

Ein Zwerg auf den Schultern der Riesen

Luxemburgs Beitrag zu einer EU-Außenpolitik

Lex Folscheid

Die Außenpolitik der europäischen Staaten angesichts internationaler Konflikte war in der Vergangenheit eine Aneinanderreihung von Alleingängen und Sonderwegen. Um dem entgegen zu wirken, haben sich die EU-Mitgliedsstaaten im Abkommen von Rom auf einen gemeinsamen EU-Außenminister geeinigt. Man würde das Verhalten der EU-Mitgliedsstaaten, wie etwa im Fall des Iraks missverstehen, wenn man sie nur als inhaltliche Differenzen oder Koordinationsprobleme abtuen würde. Dahinter steckt vielmehr ein prinzipielles Problem der Kooperation zwischen Staaten.

Dass eine gemeinsame europäische Außenpolitik wünschenswert ist, um jedem einzelnen Mitgliedsstaat in der internationalen Politik ein größeres Gewicht zu verleihen, ist unumstritten. Trotzdem haben Kriegsgegner und –befürworter es vorgezogen ihre partikularen Interessen zu verfolgen.

So versuchten Spanien und Italien die Gunst der Stunde zu nutzen, um internationales Gewicht zu gewinnen und spezielle Beziehungen zu den USA aufzubauen. Während Belgien, Deutschland und Frankreich schon frühzeitig eine militärische Teilnahme, unter welchen Umständen auch immer, aus wahltaktischen Gründen ablehnten.¹

Die inhaltliche Auseinandersetzung war in den wenigsten Fällen sachlich. So forderte etwa der deutsche Außenminister Fischer als Vorsitzender des UN-Sicherheitsrates eine Stärkung der UN, während Bundeskanzler Schröder gleichzeitig eine Teilnahme an einem Irak-Feldzug ablehnt, selbst unter den Bedingungen einer entsprechenden UN-Resolution. Dies alles trug dazu bei, dass sich die europäischen Staaten wie „ein aufgeregter Hühnerhaufen“² benommen haben.

Das Problem der Etablierung einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik verhält sich analog zu dem Problem des Schwarz- oder Trittbrettfahrers in

Indem Luxemburg den Blick über die partikularen Interessen der verschiedenen Nationalstaaten hinweg erhebt und auf eine gemeinsame europäische Außenpolitik richtet, sieht es weiter als die Riesen auf deren Schultern es steht.

der Spieltheorie.³ Während alle Staaten ein langfristiges Interesse daran haben, dass eine gemeinsame europäische Außenpolitik zustande kommt, kann es für jeden einzelnen Staat kurzfristig von größerem Vorteil sein, nicht daran teilzunehmen. Dadurch kommt das langfristige Ziel gar nicht zustande. Dies ist ein grundsätzliches Problem freiwilliger Kooperation und kann nur durch die Einführung von verbindlichen Richtlinien, wie dies in der euro-

päischen Wirtschafts- und Steuerpolitik der Fall ist, gelöst werden. Da die europäischen Staaten solch einem tiefen Einschnitt in ihre Souveränität niemals stattgeben würden, muss man damit rechnen, dass auch in Zukunft nur in den allerwenigsten Fällen eine gemeinsame europäische Position in der Außenpolitik gefunden werden wird.

Die öffentliche Position Luxemburgs

Luxemburg nimmt in diesem Zusammenhang aufgrund seiner militärischen Schwäche eine Sonderrolle innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft ein. Als Motor einer „Vertiefung“ der Europäischen Union war die luxemburger Regierung während des Irak-Krieges zugleich ein starker Befürworter einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik. Die Unterstützung transnationaler Institutionen zur Gewährleistung der nationalen Sicherheit kann als Konstante der Luxemburger Außenpolitik gewertet werden. Die Ursache

dafür ist offensichtlich und liegt in der begrenzten Möglichkeit, sich selbst zu verteidigen. Diese Erfahrung wurde historisch durch die deutsche Besatzung in den beiden Weltkriegen verdeutlicht. Die Einbindung in supranationale Strukturen wurde daher stets als militärische Notwendigkeit gesehen.

Die beiden Weltkriege haben jedoch ebenfalls gezeigt, dass für den Fall, in dem der Aggressor selbst zu den Garantie-Mächten gehörte⁴, die Verträge nicht das Papier wert waren, auf dem sie geschrieben wurden. Ein zweites hochrangiges Interesse, das sich für Luxemburg daraus ergab, war die Notwendigkeit einer europäischen Integration.

