



Premierminister Xavier Bettel anlässlich der 69. Sitzung der UN-Generalversammlung im September 2014 (© UN Photo/Amanda Voisard)

Dossier

# Global Player

Wenn Außenpolitik in der Summe der Handlungen und Äußerungen besteht, die ein Staat unternimmt, um seine Interessen in Konkurrenz und Kooperation mit anderen Staaten und internationalen Organisationen durchzusetzen, dann war der wichtigste Luxemburger Außenpolitiker der letzten 20 Jahre der vormalige CSV-Finanzminister Luc Frieden. Sein jahrzehntelanger Einsatz, Steuerfragen im Interesse von ABBL, ALFI und Amazon zu regeln und die attraktiven Rahmenbedingungen am luxemburgischen Finanzplatz gegen jeden Angriff auf internationalem Parkett zu verteidigen, führten im Lande zu einer beispiellosen Blase an Demographie und Steueraufkommen, Landschaftsverbrauch und Immobilienpreisen. Seine Versuche, Luxemburg in Wachstumsmärkten wie Katar zu verankern waren nicht immer erfolgreich, und nach außen brachte sein eindimensionales Wirken dem Land am Ende den Ruf eines effizienten kapitalistischen Schurkenstaates ein.

Demzufolge ist unser zurzeit wichtigster Außenpolitiker der DP-Finanzminister Pierre Gramegna, der gerade den von Juncker und Frieden hinterlassenen Scherbenhaufen zusammenfegt und noch bestehende Sprengfallen Stück für Stück entschärft. Parallel versucht jedoch auch dieser Minister, den Finanzplatz in alle Richtungen auszubauen und zu schmücken. Jede neue chinesische Bank, die sich niederlässt, und jede neue Wirtschaftsmission, wird als Schritt in eine noch glücklichere Zukunft gefeiert. Zweifel und Nuancen sind nicht angebracht und so erklärt Pierre Gramegna beispielsweise

in Kanada, dass „Luxemburg hundertprozentig hinter dem europäisch-kanadischen Handelsabkommen CETA“ stehe – unge-

---

**Jean Asselborn scheint bei allen Krisen und Interviews ein gern gesehener Gast, aber was er und seine Diplomaten eigentlich erreichen wollen, bleibt unklar.**

---

achtet dessen, dass zu Hause in Luxemburg ein aktiver und gut informierter Widerstand gegen die derzeitige Runde an Freihandelsabkommen besteht und Eurobarometerumfragen zeigen, dass neben Österreich und Deutschland die größten Gegner von CETA, TTIP und TiSA gerade in Luxemburg zu finden sind.

## **Eine undefinierte Außenpolitik?**

Doch das Interesse von Staaten deckt sich nicht unbedingt mit den Interessen und Vorstellungen ihrer Bevölkerung. Vielleicht gerade weil sich die luxemburgische Außenpolitik in den letzten Jahrzehnten weitgehend darin erschöpfte, ein positives internationales Ambiente für den Ausbau des Finanzplatzes zu schaffen, ist Außenpolitik in Luxemburg nie ein Sujet gewesen. Umfassende Literatur zu dem Thema gibt es (unseres Wissens) nicht. Jeder im Land weiß, wie der Außenminister heißt, keiner weiß, was er tut.

Denn die eigentlichen (internationalen) Dossiers werden seit langem in anderen Ministerien behandelt: Europapolitik ist

Ressortpolitik (wird also jeweils von den Fachministern in den einzelnen EU-Fachministerräten behandelt) und der Außenminister darf nur von Zeit zu Zeit den Vorsitz führen; Energiepolitik, das zentrale Thema jeder Außenpolitik im 21. Jahrhundert, wird eifersüchtig von einem undurchsichtigen Wirtschaftsministerium bestimmt; Verteidigung ist in Luxemburg ein geschlossenes System, in dem es mehr um Neid und Missgunst geht als um die Erfüllung irgendwelcher ernsthafter Verpflichtungen; Kultur ist eine chaotische Baustelle, die man (sollte man Botschafter weit weg der Heimat sein) am besten im Alleingang organisiert. Es bleibt die Kooperationspolitik, die sich in Luxemburg zu einem wirksamen Instrument der Außenpolitik gemauert hat.

