

Dänemark

Catharina Sørensen

Die Europäische Union sorgte bei mindestens vier voneinander unabhängigen Gelegenheiten für Schlagzeilen in Dänemark: Als die wiedergewählte liberal-konservative Regierung im November 2007 ankündigte, sie werde die dänischen Opting-out-Klauseln zur Abstimmung in einem Referendum stellen; dann wieder als der Vertrag von Lissabon im Dezember 2007 unterzeichnet wurde; erneut als der Europäische Gerichtshof im Dezember 2007 und April 2008 seine Urteile zu Fällen der Arbeitnehmerfreizügigkeit sprach; und schließlich als die irischen Wähler den Vertrag von Lissabon im Juni 2008 in einem Referendum ablehnten.

Zusätzlich zu diesen Ereignissen waren die Debatten der dänischen Innenpolitik geprägt von lang anhaltenden Streiks um Lohnforderungen im öffentlichen Dienst unter Einschluss von Krankenschwestern und Pädagogen, Sorgen um steigende Benzin- und Lebensmittelpreise und dem Näherrücken des Energiegipfels der Vereinten Nationen in Kopenhagen im Jahr 2009.

Allgemeine Wahlen im November 2007

Am 13. November 2007 wurde in Dänemark gewählt. Das Wahlergebnis bestätigte die regierende liberal-konservative Koalition unter Ministerpräsident Anders Fogh Rasmussen im Amt, was ihr eine historische dritte Amtszeit in Folge bescherte. Das Wahlergebnis konnte auch als ein Erfolg für die Sozialistische Volkspartei verbucht werden, die ihre Mandate um zwölf Sitze steigern konnte. Das Gegenteil gilt für die Sozialdemokraten, die seit 1906 nicht mit weniger Sitzen im Parlament vertreten waren. Das Ergebnis war auch eine Enttäuschung für die neue Partei des Zentrums, die Neue Allianz. Erst im Frühjahr 2007 aus der Taufe gehoben, war ihr zunächst ein ernstzunehmender Prozentsatz der Wählerstimmen vorhergesagt worden, doch bei den Wahlen im November 2007 gelang es ihr gerade mal eben, die Zwei-Prozent-Hürde zu überspringen.

Während im Wahlkampf EU-Themen keine Rolle spielten, kamen die Beziehungen zwischen der EU und Dänemark nach den Wahlen auf die Titelblätter der Zeitungen. Der Grund lag im Regierungsprogramm der wiedergewählten Koalition, das eine Auseinandersetzung mit den Opting-out-Klauseln vorsah. Dänemark verfügt seit 1993 über vier Ausnahmeregeln zu den Verträgen der EU in den Bereichen Verteidigung, Wirtschafts- und Währungsunion, Unionsbürgerschaft und Innen- und Justizpolitik. Das Aufheben dieser Klauseln bedarf eines Referendums.

Die Notwendigkeit, sich wieder mit den Opting-outs zu beschäftigen, wurde von der Regierung mit den umwälzenden Veränderungen in den Bereichen der Opting-out-Klauseln vor allem auch durch den neuen Vertrag von Lissabon begründet. Das Regierungsprogramm äußerte sich nicht zu einem möglichen Datum einer Volksabstimmung und auch nicht zu der Frage, ob alle vier Klauseln zur Abstimmung gestellt werden sollten. Die internationale Presse griff diese neuen Töne der dänischen Regierung auf und konzen-

Übersetzt aus dem Englischen von Mariano Barbato.

trierte sich ausschließlich auf die Möglichkeit, dass Dänemark sein Opting-out im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion aufgeben könnte und damit den Euro einführen würde.

