das Aufkommen der Rot-Grünen Allianz (Einheitsliste, 6 Abgeordnete) gestärkt. Es handelt sich um eine Gruppierung von kleinen, extrem linken Parteien, deren Gemeinsamkeit sich fast ausschließlich auf die ablehnende Haltung gegenüber der Europäischen Union beschränkt. Nicht nur die Volksbewegung gegen die Europäische Gemeinschaft (mit der die Einheitsliste enge Verbindungen unterhält) hat so - wenn auch indirekt - erstmalig den Einzug ins Parlament geschafft. Allerdings kann ihre Präsenz nur einen starken Druck auf die Sozialisten in dem Sinne ausüben, daß diese ihre der Gemeinschaft gegenüber ablehnende Haltung verstärken müssen.

Dies konnte nicht ohne Auswirkungen auf die Sozialdemokratische Partei bleiben, die sich der großen Anzahl an euroskeptischen Wählern bewußt ist und von nun an noch sensibler die europapolitischen Themen behandeln muß.¹³⁵

¹³³ Information, Landsresultatet, 22. September 1994.

¹³⁴ Vgl. Ole Damkjær, 1994: CD: WEU er ikke til debat.

¹³⁵ Vgl. Frank Stokholm, 1994: Proletariatets demokratur.

5.4.2 Die Europadebatte seit den Wahlen von 1994

Die Europadebatte, die mit dem Referendum 1993 nicht wirklich beendet war und im Rahmen der Europawahlen und den Parlamentswahlen wieder aufflammte, wurde im Vorfeld des Treffens von Amsterdam wieder ein wichtiges innenpolitisches Thema.

Die Regierungsparteien und die proeuropäischen Oppositionsparteien (Liberale und Konservative) erachteten es als entscheidend, nicht den gleichen Fehler wie 1992 zu machen: Das Volk sollte schon im Vorfeld der Konferenz intensiv befragt und über den Stand der Reformen auf Gemeinschaftsebene aufgeklärt werden. Die Regierung führte folglich im Herbst 1995 eine Serie von Beratungsgesprächen mit verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen (politische Parteien, Sozialpartner) durch, um deren zum Teil sehr divergierende Standpunkte zu sammeln. Am Ende dieser Gespräche gab Außenminister Niels Helveg Petersen eine Studie in Auftrag, welche, ohne die Präferenzen der Regierung anzudeuten, die Zielsetzungen der Regierungskonferenz erklären und über die dort zu behandelnden Themen aufklären sollte.¹³⁶

Diese Beratungsgespräche führten im Dezember 1995 zur Ausarbeitung einer Verhandlungsgrundlage der Regierung für die Konferenz.¹³⁷ Hinter diesem Projekt stand die von der gesamten politischen Klasse Dänemarks getragene Idee, sich wieder innenpolitisch auf eine gemeinsame Position zu einigen, die Dänemark auf der Regierungskonferenz vertreten sollte.

Die Regierung legte großen Wert darauf, daß sich die Debatte auf Themen konzentrieren sollte, die durch die Regierungskonferenz behandelt werden würden, und nicht wie so oft zuvor, über die Aufrechterhaltung der Ausnahmeregelungen von Edinburgh. Sicher war schon bald, daß auf jeden Fall wieder ein Referendum organisiert werden sollte. Dies ist, wie bereits früher angedeutet, im Falle einer Übertragung von Souveränitätsrechten unbedingt notwendig und, da politisch gewollt, für den Fall, daß die Ergebnisse der Regierungskonferenz keinen zusätzlichen Souveränitätsverlust für Dänemark bedeuten würden, wahrscheinlich.

Diese Notwendigkeit einer Volksabstimmung, ob nun von der Verfassung vorgeschrieben oder politisch gewünscht, macht natürlich eine umfassende Aufklärung der Bevölkerung besonders wichtig. Daher wußten alle proeuropäischen Parteien nur zu gut, daß dies in Dänemark ein essentieller Faktor der Europapolitik ist und sie bemühten sich, die

¹³⁶ Udenrigsministeriet, 1995: Dagsorden for Europa: Regeringskonference 1996.

¹³⁷ *Bases de négociation. L'Europe ouverte: Conférence intergouvernementale de 1996*, 11. Dezember 1995, Ambassade royale du Danemark; zitiert in: Anna Michalski, 1996: *Le Danemark et sa politique européenne*, S.20.

Union so weiterzuentwickeln, daß sie von der Bevölkerung und natürlich insbesondere von ihren jeweiligen Wählern verstanden und akzeptiert werden konnte.

Die Regierung behauptete, man könne die europäische Debatte nicht auf der Übereinkunft von Edinburgh beruhen lassen, die ohnehin kein Tagespunkt der Regierungskonferenz mehr sei. Nur Dänemark selbst könne den Sachverhalt wieder aufgreifen, indem es die anderen Mitgliedstaaten – die nicht glaubten, von einer der vereinbarten Ausnahmen profitieren zu können – informieren würde.

Aus Sicht der Regierungskonferenz verfolgten die dänischen Initiativen insbesondere Themen, die für Dänemark einen höheren Stellenwert haben als für andere Mitgliedstaaten:

- Osterweiterung der Europäischen Union,
- Zukunft der europäischen Sicherheit,
- größere Transparenz bezüglich der Politik der Union,
- Weiterentwicklung des Subsidiaritätsprinzips,
- Umweltschutz,
- Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit (zum Beispiel die Vorschläge des Weißbuches der Kommission für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung).¹³⁸

All diese Punkte waren in die Verhandlungsgrundlage der Regierung, die weitgehend mit den Positionen der anderen Parteien übereinstimmte, aufgenommen worden.

Die bürgerlichen Parteien, die Konservativen sowie die Liberalen, unterstützten die Regierung in ihrer Anstrengung, einen Text gemeinsam mit einer sehr großen Zahl von politischen Akteuren und Sozialpartnern zu verfassen. Sie enthielten sich jedoch bezüglich des Anspruches der Abschaffung der Ausnahmen von Edinburgh. Sie hofften auf eine Annäherung der Sozialdemokraten an ihre eigenen Positionen und stellten die Teilnahme der Sozialistischen Volkspartei an den Verhandlungen in Frage, da diese sich beharrlich der Wiederaufnahme in Sachen „Ausnahmen“ widersetzte.

Sie befürworteten die volle Teilnahme Dänemarks an der dritten Phase der Währungs- und Wirtschaftsunion sowie eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik und damit eine komplette Mitgliedschaft in der WEU.