Nach dem Jahrhundertereignis der Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat (siehe die Bilanz des Außenministeriums S. 41) steht jetzt erneut ein EU-Vorsitz an. Für das Außenministerium handelt es sich um einen Kraftakt sondergleichen, daran hat der Lissabon-Vertrag wenig geändert (siehe das Interview mit dem Generalsekretär des Außenministeriums Marc Ungeheuer und seinem Adjoint Leo Faber ab S. 24). Früher, so erzählte Gaston Stronck, Direktor für europäische Angelegenheiten Anfang Juni bei einem Vortrag in der Maison de l'Europe, sei die Außenpolitik weniger hektisch gewesen. Da seien auch mal Tage vergangen, bevor eine von ihm verfasste und dann abgetippte Note seinen Chef erreichte. Heute laufe die Kommunikation per E-Mail und SMS und zum Nachdenken bleibe kaum

Zeit. Auch das Programm des Luxemburger Ratsvorsitzes sei bedauerlicherweise größtenteils von der Aktualität – etwa die Migrationspolitik – bestimmt. Für längerfristige Perspektiven oder Impulse bietet der neue institutionelle Rahmen des Lisaboner Vertrags kaum Platz.

Als rasender Außenminister ist Jean Asselborn ein Phänomen (siehe das Porträt von Pol Schock ab S. 17). Zwar scheint er bei allen Krisen und Interviews ein gern gesehener Gast, aber was er und seine Diplomaten eigentlich erreichen wollen, bleibt unklar. Luxemburg scheint ein Land ohne Außenpolitik zu sein, so der erste Eindruck. Und selbst Jean Asselborn bestätigt diese Annahme: „Es gibt keine Luxemburger Außenpolitik, es gibt nur eine europäische.“

Doch schaut man nur ein paar Jahre zurück, dann finden sich einige dramatische Momente, wo auch Luxemburgs Außenpolitik „sichtbar“ wurde:

- 1990 stimmte Luxemburg an der Seite der USA und der gesamten westlichen Welt für eine Intervention zur Befreiung Kuwaits (1. Irakkrieg);
- 1995 weigerten sich Luxemburg und die europäischen Staaten im Bosnienkrieg zu intervenieren und überließen die Initiative den USA;
- seit 2001 beteiligte sich Luxemburg aktiv an der von den USA geführten Intervention in Afghanistan und an den folgenden NATO-Missionen in diesem Land;
- 2003 weigerte sich Luxemburg gemeinsam mit Frankreich und Deutschland der „Koalition der Willigen“ beizutreten, die angeführt von den USA und Großbritannien den 2. Irakkrieg zum Sturz Saddam Husseins betrieb;
- 2011 unterstützte Luxemburg die u. a. von den USA, Frankreich, Großbritannien und den Niederlande geführte Intervention im libyschen Bürgerkrieg, obwohl Deutschland sie ablehnte.

Auf einem ganz anderen Gebiet, dem Palästinakonflikt, besitzt Luxemburg durch den persönlichen Einsatz seines Außenministers seit vielen Jahren eine überraschend dezidierte Haltung. Luxemburgs Positionen in diesem Konflikt haben sich

in einer Weise entwickelt, die für Israel ein beständiges Ärgernis darstellen und unserem Land international eine gewisse Sichtbarkeit und Glaubwürdigkeit bescheren.

