

# Dänemark

Finn Laursen

Zwischen Herbst 2003 und Frühjahr 2004 belegte die Regierungskonferenz, die sich mit dem Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents beschäftigte, einen wichtigen Platz in der öffentlichen Debatte in Dänemark. Ebenfalls im Frühjahr stellten die Wahlen zum Europäischen Parlament ein wichtiges Ereignis dar. Die wichtigste Neuigkeit bei den Europawahlen war die Schwächung der gegen die EU oder EU-skeptisch eingestellten Gruppierungen: der Junibewegung und der Volksbewegung gegen die EU.

In Dänemark blieb die politische Machtkonstellation die bisherige: Eine liberal-konservative Minderheitsregierung, die die europäische Integration unterstützte – einschließlich des Verfassungsvertrags. Die führenden Oppositionsparteien, die Sozialdemokraten und die Sozialliberalen hatten eine ähnliche Position. Die Opposition gegen eine weiter fortschreitende europäische Integration gab es sowohl auf der rechten wie auch auf der linken Seite des politischen Spektrums. Die Dänische Volkspartei auf der rechten und die Einheitsliste auf der linken Seite nahmen beide eine skeptische Haltung gegenüber weiteren Integrations-schritten ein. Die Sozialistische Volkspartei blieb hinsichtlich europäischer Themen gespalten. Sie schien sich aber langsam hin zu einer pro-europäischen Linie zu entwickeln.

## Die dänische Sonderregelung und der Verfassungsvertrag<sup>1</sup>

Im August 2003 gab das Außenministerium einen 40-seitigen Bericht über den Verfassungsentwurf und seine Sonderregelungen heraus.<sup>2</sup> Der Bericht bestätigte, was der Außenminister bereits im Juni geschrieben hatte, nämlich dass die Sonderregelungen noch umfangreicher und problematischer werden würden.<sup>3</sup>

Der Bericht behandelte vier Sonderregelungen und gab kurz darüber Auskunft, dass es keine Änderungen in Bezug auf die Unionsbürgerschaft gäbe. Der Entwurf hatte die Regelung des Amsterdamer Vertrags beibehalten, nach dem die Unionsbürgerschaft einen Zusatz zur Staatsbürgerschaft darstellt und sie nicht ersetzt.<sup>4</sup> Der Verfassungsvertrag festigte auch die Trennung der am Euro teilnehmenden bzw. nicht-teilnehmenden Staaten nochmals. Die dänischen Ausnahmeregelungen werden hier vor allem in Zukunft spürbar werden.<sup>5</sup>

Die entscheidenden Veränderungen werden jedoch bei der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres (ZJI) stattfinden, die künftig supranational gestaltet wird. Dies bezieht sich auch auf die Gebiete der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit der dritten Säule, die im Amsterdamer Vertrag intergouvernemental geblieben waren. Die dänische Sonderregelung wird demnach auf diese Bereiche ausgeweitet werden. Durch die

---

Übersetzt aus dem Englischen von Wolfgang Mayer.

1 Die Teile über die Regierungskonferenzen basieren auf Finn Laursen: „Denmark and the Intergovernmental Conference: a Two-Level Game“, in: Per Carlsen / Mouritzen, Hans (Hrsg.): Danish Foreign Policy Yearbook 200., Danish Institute for International Studies, Kopenhagen 2004, S. 91-119.

2 Dänisches Außenministerium: „Notat: Konventstraktaten og forbeholdene“, J.nr.JT.EU 400 A JUR 11.1, 11. August 2003.

3 Per Stig Møller: „Danmark og det nye Europa“, Politiken, 20. Juni 2003.

4 Ebd., S.2.

5 Ebd., S.4.

strafrechtlichen Maßnahmen in einzelnen Politikbereichen kann sich die dänische Sonderregelung in andere Politikbereiche ausweiten, dies würde für Dänemark und seine Partner alles noch erheblich verkomplizieren. Der Bericht ging bei der bestehenden Rechtsprechung in den verschiedenen ZJI-Bereichen sehr ins Detail und zog die eindeutige Schlussfolgerung, dass die Sonderregelung hier auf mehrere Weisen spürbar werden wird. Dänemark wird zum Beispiel EUROPOL und EUROJUST – als Einrichtungen der dritten Säule, die supranational werden – verlassen müssen.<sup>6</sup>