Die aggressive pro-europäische Rhetorik einiger Personen, insbesondere die des Liberalen Uffe Ellemann Jensen, bezüglich der Notwendigkeit, die Ausnahmen von Edinburgh zu streichen, damit Dänemark seinen Platz in der europäischen Integration

¹³⁸ Udenrigsministeriet, 1995: Dagsorden for Europa: Regeringskonference 1996, S. 175f.

wiederfinde, wurden abgeschwächt, um die Möglichkeit eines von allen akzeptierten Kompromisses zu erhalten.

Die Liberale Partei bevorzugte ein politisches Zwei-Kammern-System für Europa, in dem das Parlament das Initiativrecht zurückerhält, und alle Mitgliedsländer in allen europäischen Institutionen vertreten sind. Die Frage des Einflusses der kleinen Länder ließ sie allerdings offen. Die Liberale Partei hoffte auf die Ausarbeitung eines Dokumentes, in dem die Kompetenzen der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union deutlich gemacht werden sollten.

Die Konservativen wünschten,

- daß der Ministerrat ein Initiativrecht erhalten sollte, nicht jedoch das Parlament,
- eine Präsenz aller Mitgliedstaaten mit mindestens einem Vertreter in allen europäischen Institutionen,
- keine Veränderung des aktuellen Systems der wechselnden Präsidentschaften,
- daß die Kommission nicht das Recht haben sollte, eine Harmonisierung in den Bereichen Gesundheits-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik vorzuschlagen.

Als Mitglied der Regierungskoalition teilte die Zentrumsparlei weitgehend die Meinungen der anderen bürgerlichen Parteien, sie blieb allerdings der Linie treu, wonach die Ausnahmen von Edinburgh nicht Teil des dänischen Memorandums sein sollten.¹³⁹

Im Mai 1995 gab die Sozialistische Volkspartei ihre Position auf, daß die Ausnahmen von Edinburgh ausdrücklich als Teil der dänischen Position in der Regierungskonferenz erwähnt werden sollten. Statt dessen vertrat sie diese Position abgeschwächt oder äußerte sich nicht mehr dazu.¹⁴⁰

Die Sozialdemokraten blieben vorsichtig gegenüber einer zu schnellen Entwicklung der EU, die von ihrer Wählerschaft nur schwer akzeptiert werden könnte. Gleichzeitig aber waren die Sozialdemokraten die Schlüsselfigur für einen erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen der Regierungskonferenz. Der europapolitische Sprecher der Partei, erklärte im Januar 1995, daß ausschließlich jene Parteien, welche die folgenden Grundsätze akzeptieren würden, an den Verhandlungen teilnehmen könnten:

- "JA" zur Osterweiterung Europas,
- strengere Umweltschutzbestimmungen,
- Stärkung des Subsidiaritätsprinzips,
- Stärkung der sozialen und demokratischen Aspekte der Integration,

¹³⁹ Vgl. Solveig Rødsgaard, 1995: Venstre med forbeholden.

¹⁴⁰ Vgl. Torben K. Andersen / Arne Hardis, 1995: EU-opgør flyttet.

-
- transparentere Gestaltung des Entscheidungsprozesses.¹⁴¹

Der Parteitag der Sozialdemokraten am 2. und 3. September 1995 verabschiedete eine Erklärung zur Europapolitik in Anbetracht der in Amsterdam geplanten Regierungskonferenz 1996. In der Erklärung wurde gefordert, daß hinsichtlich der Osterweiterung um die Staaten Mittel- und Osteuropas sowie der baltischen Länder, mit denen Dänemark historisch eng verbunden ist, die Verhandlungen für alle Bewerber gleichzeitig beginnen sollten, um sicherheitspolitische Probleme oder Enttäuschungen bei potentiell noch nicht geeigneten Bewerbern zu vermeiden. Außerdem wurde bekräftigt, der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union eine absolute Priorität einzuräumen. Dazu sollte ein verbindlicher Aktionsplan beschlossen werden. Die Sozialdemokraten wollten außerdem dafür kämpfen, daß die Sozialcharta – bis zur Unterzeichnung durch Großbritannien 1997 nicht mehr als ein zwischenstaatliches Abkommen – verbindlicher Bestandteil des Unionsvertrages werden sollte.

Bezüglich des Umweltschutzes verlangte der Text, daß im Falle eines Konfliktes zwischen dem freien Güterhandel und dem Umweltschutz innerhalb des gemeinsamen Marktes letzterer Vorrang haben müsse, und daß die Umweltschutzbestimmung des Artikel 100a Abs. 4 EGV verschärft werden müßten. Die Sozialdemokraten unterstützten außerdem die Festlegung eines gemeinschaftlichen Mindestsatzes für Ökosteuern und bekräftigten, daß die Festsetzung von Steuern und Gebühren im Kompetenzbereich der Staaten zu verbleiben hatte.

Schließlich könne das Ziel eines demokratischeren Europas durch folgende Maßnahmen gefördert werden:

- öffentliche Sitzungen des Ministerrates,
- einfacherer Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane,
- eine Verpflichtung für die Kommission, sich von jenen Interessengruppen systematisch beraten zu lassen, die von ihren Entscheidungen betroffen sind,
- eine klare Abgrenzung nationaler und gemeinschaftlicher Kompetenzen,
- eine strengere Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den einzelnen Mitgliedstaaten,
- eine Stärkung der nationalen Parlamente,
- die Einrichtung eines Initiativrechts für das Europäische Parlament,
- wirksame Kontroll- und Sanktionsrechte für die Kommission.

In der Erklärung wurde schließlich auch eine Stärkung der Außen- und Sicherheitspolitik der Gemeinschaft gefordert. Die Sozialdemokraten bekräftigten, daß eine erweiterte

¹⁴¹ Vgl. Ole Rydborg, 1995: Kun ja-sigere må sidde med ved bordet.

Union ihre Entscheidungsfähigkeit erhalten müsse, jedes Mitgliedsland mindestens einen Kommissar ernennen und das existierende politische Gleichgewicht im Ministerrat nicht gestört werden dürfe. Gleichzeitig forderten sie auch, daß wie im Maastricht-Vertrag vorgesehen, die Entscheidungsprozesse zu vereinfachen seien und das Europäische Parlament auch im Bereich des Umwelt- und Verbraucherschutzes ausreichend große Kompetenzen haben müsse, die es derzeit im Rahmen des Gemeinsamen Marktes noch nicht habe.

