

Martine Huberty

Ein kleiner Fisch im großen Teich

Luxemburger Verhandlungsstrategien im Kontext der EU-Institutionen

Es wird gerne behauptet, Luxemburg könne sich überraschend gut in der Europäischen Union durchsetzen. Aber stimmt dies? Wenn man diese Frage stellt, bekommt man gemeinhin die Antwort, der Umstand, dass Luxemburg einen der Sitze der EU-Institutionen innehat, sei zugleich Resultat und Ausgangsbasis erfolgreicher Verhandlungen.¹ Aber wenn dem so sei, wäre dann nicht Belgien das erfolgreichste Land in der EU?

Weniger bekannt ist dagegen die historische Tatsache, dass Luxemburg zwischen 1958 und 1973 die Rolle eines „dummy country“ ohne irgendeinen formellen Einfluss innehatte: „Es hatte nur eine Stimme, bei einer qualifizierten Mehrheit von 12 Stimmen. Da alle anderen Staaten eine gerade Zahl von Stimmen hatten, war Luxemburg formal nie entscheidend für das Schicksal einer Koalition“.² Dies veranschaulicht die fundamentale Schwäche eines sehr kleinen Staates und gibt einen Einblick in die reelle Gefahr, irrelevant und machtlos in der EU zu sein. Trotzdem hat Luxemburg es geschafft, durch die Erweiterungen der Union seinen Stimmenanteil zu erhöhen. Es kann nicht bestritten werden, dass Luxemburg überrepräsentiert ist, in puncto Stimmen im Rat der Europäischen Union, Sitze im Europaparlament (EP), oder auch durch die Tatsache, dass es einen EU Kommissar stellt. Die krasseste Überrepräsentation

findet jedoch im Direktorium der Europäischen Zentralbank statt, in dem ein Mitglied pro Staat sitzt und Luxemburg folglich formal dasselbe Gewicht hat wie Deutschland, der größte Staat der EU.

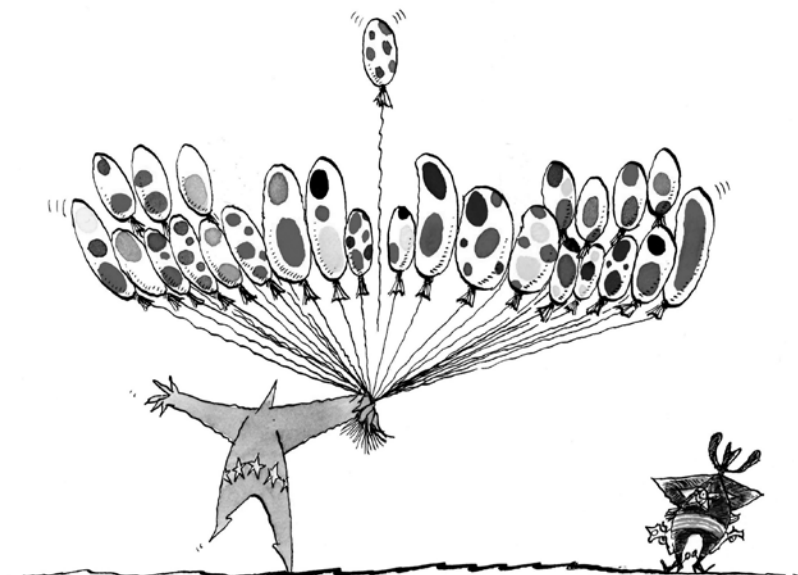
Die Entscheidungsverfahren im Rat der EU haben einen direkten und auch indirekten Einfluss auf die Chancen, sich durchzusetzen. Mehrere Studien über Verhandlungen im Rat der EU zeigen, dass Luxemburg mit seiner Größe und seiner Stimmengewichtung überproportional oft erfolgreich ist. Aber auch die nationalen Gegebenheiten, die Vor- und Nachteile bringen können, müssen berücksichtigt werden, wenn man den Einfluss eines Landes in der EU ermessen will. Die Größe des Landes hat etwa einen direkten Einfluss: desto kleiner ein Land, desto weniger Ressourcen stehen zur Verfügung um erfolgreich zu sein. Die Verhandlungs-

strategien der luxemburgischen Regierung in diesem verflochtenen Umfeld sind zwangsweise kooperativ und an Problemlösungen orientiert.