Aus diesem Grund gehörte Luxemburg von Anfang an zu den sechs Staaten, die in den 50er Jahren den Grundstein für die Europäische Union legten. Der Hintergrund des luxemburgischen Engagements auf der internationalen Bühne nach 1945 war das Bedürfnis, als vollwertiger politischer Partner innerhalb Europas anerkannt zu werden. Luxemburg auf den Karten erscheinen zu lassen, bedeutete vor allem zu beweisen, dass man fähig und bereit sei, den Verpflichtungen transnationaler Bündnisse nachzukommen. Diese Grundsätze ziehen sich bis heute wie ein roter Faden durch die Luxemburger Außenpolitik.

Das Verhalten der Regierungen seit 1945 zeigt, dass Luxemburg als sogenannter „Mikrostaat“ eine besondere Interessenstruktur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik besitzt. Indem Luxemburg die europäische Integration und die gemeinsame europäische Außenpolitik fördert, verfolgt es nicht nur die allgemeinen Interessen aller, sondern zugleich seine eigenen partikularen Interessen. Als schwächstes Glied innerhalb der Kette der internationalen Staatengemeinschaft hat es nichts zu gewinnen von militärischen Auseinandersetzungen.

Luxemburg nimmt insofern eine öffentliche Position ein, indem seine partikularen Interessen mit den allgemeinen Interessen aller europäischen Staaten zusammenfallen.⁵ Diese öffentliche Position verleitet Luxemburg eine gewisse Autorität, da es sich zum

Sprachrohr einer umfassenden europäischen Lösung macht.

Ein Zwerg auf den Schultern der Riesen

Bei allem Bestreben, Luxemburg als vollwertigen Partner innerhalb Europas zu etablieren, wurde vergessen, dass die besondere Stellung Luxemburgs aufgrund seiner fehlenden strategischen Interessen in der Welt auch als Vorteil gewertet werden kann.⁶ Die Stimme Luxemburgs würde eher als objektiv und neutral gewertet werden als die einer europäischen Großmacht. Die

Luxemburg nimmt insofern eine öffentliche Position ein, indem seine partikularen Interessen mit den allgemeinen Interessen aller europäischen Staaten zusammenfallen. Diese öffentliche Position verleitet Luxemburg eine gewisse Autorität.

Stellungnahmen Luxemburgs würden in diesem Zusammenhang eher eine symbolische als eine politische Macht erlangen. Aus diesem Grund hat Luxemburg die Voraussetzungen um öffentlichen Einfluss zu nehmen auf Entscheidungen, von denen es aufgrund der reinen Machtverhältnisse ausgeschlossen wäre. Denn wenn es neben den Vereinigten Staaten noch eine andere Supermacht auf der Welt gibt, dann ist es die öffentliche Meinung. Dies haben die Großdemonstrationen gegen den Irakkrieg in den europäischen Hauptstädten gezeigt. Der mittelalterliche Philosoph Diego de Estella hat den Spruch geprägt, dass Zwerge auf den Schultern von Riesen weiter sehen als die Riesen selbst.⁷ Indem Luxemburg den Blick über die partikularen Interessen der verschiedenen Nationalstaaten hinweg erhebt und auf eine gemeinsame europäische Außenpolitik richtet, sieht es weiter als die Riesen auf deren Schultern es steht. Diese Eigenschaft kann und muss Luxemburg stärker nut-

zen, um seiner Stimme innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft Gewicht zu geben.

Quo vadis Europäische Außenpolitik?

Nimmt man die deutsch-französische Position zum Irakkrieg als Basis eines europäischen Projekts der Außenpolitik, dann existiert diese zur Zeit nur als Negativ-Bild ihres amerikanischen Pendant. Denn der gemeinsame Nenner zwischen Paris und Berlin bestand seit dem Irakkrieg vor allem in ihrer ablehnenden Haltung gegenüber den USA.

Die Richtung der amerikanischen Außenpolitik hingegen scheint bereits seit Jahren vorgezeichnet zu sein. So wurde in der *National Security Strategy* des Weißen Hauses von 1994 bereits explizit festgehalten, dass im Fall der Bedrohung vitaler Interessen unilaterales Handeln an erster Stelle stehe. Während des amerikanischen Wahlkampfes ließ Vize-Präsident Cheney seine Wähler wissen, dass er „niemanden um Erlaubnis bitten würde, um das amerikanische Volk zu beschützen.“

Während Georg Bush die UN davor warnte, eine „ineffiziente, irrelevante Diskussionsgruppe“ zu werden. Doch der Unilateralismus ist keine Erfindung der Regierung Bush. Bereits Clinton weigerte sich während seiner Amtszeit, das Kyoto-Protokoll zu ratifizieren, den Internationalen Strafgerichtshof anzuerkennen, und er griff dreimal zu militärischen Mitteln, ohne die notwendige Zustimmung des UN-Sicherheitsrats (Kosovo, Sudan, Irak).