Die Ausnahmen von Edinburgh betreffend, erwähnten die Sozialdemokraten die Europäische Staatsangehörigkeit nicht (außer den einleitenden Vorschlag der Menschenrechtskonvention des Europarates von Straßburg¹⁴² im Vertrag der Europäischen Union). Sie betonten die Bedeutung der Stabilität der Währungen und das Interesse, ein System für jene Mitgliedstaaten zu schaffen, die an der Währungsunion nicht teilnehmen. Sie bekräftigten das Prinzip der zwischenstaatlichen Kooperation in inneren und juristischen Angelegenheiten. Die Sozialdemokraten sprachen sich bezüglich der Verteidigungspolitik erneut dafür aus, daß die NATO die Basis der dänischen Verteidigung bleiben sollte. Allerdings sollte die Rolle der Westeuropäischen Union neu definiert werden, insbesondere für friedenerhaltende Einsätze unter der Führung der Vereinten Nationen oder der OSZE.¹⁴³

Das Dokument, mit dem Dänemark schließlich anläßlich der Regierungskonferenz seine Vorstellungen bezüglich einer möglichen Erweiterung der Europäischen Union präsentierte, verlangte insbesondere, daß endlich Reformen zu beschließen waren, die auch bei einer Erweiterung der Union auf über 25 Länder sicherstellen sollten, daß der Verwaltungsapparat funktionsfähig bleibt. Dazu wurden unter anderem folgende wichtige Vorschläge gemacht:

- Erweiterung des Rahmens, in dem Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden können; dies könnte sowohl die qualifizierte Stimmenmehrheit im Ministerrat als auch darüber hinaus die Zustimmung mindestens der Hälfte der Bevölkerung der Mitgliedstaaten bedeuten.
- Veränderung des Rotationssystems der Präsidentschaft, indem beispielsweise eingerichtet wird, daß mehrere Länder die Präsidentschaft gemeinsam ausüben.

¹⁴² Der Europarat in Straßburg ist eine 1949 gegründete europäische Organisation mit derzeit 40 Mitgliedern zum Schutze und zur Förderung gemeinsamer Ideale und Grundsätze (zum Beispiel Menschenrechte) sowie zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts. Organe sind das Ministerkomitee (Außenminister aller Mitgliedstaaten) sowie die Beratende Versammlung der von den nationalen Parlamenten entsandten Abgeordneten.

¹⁴³ Socialdemokratiets Årsmøde, Årsmødeudtalelse, 2 - 3 September 1995, zitiert bei: Anna Michalski, 1996: Le Danemark et sa politique européenne, S. 23.

- Vereinfachung der Entscheidungswege.

Was die Kommission und das Europäische Parlament betrifft, waren die Vorschläge wesentlich zurückhaltender:

- Alle Mitgliedsländer sollten im Kollegium der Kommission vertreten sein.
- Das Recht auf Intervention durch das Parlament sollte einheitlicher gestaltet werden, ohne dabei das existierende institutionelle Gleichgewicht zu verändern.
- Die Anzahl der Europa-Parlamentarier sollte auf eine Höchstzahl begrenzt werden.
- Der Umweltschutz könnte durch die Einführung von Ökosteuern wirksam verbessert werden.
- Beschäftigungsförderung könnte zum Beispiel durch große Gemeinschaftsprojekte verwirklicht werden.

Die dänische Regierung behielt ihre negative Einstellung gegenüber jeglicher grundlegenden Veränderung der Kooperationsmodi in den Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik bei. Sie erklärte sich bereit, auch dann Maßnahmen oder Bestimmungen der Europäischen Union zu akzeptieren, wenn ein oder zwei Staaten entschieden hätten, nicht daran teilzunehmen. Sie erinnerte erneut daran, daß die vier Ausnahmen des Kompromisses von Edinburgh kein Tagesordnungspunkt der Regierungskonferenz sein würden, und daß diese Ausnahmen ausschließlich durch ein Referendum zurückgenommen werden könnten.

5.5 Abschluß: Die Neuorientierung der dänischen Europapolitik

Die Ereignisse, welche die europäische politische Landschaft gegen Ende der 80er Jahre veränderten, nämlich die Demokratisierung der mittel- und osteuropäischen Staaten, der Zerfall der Sowjetunion, die Vereinigung Deutschlands, der Krieg im ehemaligen Jugoslawien und das schwindende Interesse der USA, seine militärische Präsenz in Europa aufrechtzuerhalten, haben auch die Bedeutung der anfangs beschriebenen vier Wirkungskreise der dänischen Außenpolitik (Skandinavien, Europa, Atlantisches Bündnis und Rest der Welt) gewandelt.

Der Charakter des nordischen Bündnisses hat sich sowohl durch den 1992 erfolgten Abschluß des Abkommens über den *Europäischen Wirtschaftsraum* zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten der EFTA als auch durch den 1995 erfolgten Beitritt Schwedens und Finnlands in die Europäische Union stark verändert. Mit dieser Mitgliedschaft wurde das Argument der Gegner der Europäischen Union, daß eine wiedererstarke Nordische Kooperation eine echte Alternative zur Europäischen Union sein könne, entkräftet. Eine Minderheit befürchtete gar, daß sich der Einfluß Dänemarks innerhalb der Europäischen Union durch die Reduzierung des Nordischen Bündnisses auf wenige Inhalte vermindern könnte. Diese Befürchtungen wurden aber zurückgedrängt

durch vergleichsweise große Hoffnungen, daß Dänemark gemeinsam mit den Nachbarländern in Fragen des Umweltschutzes, der Sozialpolitik, der Transparenz des politischen Systems und der Öffnung der Union für die jungen Demokratien Osteuropas (insbesondere die Baltischen Republiken) sowie auch Malta und Zypern Fortschritte erreichen könnte. Es wurde aber auch wiederholt darauf hingewiesen, daß die nordischen Staaten innerhalb der Europäischen Union oft nicht geschlossen auftreten, weil ihre Interessen sich durchaus unterscheiden. Dies insbesondere in Fragen der Agrarpolitik, der Industriepolitik oder auch der Regionalpolitik.

Sowohl durch äußere Ereignisse als auch innenpolitische Entwicklungen haben sich die Fundamente der europäischen Kooperation ständig weiterentwickelt. Sehr viele auch scheinbar rein innenpolitische Probleme haben heute einen direkten oder indirekten Bezug zur Europäischen Union. Die Zugehörigkeit zum gemeinsamen Europa wird nicht mehr in Frage gestellt; die Debatte konzentriert sich jetzt auf Fragen der Entwicklung der europäischen Zusammenarbeit, insbesondere auf das Ausmaß der für Dänemark akzeptablen Integration.

Die Tatsache, daß der Kompetenzbereich der Europäischen Union heutzutage fast alle Politikbereiche abdeckt, forderte eine Neuorientierung der dänischen Europapolitik. Mittlerweile akzeptieren alle Parteien – vielleicht mit Ausnahme der Sozialisten und der Fortschrittspartei – daß die Staatspolitik zukünftig im Rahmen der Europäischen Union erfolgen sollte, und sie mit aktivem Handeln die Bereiche, die für Dänemark von Interesse sind, beeinflussen kann. Es wird zukünftig unmöglich sein, Gemeinschaftsangelegenheiten von Angelegenheiten des Staates sowie nationale Belange von denen der Gemeinschaft zu trennen.