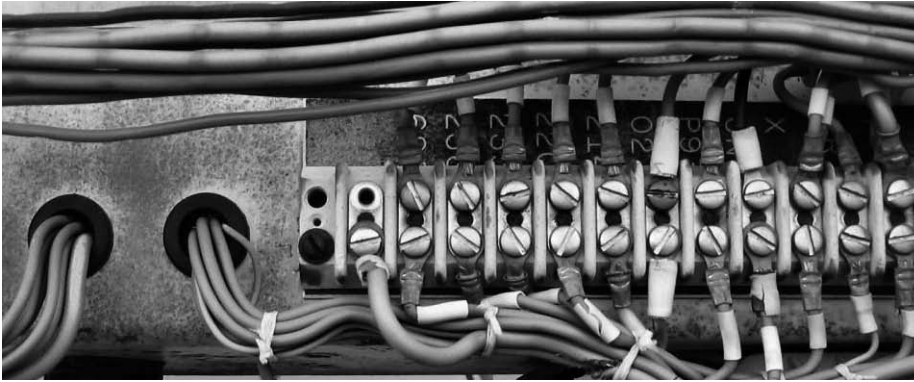
Luxemburgs institutionelle Eigenschaften

Luxemburg wird immer wieder vorgeworfen, bei der Umsetzung von EU-Richtlinien und -Regelungen anderen Mitgliedsstaaten hinterherzuhinken. Die Ursache liegt darin, dass die öffentliche Verwaltung einfach zu klein ist, um die wachsende Masse der EU-Verordnungen rechtzeitig in nationales Recht umzusetzen.

Bei einem der kleinsten Mitgliedsstaaten der EU verwundert es kaum, dass weniger Beamte in der Luxemburger Ständigen Vertretung in Brüssel arbeiten als in anderen Vertretungen: Luxemburg beschäftigt



Martine Huberty ist Postdoctoral Research Fellow an der Universität Sussex, wo sie momentan eine vergleichende Studie über Großbritanniens und Deutschlands Positionen zu der Eurokrise abschließt. Ihre Doktorarbeit hat sie über Einflussmöglichkeiten Luxemburgs in der EU geschrieben.



dort ca. 35 Mitarbeiter, Frankreich 125, Belgien 55 und Estland 57 Mitarbeiter. Dies hat Auswirkungen auf die Art und Weise, wie sich die Regierung auf die Vorschläge der EU-Kommission vorbereiten kann: Luxemburg kann manchmal nicht bei einer Verhandlung vertreten sein und das Personal kann sich oft nicht so intensiv in Dossiers einarbeiten wie andere. Jedoch hat dieser Personalmangel auch einen entscheidenden Vorteil: Die Beamten der Luxemburger Vertretung wechseln deutlich seltener als ihre Kollegen der Vertretungen größerer Länder, die oft nach zwei, drei Jahren wieder in ihre jeweilige Hauptstadt zurückkehren. Für Luxemburgs Vertreter heißt das, dass sie viel mehr Erfahrung und Sachkenntnis in ihrem Fachbereich besitzen und sie langjährige Kontakte in der Kommission, dem Sekretariat des Rates und in anderen Vertretungen nutzen können, um ihre Präferenzen darzulegen und um Verständnis für die luxemburgische Position zu werben.