Die europäischen Staaten haben hingegen in der Vergangenheit versucht, durch Diplomatie und Handelsbeziehungen in außenpolitisch Einfluss zu gewinnen. Dabei wurde vor allem der Vorrang des Völkerrechts vor Gewaltanwendung, des Überzeugens vor Zwang und des Multilateralismus vor Unilateralismus betont. Die europäische Außenpolitik steht heute vor der Entscheidung, ob sie mit der Unterstützung des Völkerrechts eine Gegenposition zu der amerikanischen Weltsicht einnimmt, oder an dem transatlantischen Wettrüsten teilnimmt. Die Frage ist, ob Europa nur gut auf die zukünfti-

gen Konflikte vorbereitet sein will, oder ob sie diese verhindern möchte.

Reform des Völkerrechts als europäisches Projekt ?

„Frieden durch Recht“ ist und war das Schlagwort der Gegner des Irakkrieges. Nimmt man die europäischen Politiker beim Wort, dann müssten sie sich konsequent für eine Reform des Völkerrechts einsetzen. Denn damit das momentane Völkerrecht zu Frieden führt, muss es reformiert werden. Die Vereinten Nationen wurden gegründet, um „künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren.“⁸ Doch der UN-Sicherheitsrat hat diese Funktion in seiner Geschichte zu keinem Moment erfüllen können.

Seit dem Ende des zweiten Weltkrieges wurden mehr als 200 Kriege gezählt.⁹ Angesichts des politischen Taktierens und der partikularen Interessen der Mitglieder des Sicherheitsrates hat dies immer wieder zu schwerwiegenden Versäumnissen geführt. So etwa im Fall des Genozids in Ruanda. Obwohl die Genozid-Konvention von 1948 die Unterzeichner dazu verpflichtet, künftige Völkermorde zu verhindern und zu bestrafen, umging etwa die amerikanische Regierung diese Verpflichtung gezielt, indem sie schlicht und einfach den Begriff des Genozids im UN-Sicherheitsrat vermied.¹⁰ Obwohl bereits die Bilder von Massenmorden in Ruanda um die Welt gingen, weigerten sich die Mitgliedsstaaten des Sicherheitsrates bis zum Schluss, den Begriff des „Genozids“ zu benutzen. In einem Bericht der UN zu den Geschehnissen in Ruanda wird das Verhalten des UN-Sicherheitsrates als Institution scharf kritisiert. Die politischen und strategischen Interessen der Mitgliedsstaaten hätten ein Eingreifen verhindert. Angesichts dieses Unvermögens auf schwere Menschenrechtsverletzungen, wie Massenmord und -vertreibung zu reagieren, muss die Handlungsfähigkeit und Legitimität des Sicherheitsrates in Frage gestellt werden. Der Sicherheitsrat ist ein politisches Organ und kein rechtliches. Problematisch ist in diesem Zusammenhang vor allem die gegenseitige Blockade der Vetomächte sowie die Tatsache, dass der Sicherheitsrat selber in anbetracht seiner partikularen Inter-

essen über eine Gefährdung des internationalen Friedens entscheiden kann. Eine Gefährdung des internationalen Friedens findet somit rein rechtlich in Tschetschenien solange nicht statt, wie Russland behauptet, dass sie nicht stattfindet.

Doch das Problem der Durchsetzung fundamentaler Menschenrechte ist nicht nur ein Problem des politischen Taktierens innerhalb des Sicherheitsrates. Das strikte Interventionsverbot, wie es in Artikel 2.7 der UN-Charta festgeschrieben steht, erlaubt unter keinen Umständen ein Eingreifen innerhalb der Grenzen eines Staates, nicht einmal bei schweren Menschenrechtsverletzungen. Die UN ist somit ein unvollkommenes Werkzeug zur Etablierung des internationalen Friedens.