Die außenpolitischen Folgen dieser Entwicklung wurden schon früh vom Außenministerium analysiert. Abgesehen von einigen nordischen Ländern bei ganz bestimmten Problemen, scheint es, als ob künftig Deutschland als wichtigster Verbündeter für dänische Interessen betrachtet wird.¹⁴⁴ Traditionell hatte Großbritannien diese Rolle inne. Zumindest bis zum Machtwechsel 1997 wich die Zielsetzung der britischen Europapolitik jedoch im Laufe der Jahre in wichtigen Fragen immer stärker von derjenigen Dänemarks ab.

Eine neue Einstellung zeigt sich: Dänemark nahm nun dogmatische Positionen zu bestimmten Fragen nicht mehr in so starkem Maße wie früher ein, als die Regierung ausschließlich auf innenpolitische Zwänge Rücksicht nahm. Statt dessen wird jetzt ver-

¹⁴⁴ Dies kommt zum Ausdruck durch eine Annäherung der dänischen und deutschen Positionen insbesondere auf folgenden Politikfeldern: Außenwirtschaft, Umweltschutz, Verbraucherschutz, Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik.

sucht, auf eine pragmatische Art und Weise diejenigen Veränderungen anzunehmen, die den dänischen Interessen nutzen. Ein anderes Beispiel dafür ist die Neustrukturierung der Arbeit im Außenministerium: Die schwierige Trennung zwischen wirtschaftspolitischen und anderen außenpolitisch relevanten Politikfeldern wurde ersetzt durch eine "geographische" Struktur. So ist der Fachbereich *Nord* verantwortlich für alle Belange, welche europapolitische Themen betreffen. Schließlich hat auch der Europaausschuß des Folketing seine Arbeitsmethoden den neuen Bedürfnissen angepaßt und spezialisierten Unterausschüssen einen größeren Stellenwert eingeräumt.

Die NATO-Politik wurde stark durch die Erweiterung der europäischen Zusammenarbeit beeinflusst. Die Unterscheidung zwischen den europäischen und atlantischen Stützfeilern der NATO ist zusehends künstlicher geworden, auch wenn Dänemark immer noch auf ihre Trennung besteht. Die in Edinburgh ausgehandelte Freistellung von einer Mitgliedschaft in der Westeuropäischen Union bleibt vorerst erhalten und Dänemark tritt weiterhin dafür ein, daß die europäische Verteidigung innerhalb der NATO organisiert sein soll, indem die Bedeutung der amerikanischen Militärpräsenz auf europäischem Boden betont wird. In den Fragen der Sicherheit und Verteidigung wird sich wohl die dänische Position hinsichtlich der Ausnahme von Edinburgh kaum ändern, da dieses Thema innenpolitisch weiterhin sehr delikater ist. Eine vom Außenminister in Auftrag gegebene Studie¹⁴⁵ zur Zukunft der europäischen Verteidigung kam zum Schluß, daß die Westeuropäische Union entweder ein europäischer Eckpfeiler innerhalb der NATO sein sollte, oder daß sie als unabhängige Verteidigungsorganisation eigenständige Militäraktionen führen sollte. Jedenfalls wird ihr in Zukunft eine wachsende Bedeutung innerhalb der Europäischen Union sicher sein.

Berücksichtigt man die Erweiterung der Westeuropäischen Union um die neutralen Länder (Schweden, Finnland und Österreich)¹⁴⁶, die im Gegensatz zu Dänemark in Edinburgh keinen Ausnahmestatus verhandelt haben, und analysiert man die Bedeutung der Westeuropäischen Union für die Staaten Zentral- und Osteuropas, gehen die Autoren der Studie davon aus, daß ein einzelnes Mitgliedsland (eben hier Dänemark), das sich dazu entschieden hat, im Rahmen der Europäischen Integration in Verteidigungsfragen keine Verantwortung zu übernehmen, das Risiko eingeht, seinen Einfluß auch in allen anderen Bereichen zu verlieren.

Die Studie warnt Dänemark davor, sich aus innenpolitischen Gründen auch langfristig gegen eine Mitgliedschaft in der Westeuropäischen Union zu sträuben. Dies könnte das

¹⁴⁵ The Danish Commission on Security and Disarmament, 1995: Danish and European Security.

¹⁴⁶ Diese Länder haben derzeit ausschließlich einen Beobachterstatus in der Westeuropäischen Union.

Land in einer entscheidenden Phase der Entwicklung der Europäischen Union aus ihrer Mitte vertreiben. Damit würde Dänemark den gleichen Fehler begehen, wie zum Beispiel die Schweiz, die ja bekanntlich auch die Mehrheit der EG-Richtlinien in nationales Recht umsetzt, dabei aber als Nichtmitglied nicht mit agieren, sondern nur *reagieren* kann.¹⁴⁷ Unter anderem weist die Studie auf die Gefahr hin, daß die nationale Position bezüglich einer Frage von dieser Bedeutung einzig von einer undefinierten Angst großer Teile der Bevölkerung vor einem europäischen „Superstaat“ geleitet werden könnte.

Der vierte Wirkungskreis dänischer Außenpolitik hat seine Bedeutung in dem Maße verloren, wie sich die Europäische Integration weiterentwickelte und die neuen Demokratien in Zentral- und Osteuropa entstanden sind. Die Hilfen für die Dritte Welt bleiben bedeutend (ca. 1% des Bruttosozialprodukts und damit mehr als doppelt so viel wie der Durchschnitt aller Industriestaaten). Sie sind aber den Aktionen der Europäischen Union weitgehend gleichgeschaltet, die eine immer wichtigere Stellung in der Entwicklungshilfepolitik einnimmt. Die wirtschaftliche und politische Unterstützung der neuen europäischen Demokratien hat teilweise jene an die Länder der Dritten Welt verdrängt.

Die Änderung war also grundlegend: Der europäische Wirkungskreis der dänischen Außenpolitik wurde mit Abstand zum wichtigsten der vier in Kapitel 5.1 beschriebenen Wirkungskreise.

¹⁴⁷ Siehe auch: Jørgen Ørstrøm Møller, 1997: Hvorfor EU?

6. Schlußbemerkungen

Die Ausgangshypothese für diese Arbeit:

Politikergebnisse können durch rationale Entscheidungen im klassischen Sinne nicht hinreichend erklärt werden. Wirtschaftliche Zwänge, innenpolitische und wahltaktische Interessen sind drei grundlegende Faktoren für *strategisches Handeln* von Entscheidungsträgern, das auch von Ideen geleitet wird.

war sicherlich richtig, wobei die Überprüfung der Hypothese mit einem Modell der Spieltheorie am vorteilhaftesten gelingen konnte. Die Exaktheit der Spieltheorie macht es verhältnismäßig leicht, formale Modelle miteinander zu vergleichen. So können dazu vergleichende Aussagen getroffen werden, um Folgerungen abzuleiten, die über diejenigen hinausgehen, welche in einzelnen Untersuchungen gefunden wurden. So kann man feststellen, ob die Resultate stabil oder zufällig sind, und in letzterem Fall, weshalb. Eine derartige Denkweise über die Annahmen und Ergebnisse von Modellen führt zu einigen Verallgemeinerungen.

