

# Dänemark

Finn Laursen

Das für Dänemark wichtigste Thema während der Regierungskonferenz 2003/2004 war die Überführung der in Protokollen geregelten dänischen Opting-outs in den neuen Vertrag. Dieses Problem konnte bereits während der italienischen Präsidentschaft weitgehend gelöst werden. Der letztgültige Entwurf, auf den man sich im Juni 2004 geeinigt hatte, enthielt drei Protokolle zu den dänischen Ausnahmeregelungen. Protokoll 14 und 15 bestätigt das dänische Opting-out für den Euro. Protokoll 20 bezieht sich auf den Bereich Inneres und Justiz sowie auf die Verteidigungspolitik. Auch hier werden die Opting-outs bestätigt, doch ein Zusatz zum Protokoll eröffnet die Möglichkeit für Dänemark, sich am Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu beteiligen. Dänemark kann dem Präsidenten des Rates innerhalb von drei Monaten nach der Vorlage beim Rat eines Vorschlags oder einer Initiative nach Teil III Titel III Kapitel IV der Verfassung schriftlich mitteilen, dass es sich am Erlass und an der Anwendung der betreffenden Maßnahme beteiligen möchte. So regelt es Artikel 3 des Anhangs von Protokoll 20. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit eines späteres Hinzutretens. In Artikel 4 heißt es dazu, dass Dänemark „nach Erlass einer Maßnahme nach Teil III Titel III Kapitel IV der Verfassung dem Rat und der Kommission jederzeit mitteilen (kann), dass es die Maßnahme anzunehmen wünscht“.

Für den Fall, dass Dänemark sich zu einem Opting-in entschließt, wird Abschnitt 20 der dänischen Verfassung relevant.<sup>1</sup> In einem solchen Fall ist eine 5/6-Mehrheit im Folketing für das Vorhaben oder eine Bestätigung durch ein Referendum vorgesehen. Dies führte zu einer Diskussion, ob diese Auflage ad hoc angewandt werden kann – mit der Möglichkeit mehrerer Volksabstimmungen – oder ob nur einmalig über ein Opting-in entschieden werden kann. Letztere Lösung wäre offensichtlich die praktikablere.

## Die Frage der Volksabstimmung(en)

Dass der Verfassungsvertrag ein Referendum in Dänemark nötig machen würde, wurde von Beginn des Konvents an allgemein angenommen und war auch im Frühling 2003, als der Vertragsentwurf seine Konturen annahm, die von allen geteilte Meinung. Doch wie sollte man mit der ebenfalls von der Regierung gewünschten Abschaffung bzw. Änderung der Ausnahmeregelungen im Bereich Inneres und Justiz umgehen? Einige Politiker, einschließlich einiger Mitglieder der Sozialdemokratischen Partei, sprachen sich zugunsten eines „Big-Bang“-Votums aus. Ein „Ja“ für den Verfassungsvertrag ohne die Ausnahmeregelungen würde gleichzeitig die dänischen Opting-outs abschaffen. Doch die meisten führenden Politiker der europafreundlichen Parteien befanden diese Strategie als zu risikoreich.

Die Alternative wäre eine Abstimmung über den Verfassungsvertrag, einschließlich der beschlossenen Ausnahmeregelungen gemäß der Protokolle, und dann eine separate

---

Übersetzt aus dem Englischen von Mariano Barbato.

<sup>1</sup> Justizministerium: Redegørelse for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af traktat om en forfatning for Europa, Kopenhagen, 22. November 2004. Herunterladbar von [www.jm.dk](http://www.jm.dk) oder von [http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/7a=c197d/redegoerelse\\_jm.pdf](http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/7a=c197d/redegoerelse_jm.pdf)

Abstimmung über die Ausnahmeregelungen. Doch sollte die Abstimmung über den Vertrag mit den Ausnahmeregelungen und die Abstimmung über die Abschaffung bzw. Änderung der Ausnahmeregelungen am selben Tag oder getrennt voneinander stattfinden? Die Diskussion darüber begann schon während des Konvents und setzte sich über die Regierungskonferenz hinaus fort. Klarstellungen folgten im November 2004 nach der Unterzeichnung des Verfassungsvertrags am 29. Oktober in Rom.