Bei der Sonderregelung in der Verteidigungspolitik sprach der Bericht die verschiedenen Forderungen des Vertragsentwurfs an, einschließlich der strukturellen Zusammenarbeit in diesem Bereich und der Schaffung einer Europäischen Agentur für die Bereiche Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten, Forschung, Beschaffung und Rüstung, wie sie die Kooperation auf dem Gebiet der gegenseitigen Verteidigung erforderlich macht. Auch hier wird sich die dänische Sonderregelung in Zukunft stärker bemerkbar machen.<sup>7</sup> Die neue Solidaritätsklausel (Art. I-42 und Art. III-231), die von den Mitgliedstaaten verlangt, „gemeinsam im Geiste der Solidarität zu handeln, wenn ein Mitgliedstaat das Opfer eines terroristischen Anschlags oder einer natürlichen oder vom Menschen verursachten Katastrophe“ ist, kann ebenfalls die dänische Sonderregelung im Bereich der Verteidigung betreffen, denn sie fordert zur Mobilisierung aller möglichen „militärische Mittel, die von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden,“ auf. Die Sonderregelungen im Bereich Justiz und Inneres und der Verteidigungspolitik könnten Dänemark also in Zukunft zu einem großen Teil von den Anti-Terror-Aktionen der EU ausschließen.<sup>8</sup>

Die Sonderregelung im Bereich Justiz und Inneres veranlasste die Regierung, um politische Unterstützung für eine Änderung dieser Sonderregelung zu werben. Am 10. Oktober unterstützte das Parlament mehrheitlich den Vorschlag der Regierung, auf der Regierungskonferenz eine Änderung anzustreben: Ähnlich dem Opt-in-Modell Großbritanniens und Irlands, soll das dänische Volk in einem Referendum über die Teilnahme an bestimmten Aktionen von Fall zu Fall entscheiden können. Dies würde es Dänemark ermöglichen, ad hoc zu entscheiden, ob es an Aktionen der supranationalen Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres teilnehmen will.<sup>9</sup>

### **Das Verhandlungsmandat der Regierung auf der Regierungskonferenz**

Als die Regierungskonferenz am 4. Oktober 2003 begann, wurde die Regierung aus innenpolitischen Gründen gezwungen, ihre Politik zu ändern und einen Kommissar pro Mitgliedstaat zu fordern. Auch andere Staaten, allen voran Finnland, kritisierten die Dänen dafür, dass sie nicht in ausreichender Weise die Interessen der kleineren Staaten vertreten würden. Zusätzlich machten Meinungsumfragen deutlich, dass eine Mehrheit der Dänen es für wichtig für das Land hielt, auf einen stimmberechtigten Kommissar zu bestehen.

Das Verhandlungsmandat der Regierung wurde im September 2003 zwischen der Regierung und dem Folketing, dem dänischen Parlament, ausgearbeitet und fand in Verbindung mit einer Parlamentsdebatte am 10. Oktober in der Abstimmung eine breite Mehrheit. Das Mandat wurde ziemlich allgemein gehalten und legte fest, dass die Europäische

---

6 Ebd., S. 5-19.

7 Ebd., S. 20-22.

8 Ebd., S. 22-25.

9 „Denmark, Folketing, Forfatningstraktatens betydning for de danske forbehold“, Bericht an den Ausschuss für Europäische Angelegenheiten des Folketing, 28. Oktober 2003.