Eine Verallgemeinerung könnte für das Thema dieser Arbeit lauten: Wenn man Innenpolitik in den Vordergrund stellt, stört man die Erwartungen internationaler Zusammenarbeit in stärkerem Maße unter unvollständiger Information als bei vollständiger Information. Zunehmende Unterschiede im Inland bei den Präferenzen erzeugen höhere Kosten und weniger liberale Vereinbarungen unter unvollständiger Information.

Interessanterweise sind verschiedene Modelle derselben Meinung, daß Regierungen wegen der Innenpolitik in internationalen Verhandlungssituationen nicht rational bluffen können. Pahre sowie Milner und Rosendorff finden, daß Regierungen nicht mit Erfolg behaupten können, ihre Hände seien durch die Legislative gebunden, wenn dies nicht der Fall ist - weder bei vollständiger noch bei unvollständiger Information. Diese Ergebnisse stimmen zum größten Teil mit den empirischen Befunden überein, obwohl es einige Ausnahmen gibt.

An dieser Stelle soll nochmals kurz auf ein letztes vergleichendes Ergebnis der Modelle des *Divided Government* von Milner und Rosendorff sowie Pahre, betreffend Schellings Vermutung, daß eine Regierung, im Ausland Verhandlungsspielraum erwerben kann, indem sie sich auf nationale Zwänge beruft, eingegangen werden: Milner und Rosendorff sind der Auffassung, daß die Vermutung Schellings unter vollständiger Information nur stimmt, wenn die Präferenzen der Legislative nicht zu bestimmend sind und daß sie weniger wahrscheinlich aufrecht erhalten werden kann bei unvollständiger Information. Pahre glaubt, daß ein Versuch, sich auf nationale Beschränkungen zu berufen, um Verhandlungsspielraum zu erlangen, in einem parlamentarischen System nur funktioniert, wenn es eine Minderheitsregierung gibt, egal, ob die Präferenzen der Exekutive und der

Legislative ähnlich sind. Auch wenn im Fall von Dänemark Pahre eher Recht haben dürfte, so ist es doch spannend, zu sehen, wie bei recht ähnlichen Modellen so divergierende Ergebnisse auftreten können. Solche Beispiele beweisen den Wert der großen Flexibilität der Spieltheorie für das Studium der Verbindungen zwischen nationalen und internationale Akteuren. Mit der Spieltheorie können vielfältige Annahmen getroffen werden, aber die Schärfe der Methode macht solche Unterschiede durchsichtig.

Daß selbst Teile der dänischen politischen Elite an der theoretischen Untersuchung von Fragen von Macht und Demokratie Interesse haben, beweist eine politische Initiative aus dem Frühjahr 1994, die scheinbar auf das Staatsministerium und die konservativen Parteiführer zurückzuführen ist: Aus dieser etwas ungewöhnlichen Initiative resultierte die Einsetzung eines ad hoc Ausschusses im Folketing, betreffend die Analyse von Demokratie und Macht in Dänemark (*Udvalget vedrørende analyse af demokrati og magt i Danmark*).¹⁴⁸

Nach der Zustimmung der Dänen zum Amsterdamer Vertrag im Mai 1998 wird Europa zukünftig mehr denn je die Beschlüsse Dänemarks in allen Politikbereichen beeinflussen. Die Schwierigkeiten, welche die Verhandlungen der politischen Parteien um einen nationalen Konsens zur dänischen Position gegenüber den europäischen Partnern wiederholt kennzeichneten, sollten jedoch trotz der neuen, offenen und pragmatischen Haltung sowie der Distanzierung von der einstigen starren Ideologie berücksichtigt werden. Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund einer trotz des positiven Votums zum Amsterdamer Vertrag weiterhin gegenüber einer stärkeren europäischen Integration eher skeptisch eingestellten, aber im allgemeinen auch interessierten und gut informierten Bevölkerung.

Die Aufgabe der Regierung ist im übrigen nicht einfacher geworden. Gerade die Sozialdemokraten, die stärkste Regierungsfraktion, erleben seit Jahren eine Spaltung ihrer Anhänger in zwei Gruppen: In diejenigen, welche die Integration und das Abgleiten hin zu einem europäischen Superstaat befürchten und in jene, die Sorge haben, daß der im Kompromiß von Edinburgh festgehaltene dänische Sonderstatus dazu führen könnte, daß das Land von den Debatten um die Zukunft der Union ausgeschlossen wird. Diese Spaltung findet sich auch unter Teilen der Berufspolitiker wieder, die zum einen die Auflösung der dänischen Werte innerhalb eines föderativen europäischen Staates befürchten, denen andererseits, und dazu gehört insbesondere der sozialdemokratische

¹⁴⁸ Vgl.: Erik Damgaard, 1995: *Aspekter af demokrati og magt i Danmark*.

Regierungschef Rasmussen, aber sehr wohl bewußt ist, daß die europäische Integration vor dem Hintergrund der innen- und außenpolitischen Herausforderungen Dänemarks notwendig ist.

Internationalisierung und Europäisierung werden auch weiterhin Schlüsselworte für das Verständnis der Entwicklung und die Bedingungen in der dänischen Politik bleiben.

7. Anhang

Tabelle 2:

Einstellung der politischen Parteien gegenüber der Europäischen Integration¹⁴⁹

Parteien	Einstellung gegenüber der Europäischen Gemeinschaft	Einstellung gegenüber der Europäischen Union	Einstellung gegenüber dem Kompromiß von Edinburgh
Christliche Volkspartei	dafür	dafür (aber gegen jede föderale Weiterentwicklung)	man kann über alles reden
Einheitsliste	dagegen	dagegen	bestehen lassen
Fortschrittspartei	dafür	dagegen	bestehen lassen
Konservative Partei	dafür	dafür (aber gegen eine föderale Weiterentwicklung)	abschaffen
Liberale Partei	dafür	dafür (auch für eine föderale Weiterentwicklung)	abschaffen
Radikale Liberale Partei	dafür	Mehrheit dafür (aber Partei gespalten)	man kann über alles reden
Sozialdemokraten	dafür	Mehrheit dafür (aber Partei gespalten)	man kann über alles reden
Sozialistische Volkspartei	dafür	Parteiführung dafür wenn es beim Edinburgh-Kompromiß bleibt, Wähler eher dagegen	bestehen lassen
Zentrumsdemokraten	dafür	dafür (auch für eine föderale Weiterentwicklung)	abschaffen