Die nationalen Interessen werden nicht auf dem europäischen Altar geopfert³

Die Luxemburger Regierung konzentriert sich gezwungenermaßen auf einige wenige Schwerpunkte. Das Ziel, die wirtschaftlichen Interessen Luxemburgs zu verteidigen, hat lange mit der Zielsetzung, die europäische Integration voranzutreiben, übereingestimmt. Die Versprechen von offenen Märkten und die Abschaffung von Zollgebühren passten perfekt zu der exportorientierten Wirtschaft. Generell beteiligen sich luxemburgische Vertreter nur an Arbeitsgruppen, wenn „interessante Dossiers“ auf der Agenda stehen (dies trifft nicht für den Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedsstaaten

(Coreper) zu, wo alle Mitgliedstaaten bei jeder Versammlung präsent sind). Dennoch kann man die luxemburgischen Vertreter nicht als europhile Kopfnicker abtun: „Wenn nationale Interessen bedroht sind, nimmt Luxemburg eine sehr harte Position ein und erlaubt nicht, dass diese verwässert wird, bloß weil es sich um ein kleines Land handelt.“⁴

Auf der anderen Seite stehen Luxemburgs Regierungen und ihre Vertreter im Ruf, gute und ehrliche Vermittler zu sein. Qualitäten, die oft Verhandlungspartnern aus kleinen Ländern zugesprochen werden (da ihnen weniger nationale Interessen nachgesagt werden) und auch aktiv von Regierungsmitgliedern in den Vordergrund gestellt werden. Die luxemburgischen Vertreter sind pragmatisch und suchen Koalitionen dort, wo gemeinsame Interessen bestehen. Allgemein gilt, dass man in einer Verhandlung entweder eher kooperativ und beratend vorgeht, um eine Lösung zu finden oder man sich auf eine Position festlegt und auf dieser beharrt. Erstere Verhandlungsstrategie wird als problemlösend bezeichnet, während die zweite eher auf einer Kosten-Nutzen-Analyse beruht und aufs Feilschen ausgerichtet ist. Luxemburg hat von jeher eine Strategie verfolgt, die Joseph Bech einst so formuliert hat: „Wenn du eine gute Idee hast, finde einen größeren Staat, der sie fördern wird und bleib still.“⁵ Diese Trittbrettfahrerei der luxemburgischen Europapolitik wurde oft belächelt, hat jedoch auch manchen Erfolg erbracht.

Ein undurchsichtiges Umfeld

Als erstes wären da die Entscheidungsverfahren im EU-Ministerrat: die einfache

Mehrheit (für Verfahrensbeschlüsse), die qualifizierte Mehrheit (ein System mit Stimmenwägung nach der Bevölkerungszahl der Mitgliedstaaten für eine Vielzahl von Beschlüssen in den Bereichen Binnenmarkt, Wirtschaft und Handel), und die Einstimmigkeit (für die Bereiche Steuern, Außenpolitik, justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit sowie Verteidigung). Dazu kommt die wachsende Einbindung des EPs durch das Ordentliche Gesetzgebungsverfahren (früher Mitentscheidungsverfahren). Hier müssen das EP und der Rat die Rechtsvorschriften der EU gemeinsam verabschieden. Die Verhandlungen werden in Arbeitsgruppen, im Coreper, auf Ministerebene und im EP geführt. Das Bild, das sich hieraus ergibt, zeigt, dass Luxemburg sich auf vielen Ebenen aktiv engagieren muss, um sich Gehör zu verschaffen und sich durchzusetzen.

Luxemburg hat zurzeit vier Stimmen oder 0,1 % der 255 für eine qualifizierte Mehrheit erforderlichen Stimmen (62 % der Bevölkerung und 14 Mitgliedstaaten). Ab dem 1. November 2014 wird jedoch das neue System der Stimmengewichtung in Kraft treten. Das System der doppelten Mehrheit wird das einer qualifizierten ersetzen, in der eine Mehrheit von mindestens 55 % der Mitgliedstaaten, die mindestens 65 % der Bevölkerung der EU ausmachen, erforderlich ist. „Ein solches System gibt jedem Mitgliedstaat eine Stimme, trägt aber gleichzeitig dem demografischen Gewicht des betreffenden Staates Rechnung. Der Vertrag von Lissabon sieht auch eine Sperrminorität vor. Diese ist dann erreicht, wenn mindestens vier Mitgliedstaaten, die zusammen mehr als 35 % der Bevölkerung der EU ausmachen, gegen einen Vorschlag stimmen.“⁶ Luxemburg wird also nach dieser neuen Regelung ab 2014 erneut an Stimmengewichtung verlieren.