### Das Fünf-Parteien-Übereinkommen

Am 2. November 2004 erzielten die zwei Regierungsparteien (Liberales und Konservatives) und die drei führenden Oppositionsparteien (Sozialdemokraten, Sozialliberale und die Sozialistische Volkspartei) ein Übereinkommen zur Unterstützung des Verfassungsvertrags in einem Referendum. Das Übereinkommen schloss auch die Abmachung ein, dass mögliche Volksabstimmungen über die dänischen Opting-outs nicht zur gleichen Zeit, sondern später stattfinden würden.<sup>2</sup> Die fünf Parteien betonten mehrere positive Seiten des Verfassungsvertrags, u.a. die gestiegene Effektivität, eine klarere Kompetenzabgrenzung, klarere Ziele und Werte und eine größere Offenheit. Gleichzeitig wurde darauf hingewiesen, dass der Verfassungsvertrag ein Übereinkommen zwischen unabhängigen Staaten sei und dass es möglich wäre, die Union zu verlassen. In Hinblick auf die Möglichkeit, in Zukunft durch die Regelung der so genannten Passerelle-Klausel in einigen Politikfeldern von der Einstimmigkeit zur Qualifizierten Mehrheit übergehen zu können, führt das Fünf-Parteien-Übereinkommen im Detail auf, in welchen Gebieten Dänemark einen solchen Übergang begrüßen und in welchen Gebieten sich Dänemark dagegen wehren würde.

- Die Bereiche, in denen Dänemark die Einführung der Qualifizierten Mehrheit begrüßen würde, schließen Mindestsätze bei Ökosteuern (Art. III-234(2) VVE), Mindestsätze bei Energiesteuern (Artikel III-256(3) VVE), die Antidiskriminierungsgesetzgebung (Art. III-124(1) VVE) und Entscheidungen über die Finanzielle Vorausschau (Art. III-55(4) VVE) ein.
- Der Bereich, in denen Dänemark die Beibehaltung der Einstimmigkeit bevorzugt, ist das Gebiet der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik gemäß Art. III-219 VVE, der die Gesetzgebung zur sozialen Sicherung für Arbeitnehmer, die Bestimmungen zu Arbeitsverträgen, die Koalitionsfreiheit und Bedingungen für Arbeitskräfte aus Drittstaaten umfasst. In diesen Punkten standen sich die fünf Parteien gegenseitig das Recht auf ein Veto zu. Der Verzicht auf die Qualifizierte Mehrheit bei Dienstleistungen in der Handelspolitik (Kultur, audiovisuelle Medien, Soziales, Erziehung und Gesundheit) wurden ebenfalls begrüßt. Auch hier beschlossen die fünf Parteien ein Vetorecht, falls die Qualifizierte Mehrheitsabstimmung vorgeschlagen werden sollte.
- Im Bereich Steuer konnten die fünf Parteien die Qualifizierte Mehrheit bei der Einführung und der Harmonisierung von Mindestsätzen für indirekte Steuern (Art. III-171 VVE) und in der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuervermeidung sowie in der administrativen Zusammenarbeit (Art. III-171 und Art. III-173 VVE) unterstützen. Doch bei direkten personenbezogenen Steuern (Art. III-173 VVE) und der Harmonisierung indirekter Steuern, abgesehen von einer Harmonisierung der Mindestsätze (Art. III-171 VVE), würden sich die fünf Parteien die Beibehaltung der Einstimmig-

---

2 Fünf-Parteien-Übereinkommen: Politisk aftale mellem Regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre om Danmark i det udvidede EU, 2. November 2004. Herunterladbar von [www.um.dk](http://www.um.dk)

keit wünschen. In letzteren Fällen kann jede Partei ein Veto gegen eine dänische Unterstützung für den Übergang zur Qualifizierten Mehrheit einlegen. Schließlich begrüßten die Parteien die Notbremse bei den Sozialen Sicherungssystemen (Art. III-136 VVE). Das Fünf-Parteien-Übereinkommen hinterließ auf der linken Seite des politischen Spektrums die Einheitsliste und auf der rechten die Dänische Volkspartei in Opposition zum Verfassungsvertrag. Überraschend entschloss sich die kleine Christdemokratische Partei, gegen den Vertrag zu opponieren. Sie überschritt bei den letzten Wahlen im Januar 2005 nicht die 2-Prozent-Hürde und ist deswegen gegenwärtig nicht im Parlament vertreten. Der größte Vorteil des Fünf-Parteien-Übereinkommens für die Regierung liegt in der Verpflichtung der Sozialistischen Volkspartei zur Unterstützung des Vertrags. Diese Unterstützung wurde durch eine innerparteiliche Urabstimmung der Mitglieder im Dezember 2004 bestätigt.