Tabelle 3: Sitzverteilung im dänischen Parlament 1990, 1994 und 1998¹⁵⁰

Parteien	dänische Bezeichnung	1990	1994	1998
Christliche Volkspartei	Kristeligt Folkeparti	4	-	4
Dänische Volkspartei		-	-	13
Einheitsliste (Rot-Grüne Allianz)	Enhedslisten	-	6	5
Fortschrittspartei	Fremskridtspartiet	12	11	4
Konservative Partei	Konservative Folkeparti	30	27	16
Liberale Partei	Venstre	29	42	42
Radikale Liberale Partei (Radikaldemokraten)	Det Radikale Venstre	7	8	7
Sozialdemokraten	Socialdemokratiet	69	62	63
Sozialistische Volkspartei	Socialistisk Folkeparti	15	13	13

¹⁴⁹ Nach: Anna Michalski, 1996: Le Danemark et sa politique européenne, S. 27; eine genauere Analyse der dänischen Parteien bietet: Gregers Friisberg, 1996: Politik: Dansk politik i en EU-ramme.

¹⁵⁰ Der Folketing besteht aus 179 Mitgliedern, die per Verhältniswahlrecht für vier Jahre gewählt werden. Jeweils zwei Sitze sind per Verfassung für Vertreter aus Grönland und den Færør-Inseln reserviert. Quellen: SÜDKURIER vom 7.3.98, Neue Zürcher Zeitung vom 13.3.98, Munzinger-Archiv.

Zentrumsdemokraten	Centrum Demokraterne	9	5	8
Sonstige		-	5	4

8. Literaturverzeichnis¹⁵¹

- Andersen**, Torben K. / **Hardis**, Arne (1995): EU-opgør flyttet. In: INFORMATION, vom 15.05..
- Andersen**, Svein S. / **Eliassen**, Kjell A. (1991): European Community lobbying. In: EUROPEAN JOURNAL OF POLITICAL RESEARCH, Vol. 20, No. 2, S. 173-187.
- Anderson**, Christopher J. (1996): Economics, politics and foreigners populist party support in Denmark and Norway. In: ELECTORAL STUDIES, Vol. 15, No. 4, S. 497-511.
- Arter**, David (1984): The Nordic parliaments. A comparative analysis. London, C. Hurst.
- Assemblée Nationale pour l'Union Européenne (Hrsg.)** (1994): Le rôle des Parlements nationaux dans la construction européenne: les enseignements de l'exemple danois. *Rapport d'Information, N° 1437.*
- Bonde**, Jens-Peter (1993?): Unionen og det nationale kompromis. København, *Notat.*
- Bregnsbo**, Henning / **Sidenius**, Niels Christian (1993): Adapting Danish Interests to European Integration. In: SCANDINAVIAN POLITICAL STUDIES, Vol. 16, No. 1, S. 73-91.
- Buksti**, Jacob A. / **Martens**, Hans (1984): Interesseorganisationer i EF. In: THUNE, C. / PETERSEN, N. (HRSG.): Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1983. København, *Jurist- og Økonomforbundet.*
- Cawson**, Alan (1986): Corporatism and Political Theory. Oxford, *Basil Blackwell.*
- Cox**, Gary W. / **Kernell**, Samuel (Hrsg.) (1991): The politics of divided government. Boulder, CO, *Westview Press.*
- Cox**, Robert W. (1981): Social forces, states and world orders: Beyond international relations theory. In: THE JOURNAL OF INTERNATIONAL AFFAIRS, Vol. 10, S. 126-155.
- Damgaard**, Erik (1990): Parlamentarismens danske tilstande. In: DAMGAARD, E. (HRSG.): Parlamentarisk forandring i Norden. Oslo, *Universitetsforlaget.*
- Damkjær**, Ole (1994): CD: WEU er ikke til debat. In: INFORMATION, vom 27.09..
- Drachmann**, Hans (1991): Politikernes nye førerhund. In: POLITIKEN, vom 13.11..
- Elster**, Jon (1979): Ulysses and the sirens: Studies in rationality and irrationality. Cambridge, *Cambridge University Press.*
- Evans**, Peter B. / **Jacobson**, H. & Putnam, Robert D. (Hrsg.) (1993): Double-edged diplomacy: Domestic politics and international relations. Berkeley, *University of California Press.*

¹⁵¹ In diesem Literaturverzeichnis werden die *Zeitungsartikel*, in denen kein Autor angegeben ist, *nicht* angegeben. Sie sind in den Fußnoten vollständig zitiert.

-
- Fearon**, James D. (1997): Signaling Foreign Policy Interests: Tying hands versus sinking costs. In: JOURNAL OF CONFLICT RESOLUTION, Vol. 41, No. 1, S. 68-90.
- Fiorina**, Morris P. (1991): Coalition governments, divided governments and electoral theory. In: GOVERNANCE, Vol. 4, No. 3, S. 236-249.
- Fitzmaurice**, John (1976): National Parliaments and European policy-making: The case of Denmark. In: PARLIAMENTARY AFFAIRS, Vol. 76, S. 281-292.
- Fitzmaurice**, John (1981): Politics in Denmark. London, *C. Hurst*.
- Friisberg**, Gregers (1996): Politik: Dansk politik i en EU-ramme. København, *Columbus*.
- Gardner**, James N. (1991): Effective Lobbying in the European Community. Deventer, *Kluwer*.
- Garret**, Geoffrey / **Weingast**, Barry R. (1993): Ideas, Interests and Institutions: Constructing the European Community's internal market. In: GOLDSTEIN, J. / KEOHANE, R.O. (HRSG.): Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change, S. 173-206. Ithaca, New York, *Cornell University Press*.
- Garret**, Geoffrey / **Tsebelis**, George (1996): An institutional critique of intergovernmentalism. In: INTERNATIONAL ORGANIZATION, Vol. 50, No. 2, S. 269-299.
- Garret**, Geoffrey (1992): International cooperation and institutional choice. In: INTERNATIONAL ORGANIZATION, Vol. 46, No. 2, S. 533-560.
- Goldstein**, Judith / **Keohane**, Robert O. (1993): Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. In: GOLDSTEIN, J. / KEOHANE, R.O. (HRSG.): Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change, S. 3-30. Ithaca, New York, *Cornell University Press*.
- Gowa**, Joanne (1994): Allies, adversaries and international trade. Princeton, N.J., *Princeton University Press*.
- Grieco**, Joseph M. (1988): Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism. In: INTERNATIONAL ORGANIZATION, Vol. 42, No. 3, S. 485-507.
- Grieco**, Joseph M. (1990): Cooperation among nations. Ithaca, New York, *Cornell University Press*.
- Grønnegård Christensen**, Jørgen / **Munk Christiansen**, Peter (1992): Forvaltning af omgivelser. Herning, *Systeme*.
- Grønnegård Christensen**, Jørgen (1971): Integrationens indflydelse på de nationale administrative strukturer in De europæiske Fælleskaber. In: NORDISK ADMINISTRATIVT TIDSSKRIFT, No. 52, S. 241-262.
- Grønnegård Christensen**, Jørgen (1980): Centraladministrationen: Organisation og politisk placering. København, *Samfundsvideenskabeligt Forlag*.
- Grønnegård Christensen**, Jørgen (1993): Corporatism, administrative regimes and the mis-engagement of public funds. In: SCANDINAVIAN POLITICAL STUDIES, Vol. 16, No. 3, S. 201-225.