Studien haben jedoch befunden, dass etwa 80 % der Entscheidungen durch Konsens zustande kommen und zudem unterhalb der ministeriellen Ebene.⁷ Dies bedeutet natürlich nicht, dass die Stimmengewichtung im Rahmen der Verhandlungen keine implizite Rolle spielt. Das Beispiel des Bankgeheimnisses ist hier ernüchternd: obwohl dieses Thema unter die Einstimmigkeitsregel fällt, hatte die luxemburgi-

sche Regierung keine Chance, sich dem Druck von verschiedenen Mitgliedstaaten zu widersetzen.

Wie erfolgreich ist Luxemburg in der EU?

Studien über Luxemburg in der EU als Fallbeispiel gibt es wenige.⁸ Madeleine O. Hosli hat in einer älteren Studie bewiesen, dass die Anteile an Stimmrechten variieren, je nachdem, ob Staaten individuell oder in einem Block agieren. Wenn Deutschland und Frankreich etwa zusammen stimmen, haben sie ein informelles Veto im EU-Ministerrat. Zugleich zeigt Hosli, dass die gemeinsamen Stimmen der Benelux Staaten kein größeres Stimmrecht ergeben.⁹ Hieraus folgt, dass Luxemburg am besten Einfluss nehmen kann, wenn es sich an die Seite von Frankreich und Deutschland stellt, oder an die anderer großer Staaten.

Jonathan Slapin hat in seiner quantitativen Analyse der Machtverhältnisse in den Verhandlungen des Vertrags von Amsterdam vier interessante Hypothesen aufgestellt: alle Mitgliedstaaten sind gleich; große Staaten haben mehr Macht als kleine; Staaten, die skeptisch gegenüber der Integration und stimmenmäßig ausschlaggebend sind, sind machtvoller als alle anderen; und Staaten deren Präferenzen näher am Status quo sind, haben mehr Macht. Die Größe des Landes bringt, Slapin zufolge, keine zusätzliche Macht mit sich. Schwierige nationale Abstimmungsverfahren ergeben hingegen mehr Gewicht bei Verhandlungen. Staaten, die weniger Integration wollen, sind auch erfolgreicher als die, die sich für mehr Integration einsetzen. Slapin fand heraus, dass Dänemark, Österreich und Schweden die machtvollsten Staaten sind, Deutschland nicht so machtvoll und Italien der schwächste Staat von allen. Luxemburg war erfolgreich in 66 % der Fälle – eine Erfolgsquote, die Slapin jedoch als Glücksfall abschrieb: Luxemburg habe wahrscheinlich lediglich die richtigen Präferenzen in den wichtigen Verhandlungsthemen ausgedrückt.¹⁰

Jonathan Golub hat seinerseits auch festgestellt, dass kleinere Staaten erfolgreicher in europäischen Verhandlungen sind als große.¹¹ Er hat die Brisanz der Dossiers

für jeden Staat gemessen (sagt aber nicht wie), und dabei herausgefunden, dass Luxemburg den dritten Platz in der Tabelle der Verhandlungserfolge belegt. Golub glaubt, dass es hilft, keine extremen Positionen einzunehmen und sich auf ein paar wichtige Dossiers zu konzentrieren.

Der Einigungsbereich, in dem sich die Verhandlungen bewegen, ist in der Mitte zwischen den extremen Standpunkten zu finden. Die Luxemburger Erfolgsquote erklärt sich dadurch, dass Luxemburg meistens keine extremen Positionen vertritt und oft kooperativ und konstruktiv in den Verhandlungen auftritt. Das größte Problem, das sich Politikwissenschaftlern stellt, ist das der Erkenntnis der Präferenzen. Wenn man nicht genau weiß, welche ursprünglichen Standpunkte die Verhandlungspartner vertraten und wie wichtig ihnen diese waren, ist auch ihr Erfolg schwer zu messen!