Die Regierung bewahrte jedoch Stillschweigen zu den Terminen und der Anzahl möglicher Referenden. Im Parlament sprachen sich die rechtsgerichtete Dänische Volkspartei und die linksgerichtete Einheitsliste vehement gegen ein Infragestellen der Opting-out-Klauseln aus. Die Sozialdemokraten und die Sozialliberalen gaben zu erkennen, dass sie sich eine Abstimmung über alle vier Opting-outs vorstellen könnten. Besondere Aufmerksamkeit erhielt der Standpunkt der traditionell europaskeptischen Sozialistischen Volkspartei, da die Empfehlungen dieser Partei bei vorangegangenen EU-Abstimmungen der Dänen oft eine entscheidende Rolle gespielt hatten. Die Partei hatte kürzlich die Bereitschaft erwogen, die Folgen der Opting-outs im Bereich Verteidigung und Innen- und Justizpolitik neu zu bedenken, während sie die Möglichkeit eines erneuten Referendums zum Euro weiter ablehnt. Von der neuen Zentrumsparlei, der Neuen Allianz, wurde erwartet, dass sie sich als Unterstützer der europäischen Integration profilieren würde, so dass ihre Entscheidung im Frühjahr 2008, die Euroeinführung nicht zu empfehlen, als Überraschung aufgenommen wurde. Die Partei brachte vor, dass die dänische Wirtschaft heute blühe und dass es keine zwingenden Gründe für eine Euroeinführung gebe. Im Winter und Frühjahr kristallisierte sich eine allgemeine Erwartungshaltung heraus, die davon ausging, dass die Regierung im Herbst 2008 die zwei Klauseln der Bereiche Verteidigung und Innen- und Justizpolitik zur Abstimmung stellen könnte.

Im November 2007 erhielt das Dänische Institut für Internationale Studien vom Parlament den Auftrag, eine unabhängige Studie der EU-Entwicklungen hinsichtlich der dänischen Opting-outs seit 2000 zu erstellen, wobei die Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon mitberücksichtigt werden sollten.

Die Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon

Möglicherweise erhielt die Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon durch die Staats- und Regierungschefs der EU im Dezember 2007 mit der Ankündigung der Regierung, über die Opting-outs nachzudenken, zusätzliche Aufmerksamkeit bei dänischen Politikern und in den Medien. Der Eindruck war der, dass der Vertrag von Lissabon zumindest manche der Opting-out-Klauseln signifikant betreffen würde, da hier Entwicklungen seit der Unterzeichnung des Vertrags von Nizza festgeschrieben würden, die großen Einfluss auf die rechtliche Konstruktion der Opting-outs hätten. Besonders die Abschaffung der Säulenstruktur würde den Bereich, der unter die Opting-out-Klauseln bei der Innen- und Justizpolitik fällt, dramatisch vergrößern, da dann der ganze Sektor supranational organisiert würde. Die Opting-out-Klausel zur Innen- und Justizpolitik ist so formuliert, dass für Dänemark nur eine intergouvernementale Zusammenarbeit möglich ist.

Der Vertrag von Lissabon selbst wurde vom Parlament im Mai 2007 mit einer soliden Mehrheit ratifiziert. Der Ratifizierungsprozess verlief weitgehend unbemerkt und Kritik gab es nur von den traditionell vehement anti-europäischen Bewegungen (Junibewegung und Volksbewegung gegen die EU) und den beiden europakritischen Parteien in Parlament, der Dänischen Volkspartei und der Einheitsliste. Diese Akteure kritisierten den parlamentarischen Ratifizierungsprozess und sprachen sich stattdessen für ein Referendum aus. Dänemark hat eine lange Tradition im Abhalten von Volksabstimmungen zur EU, da der Artikel 20 der dänischen Verfassung besagt, dass ein Vertrag mit Souveränitätstransfer

und ohne eine 5/6-Mehrheit im Parlament verpflichtend in einem Referendum zur Abstimmung gestellt werden muss. Das dänische Justizministerium entschied, dass mit dem Vertrag von Lissabon kein Souveränitätstransfer verbunden sei, womit der Weg zu einer parlamentarischen Ratifizierung geebnet war.