- Haagerup**, Niels Jørgen / **Thune**, Christian (1986): Folketinget og udenrigspolitikken. København, *Jurist- og Økonomforbundet*.
- Haahr**, Jens Henrik (1993): Folkeafstemningen 2. juni 1992 om dansk ratifikation af Maastricht-traktaten. En analyse af udfaldet og dets baggrund. Århus, *Institut of Political Science*.
- Haggard**, Stephan / **Simmons**, Beth A. (1987): Theories of international Regimes. In: INTERNATIONAL ORGANIZATION, Vol. 41, No. 3, S. 491-517.
- Heisler**, Martin O. (1979): Corporatist Pluralism Revisted: Where ist the Theory? In: SCANDINAVIAN POLITICAL STUDIES, Vol. 2, No. 3, S. 277-297.
- Iida**, Keisuke (1993): Analytical uncertainty and international cooperation: Theory and application to international economic coordination? In: INTERNATIONAL STUDIES QUARTERLY, Vol. 37, S. 431-457.
- Iida**, Keisuke (1993): When and How Do Domestic Constraints Matter? Two-level games with uncertainty. In: JOURNAL OF CONFLICT RESOLUTION, Vol. 37, No. 3, S. 403-426.
- Jachtenfuchs**, Markus (1995): Ideen und internationale Beziehungen. In: ZEITSCHRIFT FÜR INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN, 2. Jg., Heft 2, S. 417-442.
- Junne**, Gerd (1972): Spieltheorie in der Internationalen Politik. Die beschränkte Rationalität strategischen Denkens. Düsseldorf, *Bertelsmann Stiftung*.
- Kaaber**, Lars (1993): S: Gode venner igen. In: POLITIKEN, vom 19.05..
- Katzenstein**, Peter J. (1985): Small States in World Markets, Industrial Policy in Europe. Ithaca, London, *Cornell University Press*.
- Kehr**, Eckart (1965): Der Primat der Innenpolitik. Berlin, *Walter de Gruyter*.
- Keohane**, Robert O. / **Nye**, Joseph S. (1977): Power and Interdependence. Boston, *Little Brown*.
- Keohane**, Robert O. (1984): After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton, N.J., *Princeton University Press*.
- Knudsen**, Tim (1992): A portrait of Danish state-culture: why Denmark needs two national anthems. In: KELSTRUP, M. (HRSG.): European Integration and Denmarks Participation, S. 262-296. Århus.
- Knudsen**, Tim (1993): Det går nok - et essay om dansk statskultur og eurokratiet. In: POLITICA, Vol. 25, No. 3, S. 269-287. Århus.
- Kristensen**, Ole.P. (1979): Centraladministrationen og de særlige forvaltningsorganer i Danmark efter 1945 In: NORDISK ADMINISTRATIVT TIDSSKRIFT, No. 59, S. 69-98.
- Larsen**, Lars-Bo (1993): Helveg: Sidste traktat-ændring. In: POLITIKEN, vom 18.05..
- Larsen**, Lars-Bo (1993): I strid med vælgerne. In: POLITIKEN, vom 19.05..
- Laursen**, Finn / **Vanhoonacker**, Sophie (1992): The Intergovernmental Conference on Political Union: Institutional Reforms, New Policies and International Identity of

the European Community. Maastricht, *European Institute of Public Administration*.

- Laver**, Michael K. / **Shepsle**, Kenneth A. (1991): Divided government: America is not exceptional. In: GOVERNANCE, Vol. 4, No. 3, S. 250-269.
- Lewin**, Leif (1992): Samhället och de organiserade intressena. Stockholm, *Norstedts*.
- Lijphart**, Arend / **Crepaz**, Markus M.L. (1991): Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages. In: BRITISH JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE, Vol. 21, No. 2, S. 235-256.
- Lohmann**, Susanne (1997): Linkage Politics. In: JOURNAL OF CONFLICT RESOLUTION, Vol. 41, No. 1, S. 38-67.
- Lohmann**, Susanne / **O'Halloran**, Sharyn (1994): Divided government and U.S. trade policy: Theory and evidence. In: INTERNATIONAL ORGANIZATION, Vol. 48, No. 4, S. 595-632.
- Lowi**, Theodore J. (1979): The End of Liberalism. The second Republic of the United States. 2. Aufl. New York, *Norton & Co.*.
- Lowi**, Theodore J. (1988): Response to Schaefer. In: ADMINISTRATION AND SOCIETY, Vol. 19, S. 399-412.
- Luce**, Robert Duncan / **Raiffa**, Howard (1957): Games and Decisions. London, New York, Sydney.
- Martin**, Lisa L. (1994): The influence of national parliaments on European Integration. *CFIA Working Paper series*, No. 94-10, *Harvard University, Center for International Affairs*.
- Mayhew**, David R. (1991): Divided we govern: party control, lawmaking, and investigations, 1946-1990. New Haven, CT, *Yale University Press*.
- Meyers**, Reinhard (1995): Theorien der Internationalen Beziehungen. In: WOYKE, W. (HRSG.): Handwörterbuch Internationale Politik. 6. Aufl., S. 403-430. Opladen, *Leske + Budrich*.
- Michalski**, Anna (1996): Le Danemark et sa politique européenne. In: LES ÉTUDES DU CERFI, No. 16, S. 1-27. Paris, *Fondation nationale des sciences politiques*.
- Miller**, Kenneth E. (1991): Denmark: A Troubled Welfare State. Boulder (u.a.), *Westview Press*.
- Milner**, Hellen V. / **Rosendorff**, B. Peter (1996): Trade negotiations, information and domestic politics. In: ECONOMICS AND POLITICS, Vol. 8, No. 2, S. 145-189.
- Milner**, Hellen V. / **Rosendorff**, B. Peter (1997): Democratic Politics and International Trade Negotiations. Elections and Divided Government as constraints on trade liberalization. In: JOURNAL OF CONFLICT RESOLUTION, Vol. 41, No. 1, S. 117-146.
- Mo**, Jongryn (1994): The Logic of Two Level Games with Endogenous Domestic Coalitions. In: JOURNAL OF CONFLICT RESOLUTION, Vol. 38, No. 3, S. 402-422.