Union den Rahmen für die zukünftige europäische Zusammenarbeit bildet und dass dafür eine einfachere und bessere Gestaltung nötig ist. Der Verfassungsentwurf sei hierfür eine gute Basis, da er eine genauere Beschreibung der Kompetenzverteilung enthält, größere Transparenz biete, die nationalen Parlamente weiter einbinde und die Grundrechtscharta einbeziehe. Die EU sieht sich mit neuen Herausforderungen konfrontiert: das Flüchtlingsproblem, die grenzüberschreitende Kriminalität und der internationale Terrorismus. Die EU müsse ein globaler Akteur werden. Deshalb dürften nicht alle Entscheidungen der GASP die Einstimmigkeit voraussetzen. Die EU müsse entsprechend die Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigung stärken und militärische Einrichtungen entwickeln. Darüber hinaus erklärte sich Dänemark bereit, eine engere Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich zu akzeptieren.<sup>10</sup>

In Hinblick auf die Institutionen wertete das dänische Verhandlungsmandat den Vorschlag des Verfassungsentwurfs als einen vernünftigen Kompromiss zwischen den größeren und den kleineren Staaten. So unterstützten die Dänen einen gewählten Ratsvorsitzenden. Dänemark sprach sich gegen einen speziellen Legislativrat aus. In der Frage der Stimmgewichtung war die dänische Haltung undurchschaubar. Die Nizza-Regeln wurden als unnötig kompliziert betrachtet. Die Stärkung des Europäischen Parlaments wurde – auch im Bereich der Agrarpolitik – unterstützt. Dänemark wollte eine starke, effiziente und gut funktionierende Kommission und stand im September immer noch hinter dem Vorschlag einer Aufteilung in stimmberechtigte und nicht-stimmberechtigte Mitglieder, solange es eine ausgeglichene Rotation zwischen kleinen und großen Mitgliedstaaten gab. Außerdem fand auch der „Doppelhut“-Vorschlag für den Außenminister Unterstützung.

Im Rahmen einer Anhörung, die der Ausschuss für Europäische Angelegenheiten des Folketings am 3. November organisiert hatte, thematisierte Außenminister Per Stig Møller die dänischen Anstrengungen auf der Regierungskonferenz.<sup>11</sup> Die Vorschläge für einen eigenen Legislativrat, gegen den sich Dänemark aussprach, wurden gleichzeitig von so vielen Mitgliedstaaten abgelehnt, dass sie sich auf der Regierungskonferenz nicht durchsetzen würden. Bei der Frage der Ratspräsidentschaft zeichnete sich ein Übereinkommen ab, das auf ein System abzielte, bei dem sich drei Länder die Ratspräsidentschaft für 18 Monate teilen und somit eine Gruppenpräsidentschaft bilden sollten. Dänemark unterstützte die Schaffung von zwei neuen Ämtern – den gewählten Vorsitzenden des Europäischen Rats und einen EU-Außenminister. Der Vorsitzende des Europäischen Rats sollte nur ein Vorsitzender, nicht aber ein Präsident sein. Der Außenminister sollte im Rat, mit Verbindung in die Kommission, beheimatet sein. Dänemark brachte einen Vorschlag ein, demnach alle Mitgliedstaaten einen stimmberechtigten Kommissar stellen sollten, da – wie Møller erklärte – ein eigener Kommissar einen großen symbolischen Wert in den Mitgliedstaaten hätte. Hier wurde die Referendumsdebatte in Dänemark bereits vorweggenommen.

In der kontroversen Neujustierung der qualifizierten Mehrheit, die der Europäische Konvent festgelegt hatte, unterstützte Dänemark den Vorschlag des Konvents, zog jedoch eine qualifizierte Mehrheit vor, die auf ein Gleichgewicht der Anzahl der Staaten und der Größe der Bevölkerung ausgelegt war. Dies konnten 60%, aber auch 50% liegen.

Bei der Erweiterung des qualifizierten Mehrheitsverfahrens unterstützte die Regierung im Großen und Ganzen den Vorschlag des Konvents. Wenn die EU der 25 effizient funk-

10 Dänische Regierung: „Regeringskonferencen 2003 – Gegeringens forhandlingsgrundlag September 2003“, 12. September 2003.

11 Per Stig Møller: „Udenrigsministerens tale ved høring arrangeret af Folketingets Europaudvalg om regeringskonferencen, 3. November 2003.“

tionieren solle, dann müsse der Anwendungsbereich des qualifizierten Mehrheitsverfahrens ausgedehnt werden. In einem Bereich befürwortete Dänemark jedoch die Einstimmigkeit, nämlich bei der sozialen Sicherheit für Arbeitsmigranten, siehe Art. III-21 im Verfassungsentwurf (aktuell Art. 42 EGV). Man führte an, dass dies zentrale Aspekte des Wohlfahrtssystems der Mitgliedsstaaten berühre.