Die EuGH-Urteile zur Arbeitnehmerfreizügigkeit

Eine Reihe von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs haben in Dänemark für Überraschung und Besorgnis hinsichtlich des dänischen Arbeitsmarktmodells gesorgt. Der dänische Arbeitsmarkt kommt mit sehr wenigen Eingriffen seitens der Regierung aus, beispielsweise gibt es keinen Mindestlohn in Dänemark. Löhne und Arbeitsbedingungen werden stattdessen durch kollektive Tarifverträge zwischen Arbeitgeberorganisationen und den Gewerkschaften geschlossen, was sich auf einen traditionell hohen Grad organisierter Interessen im Arbeitsmarkt stützt. Als Folge dieser Arbeitsmarktregelungen hat Dänemark Schwierigkeiten, bestimmte Kriterien der EU-Richtlinie von 1996 (96/71/EGV) einzuhalten. Diese Richtlinie besagt, dass ausländische Arbeitnehmer den Regeln unterworfen sind, die in dem Land gelten, in dem sie angestellt sind. Dabei sind jedoch bestimmte Regeln, beispielsweise über die Transparenz bei Mindestlöhnen, einzuhalten.

Urteile des Europäischen Gerichtshofs, vor allem im Fall *Laval/Vaxholm* (Dezember 2007) und im Fall *Rüffert* (2008), wurden anfänglich als Sprengstoff für das skandinavische Arbeitsmarktmodell betrachtet. Denn im Fall *Laval/Vaxholm* war es genau dieser Mangel an Transparenz bei den schwedischen Arbeitsmarktregeln, die wie in Dänemark durch Vereinbarungen der Tarifpartner und nicht durch die Gesetzgebung festgelegt sind, der dazu führte, dass der Gerichtshof die Blockade der lettischen Firma *Laval* durch schwedische Gewerkschaften als ungesetzlich verurteilte. Das Urteil wurde als Eingriff in das Streikrecht der Gewerkschaften eingeschätzt, die nun im Falle unzumutbarer Arbeitsbedingungen oder niedriger Löhne keine Blockaden mehr durchführen könnten. Diese Rechte sind jedoch grundlegend für das skandinavische Arbeitsmarktmodell, da sie die gewerkschaftliche Durchsetzung des Tarifvertrags in schwierigen Fällen sicherstellen. Letztlich droht ein Sozialdumping, das in einigen Mitgliedsländern seit der Osterweiterung von 2004 als akutes Problem gesehen wird, da in den neuen Mitgliedsländern die Löhne und Arbeitsbedingungen im Allgemeinen unter den Standards der anderen Mitgliedstaaten liegen.

Als Reaktion auf die Entscheidungen des Gerichtshofs gab die dänische Regierung eine Untersuchung der Konsequenzen für den dänischen Arbeitsmarkt in Auftrag. Aufgabe war es, Vorschläge vorzulegen, die das dänische Arbeitsmarktmodell bewahren würden, ohne mit EU-Recht in Konflikt zu geraten. Ende Juni 2008 führte die Untersuchung zu dem Ergebnis, dass ein Zusatz zum dänischen Gesetz, das die Entsenderichtlinie umsetzt, notwendig wäre. Der Zusatz sollte eine Reihe von allgemein zugänglichen und konkreten Bedingungen festschreiben, die Firmen bei der Ausführung von Arbeiten in Dänemark einzuhalten hätten. Eine klare Formulierung dieser Bedingungen würden es den Gewerkschaften – in Übereinstimmung mit EU-Recht – erlauben, auf abweichendes Verhalten mit Arbeitskämpfmaßnahmen, wie beispielsweise Blockaden, zu antworten. Gleichzeitig würden die Tarifparteien weiterhin die relevanten Bedingungen des Arbeitsmarkts unter sich ausmachen.