### **Der Bericht des Justizministeriums**

Das Justizministerium bestätigte in einem Bericht vom 22. November 2004, dass Teile des Verfassungsvertrags unter Abschnitt 20 der dänischen Verfassung fallen.<sup>3</sup> Der Bericht wurde in Zusammenarbeit mit Rechtssachverständigen des Amts des Ministerpräsidenten und des Außenministeriums erstellt. Die zentrale Frage hinsichtlich des Abschnitts 20 der dänischen Verfassung ist, ob ein Transfer von Souveränität in bestimmten Politikfeldern stattfindet oder nicht. Um dies zu beantworten wurde der Verfassungsvertrag mit den geltenden Verträgen verglichen. Die Ausweitung der Qualifizierten Mehrheit im Rat oder des Mitentscheidungsverfahrens für das Europäische Parlament in weitere Politikbereichen oder auch eine Veränderung in der Zusammensetzung der Kommission wurden nicht als unter Abschnitt 20 fallend eingeschätzt. Aus diesem Grund hatte Dänemark auch den Vertrag von Nizza ohne Referendum ratifizieren können.<sup>4</sup> Die Antwort der Rechtssachverständigen zum Verfassungsvertrag lautete, dass einige Artikel des Vertrags unter Abschnitt 20 fallen würden. Jedenfalls war zu dieser Zeit die politische Entscheidung bereits getroffen worden, ein Referendum abzuhalten. Aus politischer Perspektive ist es interessant, das große politische Neuerungen des Vertrags, einschließlich wichtiger institutioneller Veränderungen, kein Referendum nötig machen würden, wohl aber einige relativ kleinere Ausweitungen der funktionalen Reichweite der Union.

### **Das französische und das niederländische Nein**

Es wurde beschlossen, das dänische Referendum über den Verfassungsvertrag am 27. September 2005 abzuhalten. Die Meinungsumfragen im Jahr 2004 und in den ersten Monaten von 2005 zeigten eine mehrheitliche Unterstützung für den Vertrag. Im Eurobarometer vom Januar 2004 antworteten 60 Prozent der Dänen „eher dafür“ auf die Frage „Soll sich die Europäische Union eine Verfassung geben?“ während 29 Prozent „eher dagegen“ antworteten.<sup>5</sup> Im Europabarometer, veröffentlicht im Juni 2004, antworteten 62 Prozent auf die gleiche Frage mit „eher dafür“ und 24 Prozent mit „eher dagegen“.<sup>6</sup> Als die EU-skeptischen Gruppen, die Junibewegung und die Volkbewegung gegen die EU, in den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2004 Stimmen verloren, breitete sich das

3 Justizministerium, a.a.O.

4 Finn Laursen: *The Battle to Avoid a Referendum*, in: Finn Laursen (Hrsg.): *The Treaty of Nice: Bargaining and Institutional Choice*, Leiden: Academic Publishers Brill 2005.

5 European Commission: *The Future European Constitution*, Flash Eurobarometer 159 (Februar 2004).

6 European Commission: *The Future European Constitution (Wave 2)*, Flash Eurobarometer 159/2 (Juli 2004).

Gefühl aus, dass die antieuropäischen Kräfte in Dänemark schwächer werden würden. Proeuropäische Gruppen und Parteien wurden optimistischer. Es war also durchaus denkbar, dass Dänemark dieses Mal nicht der schwierigste Partner werden würde.