Bei den nicht-institutionellen Themen war Dänemark der Aufforderung zur Selbstdisziplin, wie sie die italienische Ratspräsidentschaft gefordert hatte, gefolgt. Dänemark unterstützte z.B. die so genannte „Passerelle“ in Art. I-24(4), die für Bereiche, die ein spezielles Gesetzgebungsverfahren oder Einstimmigkeit erforderlich machten, forderte, dass der Europäische Rat auf eigene Initiative und mit Einstimmigkeit eine Entscheidung annehmen kann, die die Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens oder der qualifizierten Mehrheit möglich macht. In beiden Fällen müssen die nationalen Parlamente informiert werden. Nach Meinung des Außenministers würde es diese „Passerelle“ möglich machen, in den Regierungskonferenzen rein technische Fragen zu umgehen und damit die EU flexibler zu gestalten.

### Die Regierungskonferenz

Bekanntermaßen schaffte es die italienische Ratspräsidentschaft nicht, die Regierungskonferenz im Dezember 2003 zu einem erfolgreichen Abschluss zu führen. Erst im Frühjahr wurde sie unter irischer Ratspräsidentschaft wieder aufgenommen. Das wichtigste dänische Ziel war dabei die Sicherung der dänischen Sonderregelungen im neuen Vertrag. In den anderen Bereichen waren die Ziele der dänischen Politik nicht besonders ausgeprägt. Dänemark setzte sich bis zum Schluss aus innenpolitischen Gründen für einen Kommissar pro Mitgliedstaat ein.<sup>12</sup> Vor allem der Vorsitzende der Sozialistischen Volkspartei, Holger K. Nielsen, hielt es für wichtig, auf einen Kommissar für Dänemark zu bestehen. Für die Regierung war es wiederum wichtig, die Unterstützung der Sozialistischen Volkspartei in einem Referendum über den Verfassungsvertrag zu erhalten. Es war die Hoffnung der Regierung, nachdem sie einen nationalen Kompromiss mit allen der EU positiv gegenüberstehenden Parteien, einschließlich der Sozialistischen Volkspartei, erzielt haben würde, eine Volksabstimmung über den Verfassungsvertrag stattfinden zu lassen.<sup>13</sup>

Insgesamt war die Regierung mit den positiven Ergebnissen der Verhandlungen während der irischen Ratspräsidentschaft zufrieden. Die dänischen Sonderregelungen hatten die Verhandlungen überlebt.<sup>14</sup>

### Die Inhalte der Volksabstimmung(en)

Bereits im Europäischen Konvent wurde angenommen, dass der Verfassungsvertrag ein Referendum in Dänemark nötig machen würde. Diese Ansicht wurde auch im Frühjahr 2003 allgemein geteilt, als die Eckpunkte des Verfassungsentwurfs bekannt wurden. Die Frage war jedoch, wie das Referendum durchzuführen wäre und was mit den Sonderregelungen geschehen sollte, die die Regierung abschaffen bzw. im Bereich Justiz und Inneres ändern wollte.

Einige Politiker, unter ihnen Mitglieder der Sozialdemokratischen Partei, sprachen sich für eine klare Abstimmung aus, in der ein „Ja“ zum Verfassungsvertrag gleichzeitig auch

---

12 Jesper Larsen / Thobo-Carlsen, Jesper: „SP støtter regeringens EU-mandat“, Berlingske Tidende 16. Juni 2004.

13 „Foght håber på nationalt kompromis“, Berlingske Tidende 19. Juni 2004.

14 „Annex 44, Protocol on Denmark“, CIG 81/04, Brussels, 16. Juni 2004.

die dänischen Sonderregelungen beenden würde. Jedoch kamen die meisten führenden Politiker in den die europäische Integration unterstützenden Parteien zu dem Schluss, dass diese Strategie zu riskant sei.<sup>15</sup> Die Alternative war über den Verfassungsvertrag abstimmen zu lassen, der die bestehenden Sonderregelungen in Protokollen enthielt und dann in einem zweiten Schritt über die Sonderregelungen gesondert abstimmen zu lassen. Deshalb war es für die Regierung während der Regierungskonferenz das wichtigste Ziel, die Protokolle mit den Sonderregelungen in den Anhang zum Vertrag aufzunehmen.