- Mo**, Jongryn (1995): The choice of domestic bargaining regime in two-level games: The use of agent veto. In: AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW, Vol. 89, S. 914-924.
- Moe**, Terry M. (1989): The Politics of Structural Choice. In: CHUBB, J.E. / PETERSON, P.E. (HRSG.): Can the Government Govern? Washington, *Brookings*.
- Munk Christiansen**, Peter / **Sidenius**, Niels Christian (1995): Korporatisme på retur? In: POLITICA Demokrati og magt i Danmark. 27. Jg., No. 4, S. 436-449. Århus.
- Norup Carlsen**, Hanne / **Ross Jackson**, J.T. & Meyer, Niels I. (Hrsg.) (1993): When no means yes: Danish visions of a different Europe. London, *Adamantine Press*.
- Ørstrøm Møller**, Jørgen (1983): Danish EC Decision-Making: An Insider's View. In: JOURNAL OF COMMON MARKET STUDIES, Vol. 21, No. 3, S. 245-260.
- Ørstrøm Møller**, Jørgen (1997): Hvorfor EU? København, *Thorup*.
- Pahre**, Robert / **Papayoanou**, Paul A. (1997): Using Game Theory to Link Domestic and International Politics. In: JOURNAL OF CONFLICT RESOLUTION, Vol. 41, No. 1, S. 4-11.
- Pahre**, Robert (1997): Endogenous Domestic Institutions in Two-Level Games and Parliamentary Oversight of the European Union. In: JOURNAL OF CONFLICT RESOLUTION, Vol. 41, No. 1, S. 147-174.
- Putnam**, Robert D. (1988): Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. In: INTERNATIONAL ORGANIZATION, Vol. 42, No. 3, S. 427-460.
- Rådet for Europæiske Politik** (1995): Skal Folketinget indgå et nyt nationalt kompromis?. *Rådet for Europæiske Politik Skrift nr.5*. København, *Udenrigsministeriet*.
- Rasmussen**, Annegrethe (1994): SF til kamp for nationalstaten. In: INFORMATION, vom 15./16.01..
- Rødsgaard**, Solveig (1995): Venstre med forbeholden. In: WEEKENDAVISEN, vom 10.02..
- Rosenau**, James N. (Hrsg.) (1967): Domestic sources of foreign policy. New York, *The Free Press*.
- Rydborg**, Ole (1995): Kun ja-sigere må sidde med ved bordet. In: INFORMATION, vom 13.01..
- Schaefer**, David Lewis (1988): Theodore J. Lowi and the Administrative State. In: ADMINISTRATION AND SOCIETY, Vol. 19, No. 4, S. 371-398.
- Scharpf**, Fritz W. (1991): Political Institutions, Decision Styles, and Political Choices. In: CZADA, R.M / WINDHOFF-HÉRITIER, A. (HRSG.): Political Choice: Institutions, Rules and the Limits of Rationality. Frankfurt (Main), *Campus*.
- Schelling**, Thomas C. (1960): The Strategy of Conflict. Cambridge, MA, *Harvard University Press*.

- Schmitter**, Philippe C. (1974): Still the Century of Corporatism? In: PIKE, F.B. / STRITCH, T. (HRSG.): The New Corporatism. Social- Political Structures in the Iberian World. Notre Dame, *University of Notre Dame Press*.
- Schmitter**, Philippe C. (1985): Neo-Corporatism and the State In: GRANT, W. (HRSG.): The Political Economy of Corporatism. London, *Macmillan*.
- Schneider**, Volker / **Werle**, Raymund (1989): Vom Regime zum korporativen Akteur. Zur institutionellen Dynamik der Europäischen Gemeinschaft. In: KOHLER-KOCH, B. (HRSG.): Regime in den internationalen Beziehungen. Baden-Baden, *Nomos Verlagsgesellschaft*.
- Siune**, Karen / **Svensson**, Palle & Tonsgaard, Olw (1992): Det blev et nej. Århus, *Politica*.
- Siune**, Karen (1993): The Danes and the Maastricht Treaty. The Danish EC referendum of June 1992. In: ELECTORAL STUDIES, Vol. 12, No. 2, S. 99-111.
- Sørensen**, Carsten Lehmann (1978): Danmark og EF i 1970erne. København, *Borgen*.
- Steinbach**, Peter (1985): Primat der Innenpolitik. In: NOHLEN, D. (HRSG.): Pipers Wörterbuch zur Politik, Band 1. München, *Piper*.
- Stokholm**, Frank (1994): Proletariatets demokratur. In: WEEKENDAVISEN, vom 21.10..
- Streeck**, Wolfgang / **Schmitter**, Philippe C. (1991): From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market. In: POLITICS AND SOCIETY, Vol.19, No. 2, S. 133-164.
- The Danish Commission on Security and Disarmament** (1995): Danish and European Security. København.
- Thomsen**, Birgit Nüchel (1993): EF som stridspunkt i dansk politik 1972-1979. In: THOMSEN, B.N. (HRSG.): The odd man out? Danmark og den europæiske integration, S. 153-178. Odense, *Odense Universitetsforlag*.
- Tygesen**, K.E. (1986): Den danske EF-beslutningsproces. In: HAAGERUP, N.J. / THUNE, C. (HRSG.): Folketinget og udenrigspolitikken. København, *Jurist- og Økonomiforbundet*.
- Udenrigsministeriet** (1995): Dagsorden for Europa: Regeringskonference 1996. København.
- Waltz**, Kenneth N. (1979): The Theory of International Politics. Reading, MA, *Addison-Wesley*.
- Weber**, Max (1990): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. 5. Aufl.. Tübingen, *Mohr*.
- Wehler**, Hans-Ulrich (1973): Geschichte als historische Sozialwissenschaft. Frankfurt (Main), *Suhrkamp*.
- Weidenfeld**, Werner / **Wessels**, Wolfgang (Hrsg.) (1995): Europa von A - Z: Taschenbuch der europäischen Integration. Bonn, *Europa Union Verlag*.

- Wendt, Alexander (1992):** Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. In: INTERNATIONAL ORGANIZATION, Vol. 46, No. 2, S. 391-425.
- Worre, Torben (1993):** Befolknings holdning til EF i 1980erne. In: THOMSEN, B.N. (HRSG.): The odd man out? Danmark og den europæiske integration, S. 179-197. Odense, *Odense Universitetsforlag*.
- Worre, Torben (1995):** First no then yes: the Danish referendums on the Maastricht treaty 1992 and 1993. In: JOURNAL OF COMMON MARKET STUDIES, Vol. 33, No. 2, S. 235-257.