Das irische Referendum und die Zukunft der dänischen Ausnahmeregeln

Das irische Nein zum Vertrag von Lissabon, das am 13. Juni 2008 publik wurde, hatte einen großen Einfluss auf die dänische EU-Debatte. Es wurde überwiegend angenommen, dass die Regierungspläne über ein frühes Referendum in Dänemark vom Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Januar 2009 abhängig gemacht werden. Der Vertrag von Lissabon würde die von den Opting-outs betroffenen Bereiche vergrößern und war dementsprechend der Motor hinter dem Wunsch der Regierung nach Abschaffung der Opting-out-Klauseln. Nach dem irischen Nein erklärte die Regierung, dass sie dennoch an ihrem Plan festhalten würde, die Opting-outs während ihrer Amtsperiode zu überprüfen. Doch Pläne für eine frühe Volksabstimmung im Herbst sind mit dem irischen Nein wohl vom Tisch. Unsicherheiten über das Schicksals des Vertrags von Lissabon zusammen mit Befürchtungen, das irische Nein werde zumindest kurzfristig der Europaskepsis in Dänemark Auftrieb geben, sind die entscheidenden Faktoren, die zur Verzögerung der Referendumspläne der Regierung führen werden.

Ende Juni 2008 veröffentlichte das Dänische Institut für Internationale Studien seinen Bericht über die Entwicklungen und Folgen der vier Opting-out-Klauseln seit 2000, der vom dänischen Parlament in Auftrag gegeben worden war.¹ Die Studie legte dar, dass die Opting-outs heute Konsequenzen haben, die zur Zeit der Formulierung der Opting-outs nicht vorausgesehen werden konnten. Die Auswirkungen der Opting-outs ändern sich wie sich die Welt, die EU und Dänemark verändern. Gerade die Bereiche, die von den Opting-outs betroffen sind (Verteidigung, Wirtschafts- und Währungsunion, Unionsbürgerschaft und nicht zuletzt die Innen- und Justizpolitik), standen in den letzten acht Jahren im Mittelpunkt der Europapolitik. Der Bericht schließt mit der Feststellung, dass die Opting-outs Dänemark im Bereich der Währungspolitik und der Innen- und Justizpolitik weniger Einfluss auf die EU einräumen, dass dänische Bürger in gewisser Hinsicht weniger Rechte als andere EU-Bürger haben, dass die Opting-out-Klausel im Bereich Verteidigung zu internationalen Irritationen über die dänische Sicherheits- und Verteidigungspolitik führt und dass als eine generelle Konsequenz Dänemark beispielsweise bei Vertragsverhandlungen oder im Falle der EU-Präsidentschaft eine schwächere Position einnimmt. Jedoch wird gleichzeitig festgestellt, dass die Opting-outs Dänemark gewisse Freiheiten einräumen, beispielsweise die Möglichkeit, striktere Einwanderungsbestimmungen als der Rest der EU zu behalten und die festgelegten Wechselkurse in Zeiten schwerer wirtschaftlicher Turbulenzen aufheben zu können.

Weiterführende Literatur

- Brummer, Klaus (Hrsg.): *The North and ESDP: The Baltic States, Denmark, Finland and Sweden*, Gütersloh 2007.
- Buskjær Christensen, Mette/Manners, Ian/Sørensen, Catharina/Thomasen, Thomas/Thomasen, Gry: *Danish positions on key developments in the European Union, Dec. 2006 – Jun. 2007*, DIIS Brief, Copenhagen 2007.
- Galbreath, David: *New Security Issues in Northern Europe: The Nordic and Baltic States and the ESDP*, *Journal of Common Market Studies*, 3/2008, S. 716-716.
- Hvidt, Nanna/Mouritzen, Hans (Hrsg.): *Danish Foreign Policy Yearbook 2008*, Danish Institute for International Studies (DIIS), Kopenhagen 2008.

1 Vgl. www.diis.dk/publikationer.