Sollte die Abstimmung über den Vertrag mit den Sonderregelungen und die Abstimmung über die Abschaffung oder Abänderung der Sonderregelungen am gleichen Tag stattfinden oder aber sollte die zweite Abstimmung später stattfinden? In der zweiten Hälfte 2003 fand eine Diskussion über diese Frage statt. Als der Gipfel von Brüssel im Dezember 2003 ohne Übereinstimmung endete, wurde noch keine Entscheidung bekannt gegeben.<sup>16</sup> Das Scheitern von Brüssel führte zu Forderungen nach einem Referendum über die dänischen Sonderregelungen im Jahr 2004 – und zwar vor einer möglichen Abstimmung über den Verfassungsvertrag.<sup>17</sup> Aber die führenden Politiker der Liberalen beharrten darauf, dass es schwierig wäre, über die Sonderregelungen abzustimmen, solange der Text des Verfassungsvertrags noch offen war.<sup>18</sup> Nach dem Ende der Regierungskonferenz im Juni 2004 und der Annahme des Verfassungsvertrags gab der Premier bekannt, dass es noch immer keine Entscheidung gäbe, wann eine dänische Volksabstimmung stattfinden würde. Das Thema sollte mit den politischen Parteien nach der Sommerpause diskutiert werden.<sup>19</sup> Im August gab es Spekulationen in der Presse, dass der Premier mit dem Gedanken spielte, einige der Sonderregelungen gleichzeitig mit dem Verfassungsvertrag in eine Volksabstimmung einzubeziehen.<sup>20</sup>

## Die Wahl zum Europäischen Parlament in Dänemark

Die Wahl zum Europäischen Parlament fand in Dänemark am 13. Juni statt. Der Wahlkampf fand in der dänischen Öffentlichkeit eher wenig Beachtung. Einige hielten die Hochzeit des Kronprinzen Frederik für den Grund, andere die europäische Fußballmeisterschaft. Letztendlich lag die Wahlbeteiligung bei nur 47,9%, dem niedrigsten Ergebnis, das in Dänemark je erzielt wurde. Im Jahr 1999 hatte sie noch bei 50,5% gelegen.

Die großen Gewinner sind die Sozialdemokraten, die vom früheren Premier Poul Nyrup Rasmussen geführt wurden. Die Partei erhielt 32,7% der Stimmen und fünf Sitze. Nyrup Rasmussen bekam 407.966 persönliche Stimmen (Erststimmen), die höchste bisher erlangte Stimmenzahl. Die Liberalen dagegen verloren Stimmen, während die Konservativen hinzugewinnen konnten.<sup>21</sup> Die Hauptverlierer waren die Junibewegung und die Volksbewegung gegen die EU. Letztere erzielte gerade noch genug Stimmen, um ihren Sitz zu behalten. Jens-Peter Bondes von der Junibewegung verlor zwei von drei Sitzen.<sup>22</sup> Der Premier Anders Fogh Rasmussen begrüßte den Stimmenverlust der anti-europäischen

15 Jesper Thobo-Carlson, „Fogh advares mod Big Bang“, Berlingske Tidende, 5. Juli 2003.

16 Ole Bang Nielsen, „Accept af dansk forbeholdsmodel“, Berlingske Tidende, 29. November 2003.

17 Jesper Larsen / Bang Nielsen, Ole / Thobo-Carlson, Jesper: „Opgør med EU-forbehold“, Berlingske Tidende, 15. Dezember 2003.

18 „EU-kamp: Venstre afviser opgør med EU-forbehold“, Berlingske Tidende, 16. Dezember 2003.

19 „Ingen dato for dansk afstemning“, Berlingske Tidende, 21. Juni 2004.