Koalitionen und Machtverhältnisse, die sich verschieben

Die EU mit ihren 27 Mitgliedstaaten hat sich institutionell sehr verändert und die wachsende Komplexität trägt nicht unbedingt dazu bei, sich leichter in diesem Geflecht zurechtzufinden. Diese Komplexität ist (wenn auch nicht ausschließlich) Ausdruck der differenzierten Integration, z. B. durch den Euroraum oder die geplante Bankenunion, in der sich verschiedene Konstellationen von Mitgliedstaaten beteiligen und die dann auch die Stimmenwägungen in den Ausschüssen beeinflussen. Außerdem haben sich seit der Erweiterung die traditionellen Bündnisse verwässert – die Vertreter der Staaten verbünden sich heutzutage zusehends von Fall zu Fall neu, ohne Rücksicht auf alte Allianzen, wie etwa die Benelux. Der deutsch-französische Motor stottert und wird seit der Eurokrise hauptsächlich von deutscher Seite gesteuert. Das Abtreiben Großbritanniens macht die Sache auch nicht einfacher, besonders im Finanzbereich.

Das fragile Ökosystem der EU wurde durch die wirtschaftliche und finanzstaatliche Krise kräftig aus dem Gleichgewicht gebracht, und Deutschlands Vormachtposition ist das Resultat. Dies betrifft Luxemburgs Position und Einflussmöglichkeiten

in besonderem Maß. Ein kleines Land kann am besten Einfluss ausüben, wenn es zwei gleichstarke gegenüberstehende Lager gibt, die einen Vermittler brauchen – so wie bei den Verhandlungen zum Stabilitäts- und Wachstumspakt. Dies erschwert die Lage der luxemburgischen Regierung, da man nicht so einfach vermitteln und einflussreich sein kann, wenn es nur einen ausschlaggebenden Verhandlungspartner gibt. Luxemburg ist in seinen Möglichkeiten demnach abhängig vom europäischen Ökosystem und bewegt sich momentan in einer großen Unsicherheit. ♦

1 Hirsch M., in Preface: 'About the Resilience of Small States', in: Steinmetz R., Wivel A., (2010) *Small States in Europe*. Ashgate Publishing Ltd, p. xiii

2 Hosli, M. (1996): 'Coalitions and Power: Effects of Qualified Majority Voting in the Council of the European Union.' *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No.2, p. 270.

3 Frentz J.-M. in 'The Foreign Policy of Luxembourg' in: Steinmetz R., Wivel A., (2010) *op. cit.*, p.141

4 Bal L. J. in 'Member States Operating in the EU Council of Ministers: Inside Impressions' in Meerts P. W., Cede F., (2004) *Negotiating European Union*. Palgrave MacMillan, p. 137

5 *The Times*, (2007) 'Gaston Thorn: Luxembourg's Honest Broker President of the European Commission', 28 August.

6 http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0008_de.htm

7 Hayes-Renshaw F., Van Aken W., Wallace H., (2006) 'When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly.' in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 1, p. 186

8 Ausnahmen sind: Dumont P., Poirier P. (2005) *The 2005 Luxembourg Presidency: A Presidency Devoted to the Stability and Growth Pact and to the Lisbon Process*. www.sieps.se; Steinmetz R., Wivel A., (2010) *Small States in Europe*. Ashgate Publishing Ltd; Huberty M. (2011) *Punching Above its Weight? A Case Study of Luxembourg's Policy Effectiveness in the European Union*. Sussex University.

9 Hosli, M. O., *op. cit.*

10 Jedoch hat seine Analyse zwei große Schwächen: Erstens hat er nicht erfasst, wie relevant die einzelnen Dossiers für die jeweiligen Länder waren (nicht alle Dossiers haben die gleiche nationale Brisanz) und zweitens hat er nicht die einzelnen Fälle von Kuhhandel erfasst. Slapin, J. B., (2006) Who is Powerful? Examining Preferences and Testing Sources of Bargaining Strength at European Intergovernmental Conferences.' in: *European Union Politics*, Vol.7, Issue 1

11 Golub J. (2013) 'Far from dominating EU decision-making, France and Germany are among the least successful EU states at negotiating legislation and budget contributions'. <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2013/01/08/countries-which-have-most-success-in-council-negotiations>