Die Beiträge in diesem Heft behandeln jedoch keine einzelnen Dossiers und Positionen der Luxemburger Außenpolitik, denn diese sind kaum bis gar nicht dokumentiert. Es gibt keine öffentlichen Positionspapiere, Studien oder Untersuchungen, die sich mit diesen Fragen beschäftigen. Anders als alle anderen Staaten der Europäischen Union wird in Luxemburg Außenpolitik weder ernsthaft dokumentiert noch analysiert. Wie auch in vielen anderen Politikfeldern ist das Ungefähre eine Garantie für den sprichwörtlichen Pragmatismus und die Flexibilität der luxemburgischen Politik. Dass diese Strategie an ihre Grenzen stoßen kann, haben wir vor zwei Jahren in unserem Dossier zur doppelbödigen Situation Luxemburgs in der EU aufgezeigt (siehe *forum* Nr. 329). Völlig unverantwortlich ist die Abwesenheit jeglicher strategischer Überlegungen jedoch angesichts der Schritt für Schritt voranschreitenden Bemühungen Deutschlands und Frankreichs, die politische Integration ihrer Länder voranzutreiben. Denn die eigentliche Jahrhundertaufgabe der luxemburgischen Außenpolitik ist die Frage, wo Luxemburg stehen möchte, wenn Kerneuropa auf die Schienen gestellt wird: innerhalb dieser neuartigen Föderation und möglicherweise als ihr Zentrum, aber unter Aufgabe seiner Souveränitätsnischen, oder außerhalb dieses Zusammenschlusses als Plattform und Standort der globalisierten Finanzwirtschaft ...

### Eine Bestandsaufnahme

Das vorliegende Heft versucht nur den Rahmen abzustecken, in dem Außenpolitik stattfindet. Zu einem guten Teil findet der Leser Darstellungen aus der Feder der implizierten Akteure. Etwas überraschend für den Außenstehenden ist die sehr aktive Rolle, die der Großherzog in den Beziehungen zu anderen Ländern spielt (siehe Michel Heintz ab S. 21). Serge Kollwelter geht die Frage ganz anders an: Er versteht Europapolitik als Innenpolitik und fragt nach der Rolle des Parlaments und der Zivilgesellschaft darin (ab S. 46). Carlo The-

len, Direktor der Handelskammer, hebt die informelle Abstimmung zwischen der Wirtschaft und dem Außenministerium hervor, um außenwirtschaftliche Interessen zu fördern (S. 30).

Offensichtlich wird dabei, dass gerade die Vertretung der wirtschaftlichen Interessen des Landes einen immer größeren Platz in der Luxemburger Diplomatie einnimmt. Marc Ungeheuer erklärt, dass das klassische Berufsbild sich gewandelt habe: Künftige Botschafter müssten sich in wirtschaftlichen Themen auskennen. Auch die Ansiedlung von Botschaften und Konsulaten folge heute ökonomischen Überlegungen – Stichwort „Wachstumsmärkte“.

Kleinststaaten wie Luxemburg tun sich schwer, „harte“ Interessen zu verteidigen. Der Konstanzer Politikwissenschaftler Sebastian Wolf (S. 32) sieht diese Staaten in einem Dilemma gefangen: Einerseits sind sie auf den Zugang zu ausländischen Märkten angewiesen und hängen dabei von internationalen Abkommen ab. Andererseits bedrohen internationale Regeln die Regulierungsnischen, von denen gerade kleinere Länder wirtschaftlich profitieren. Luxemburg ist hier natürlich ein Paradebeispiel. Mario Hirsch argumentiert in diesem Sinne, dass Luxemburg sein schlechtes Image endlich akzeptieren müsse und die Interessen des Finanzplatzes aggressiver verteidigen solle (S. 34).

Während Charles Goerens die Luxemburger „hard power“ in Form der (ungeliebten) Verteidigungspolitik analysiert (S. 36), beschäftigen sich die Beiträge von Laura Kollwelter und Arnaud Bourgain mit der Entwicklung einer Luxemburger „soft power“. In ersterem Beitrag geht es um die Förderung Luxemburger Künstler im Ausland, die sich bescheiden bzw. nicht zielgerichtet darstellt (S. 38). Während wir das Potential der Kooperationspolitik in unserem Februar-Dossier (Nr. 348) behandelten, ergänzen wir hier diesen Aspekt mit einem Bericht über die Zusammenarbeit der Universitäten von Luxemburg und Bamako (S. 44).

Laurent Schmit / Jürgen Stoldt