UN-Generalsekretär Kofi Annan hat aus diesem Grund den ehemaligen thailändischen Premierminister Anand Panyarachun damit beauftragt, Reformvorschläge auszuarbeiten. Nach Vorabinformationen des *Economist*¹¹ wird Panyarachun eine Erweiterung des Sicherheitsrates auf 24 Mitglieder vorschlagen. Deutschland, Japan, Brasilien und Ägypten haben bereits „natürliche Ansprüche“ auf einen ständigen Sitz erhoben. Wie bereits im Irakkrieg haben die europäischen Staaten mit der Selbstzerfleischung begonnen. Italien und Spanien versuchen die Kandidatur Deutschlands zu boykottieren. Dabei stehen wiederum nur die partikularen Interessen im Vordergrund. An der Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates werden die Reformen hingegen nichts ändern. Denn die Veto-Positionen der momentanen fünf ständigen Mitglieder bleiben unberührt.

Trotzdem hat Außenminister Asselborn angekündigt die Kandidatur Deutschlands zu unterstützen.¹² Da man nicht davon ausgehen könne, dass die fünf Vetomächte auf ihre Privilegien verzichten, ist eine Erweiterung nach Vize-Außenminister Nicholas Schmit die zweitbeste Lösung.¹³ In der Ökonomie ist jedoch schon seit längerem bekannt, dass etwa die zweitbeste Lösung dazu, den Ärmelkanal zu durchschwimmen, nicht sein kann, dass man ihn halb durchschwimmt. Die momentanen UN-Reformen sind genau so wenig zielführend, wie den Ärmelkanal halb zu

durchschwimmen. Wenn das Bekenntnis von Außenminister Asselborn zu einem „effektiven Multilateralismus“¹⁴ vor der UN-Vollversammlung nicht nur ein reines Lippenbekenntnis bleiben soll, dann muss die Luxemburger Regierung dies anprangern.

Es ist sowohl ein partikulares Interesse Luxemburgs als auch ein allgemeines Interesse aller EU-Staaten, dass die Vereinten Nationen grundlegend reformiert werden.

¹ Der amerikanische Philosoph John Rawls schreibt: „Der Politiker schaut auf die nächsten Wahlen, der Staatsmann auf die nächste Generation.“ John Rawls (2001): *Das Recht der Völker*, Berlin.

² Staatsminister Jean-Claude Juncker im Interview mit dem „Deutschlandfunk“ am 27.03.2003, Transkript: http://www.gouvernement.lu/salle_presse/Interviews/20030327juncker/index.html

³ Vgl. dazu: Runciman, Walter G. U. Sen, Amartya K.: „Games, Justice and the General Will“, in: *Mind*, 74 (1965) S. 554 – 562.

⁴ Dies war der Fall in dem Londoner-Abkommen von 1867. Deutschland als Aggressor gehörte selbst zu den Garantemächten, die die Neutralität und territoriale Souveränität Luxemburgs sichern sollten.

⁵ Diese Analyse gilt nicht in gleichem Maße für die Luxemburger Wirtschafts- und Steuerpolitik.

⁶ Vgl. zum Potential der luxemburgischen Außenpolitik auch Jürgen Stoldt „Was tun nach Bush's Kriegserklärung?“ in: *forum* Nr. 214 (März 2002); unter <http://www.forum-online.lu/textarchiv/editorial214.html>

⁷ *Pigmei Gigantum humeris impositi plusquam ipsi Gigantes vident.*

⁸ Präambel der Charta der Vereinten Nationen: www.un.org/aboutun/charter/

⁹ siehe Datenbank der AKUF (Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung) der Universität Hamburg: www.akuf.de

¹⁰ vgl. Falk, Richard (1999): „The Challenge of Genocide and genocidal Politics in an Era of Globalisation.“ In: Tim Dunne u. Nicholas J. Wheeler (Hg.), *Human Rights in Global Politics*, Cambridge University Press, S. 185.

¹¹ „Fighting for Survival“ in: *The Economist*, 20-26. November 2004, S. 23ff.

¹² Interview mit Außenminister Jean Asselborn: RTL Télé Lëtzebuerg, *De Politiker vum Mount* vom 29.09.2004. Transkript unter: http://www.gouvernement.lu/salle_presse/Interviews/20040929asselborn_rtltele/index.html

¹³ *forum*-Gespräch mit Vize-Außenminister Nicholas Schmit vom 16.11.2004 [vgl. in diesem Heft S. 16-20].

¹⁴ Rede von Außenminister Jean Asselborn vor der UN-Vollversammlung. Aufzeichnung der Rede unter: <http://www.un.org/webcast/ga/59/24.html>.