20 Jesper Larsen: „Regeringen håber på Holgers ja til traktaten“, Berlingske Tidende, 14. August 2004.

21 Jakob Weiss / Birk Olesen, Ole: „Nyrup slår alle rekorder“, Berlingske Tidende, 15. Juni 2004.

22 Philip Egea Flores: „EU-modstand på halv kraft“, Berlingske Tidende, 15. Juni 2004.

Bewegungen und machte deutlich, dass es nun möglich sei, sich von einer Diskussion für oder gegen die EU zu verabschieden.<sup>23</sup>

### **Abschließende Bemerkungen**

Im Laufe der neunziger Jahre hat die dänische politische Elite begonnen, die ursprüngliche EG nicht mehr nur als Binnenmarkt zu sehen, sondern die EU als politisches Projekt zu betrachten. Diese Veränderung wurde in der Volksabstimmung über den Amsterdamer Vertrag deutlich. Eine weitere Bewegung in der dänischen Debatte über die EU kann in Verbindung mit dem Verfassungsentwurf festgestellt werden. Die Regierungsparteien sowie die Sozialdemokraten und Sozialliberalen haben vieles des konstitutionellen – manche würden sogar sagen „föderalistischen“ – Diskurses des Europäischen Konvents übernommen. Durch die gleichzeitige Betonung, dass der Verfassungsvertrag keinen Föderalstaat begründet, nehmen die Regierung und die der europäischen Integration positiv gegenüberstehenden Oppositionsparteien die Referendumsdebatte vorweg. In ihr werden die euroskeptischen Parteien, allen voran die Dänische Volkspartei, aber auch die Volksbewegung gegen die EU und die Junibewegung, höchstwahrscheinlich behaupten, dass der Vertrag einen zentralistischen Föderalstaat schaffe. Vieles in dieser Debatte wird sich um Symbole drehen: ein Präsident, ein Außenminister, eine Hymne. Schreckensszenarien von einer dänischen Nation, die in einem europäischen Superstaat untergeht, könnten sich leicht einer generell skeptischen Öffentlichkeit verkaufen lassen.

Den Vertrag gut zu verkaufen ist also die Aufgabe, nicht nur für die Regierung, sondern auch für die Sozialdemokraten, die Sozialliberalen und – darauf muss die Regierung hoffen – die Sozialistische Volkspartei. Eine Hauptaufgabe jeder dänischen Regierung muss es daher sein, einem neuen EU-Vertrag in Dänemark zur Akzeptanz zu verhelfen. Der 2. Juni 1992 war eine negative Überraschung. Größere nationale und internationale Anstrengungen wurden nötig, um den Vertrag von Maastricht mit den dänischen Sonderregelungen 1993 zu ratifizieren. Die Strategie, die 1996 während der Verhandlungen für den Amsterdamer Vertrag gewählt wurde, war sehr aktiv darum bemüht, eine dänische Handschrift im Vertrag einfließen zu lassen, so dass er der dänischen Öffentlichkeit besser verkauft werden konnte. Diese Strategie war erfolgreich. 2000 war die Regierung in den Verhandlungen zum Vertrag von Nizza wiederum sehr aktiv. Diesmal lag das Ziel jedoch darin, die Änderungen auf Institutionelles zu beschränken, so dass keine Volksabstimmung notwendig werden würde. Auch diese Strategie war erfolgreich.

Die Strategie der Regierung, den Verfassungsentwurf anzunehmen und sich auf internationaler Ebene auf die Beibehaltung der Sonderregeln zu konzentrieren, hatte aber auch seine Schattenseiten. Die negative Seite dieser Strategie war ein relativ geringes politisches Profil bei den anderen Themen der Regierungskonferenz. Aufgrund der politischen Bedeutung der Dänischen Volkspartei war die Regierung gezwungen, zudem eine spezielle Lösung für die Einwanderungspolitik zu finden. Zweifellos werden die dänischen Sonderregelungen zu einem ernstem Problem für die Regierung. Die aktive Rolle, die die Regierung in der EU spielen will, wird solange deutliche Einschränkungen hinnehmen müssen bis es ihr gelingt, das dänische Volk dazu zu bewegen, die Abschaffung der Sonderregeln zu akzeptieren.

---

<sup>23</sup> Jesper Larsen / Bang Nielsen, Ole: „Valgsejr får ja-siden til at skærpe EU-kritik“, Berlingske Tidende, 15. Juni 2004.