Am 29. Mai 2005 stimmten dann aber 54,68 Prozent der französischen Wähler gegen den Verfassungsvertrag und am 1. Juni 2005 sagten 61,7 Prozent der niederländischen Wähler „Nein“. Damit stellte sich die Frage, wie sich Dänemark im weiteren Ratifizierungsprozess positionieren würde. Ministerpräsident Anders Fogh Rasmussens Position war es, dass die Dänen eine Gelegenheit zur Abstimmung über den Vertrag haben sollten, doch dazu hätte es eines Vertrags bedurft, der zur Abstimmung steht. Deshalb wollte er eine klare Entscheidung auf dem Treffen des Europäischen Rats am 16. bis 17. Juni 2005, dass alle verbleibenden Mitglieder den Prozess fortsetzen und eine Ratifizierung des Vertrags versuchen sollten.<sup>7</sup> Es stellte sich schnell heraus, dass sich das französische und niederländische „Nein“ auf die Meinung der Dänen auswirken würde. Am 3. Juni berichtete die Zeitung *Politiken* von einer Vilstrup-Umfrage, bei der 31 Prozent immer noch „Ja“, aber 34 Prozent „Nein“ sagten. Nur ein paar Wochen zuvor hatten noch 45 Prozent der Dänen eine Ratifizierung der Verfassung unterstützt und 25 Prozent hatten sie abgelehnt.<sup>8</sup>

Am 4. Juni schlugen die Daten auf die politischen Parteien durch. Es kristallisierte sich heraus, dass 25 Prozent der Sozialdemokraten mit „Ja“ stimmen würden, während 49 Prozent mit „Nein“ votieren würden – und dass 20 Prozent der Sozialistischen Volkspartei mit „Ja“ stimmen würden, aber 52 Prozent mit „Nein“. Auf der anderen Seite gab es bei den Regierungsparteien weiterhin eine Mehrheit derer, die mit „Ja“ stimmen würden. Bei der Liberalen Partei sagten 45 Prozent „Ja“ und 22 Prozent „Nein“. Bei der Konservativen Volkspartei sagten 38 Prozent „Ja“ und 26 Prozent „Nein“.<sup>9</sup>

Als sich der Europäische Rat auf dem Treffen vom 16. bis 17. Juni auf eine „Denkpause“ verständigte, beschloss die dänische Regierung das Referendum, das auf den 27. September angesetzt war, zu verschieben, ohne ein neues Datum zu nennen.

### Abschließende Bemerkungen

Die Annahme des Verfassungsvertrag in Dänemark war ein zentrales Anliegen der dänischen Regierung. Der 2. Juni 1992, als die Dänen den Vertrag von Maastricht ablehnten, war eine schockierende Überraschung gewesen. Es hatte eines großen nationalen und internationalen Kraftakts bedurft, um den Vertrag von Maastricht mit den Opting-outs im Jahr 1993 doch noch zu ratifizieren. Die Strategie, die 1996 während der Verhandlungen zum Vertrag von Amsterdam gewählt wurde, war eine sehr aktive, die darauf abzielte, die dänische Handschrift im Vertrag hervorzuheben, so dass er der dänischen Öffentlichkeit gut verkauft werden konnte. Die Strategie war erfolgreich. 2000 war die Regierung wiederum sehr aktiv bei den Verhandlungen des Vertrags von Nizza. Doch dieses mal war das Ziel eine Begrenzung des Wandels auf institutionelle Fragen, so dass kein Referendum nötig wurde. Diese Strategie ging ebenfalls auf. Die Strategie für den Verfassungsvertrag zielte darauf ab, den Vertrag als einen verbesserten Vertrag zu vermarkten und auf eine breite Koalition zur Unterstützung des Vertrags, einschließlich der Sozialistischen Volkspartei, zu setzen. Diese Strategie wäre vielleicht auch aufgegangen, wenn die Franzosen und die Niederländer das Projekt nicht diskreditiert hätten.

7 Jakob Nielsen: EU-landene skal være enige om at fortsætte, in: *Politiken*, 1. Juni 2005.

8 Tanja Parker Astrup et al.: Dramatisk skred: Nu afviser danskerne også EU-forfatningen, *Politiken*, 3. Juni 2005.

9 Hanne und Tanja Parker Astrup: S og SF vejer tungest i det nye nejflertal, in: *Politiken*, 4. Juni 2005.