

„Das klassische Berufsbild hat sich gewandelt“

Interview mit Marc Ungeheuer, Secrétaire général des Außenministeriums, und Leo Faber, Secrétaire général adjoint, über Aufgaben und Struktur der Luxemburger Diplomatie

Sie leiten das Comité interministériel, das die EU-Présidence vorbereitet. Ist alles im Zeitplan?

Marc Ungeheuer: Wir sind bereit, bis jetzt ist die Organisation absolut im Zeitplan.

Können Sie kurz den Aufwand skizzieren, den die Présidence für Luxemburg bedeutet?

Leo Faber: Die Regierung gab uns vor, dass dieser Ratsvorsitz nicht mehr kosten dürfte als der letzte – aber wir durften die Inflation berücksichtigen. Den aktuellsten Zahlen zufolge beträgt das globale Budget 93 Millionen Euro für die Zeitspanne 2014 bis 2016, inklusive der Ausgaben von Polizei und denen des öffentlichen Bauamtes. Das Außenministerium verwaltet davon 79,5 Millionen. Ein Großteil dieser Mittel fließt in die Gehälter der etwa 200 „chargés de mission“, die für die Présidence eingestellt wurden. Diese Zahlen sind Schätzungen und können sich gegebenenfalls noch verändern in Anbetracht der Aktualität.

M. U.: Der große Aufwand besteht – neben dem nötigen Personal – vor allem in den zahlreichen Sitzungen, die in Luxemburg stattfinden und organisiert werden: Von Juli bis Dezember (außer August) sind 18 informelle Ministertreffen und

und jeden Tag drei bis vier Sitzungen geplant auf unterschiedlichen Ebenen und zu allen Themenbereichen. Darüber hin-

Seine Hauptaufgabe ist es [...] dafür zu sorgen, dass die Beziehungen zu diesem Land gut sind. Das heißt zuerst einmal gute politische Beziehungen, aber zunehmend bedeutsam ist es, die wirtschaftlichen Beziehungen zu fördern.

aus übernehmen wir natürlich auch den Vorsitz der zahlreichen Versammlungen in Brüssel.

Während für die Présidence 2005 noch 280 chargés eingestellt wurden, sind es diesmal mit 200 doch deutlich weniger. Wie erklärt sich dieser Unterschied?

M. U.: Der Hauptgrund ist, dass seit dem Lissaboner Vertrag der Auswärtige Dienst der EU für die Verhandlungen der EU mit Drittstaaten zuständig ist und nicht mehr die Botschaften des Landes, das gerade den Ratsvorsitz innehat. Deshalb bekam keine der bilateralen Luxemburger Botschaften zusätzliches Personal zugesprochen. Bei dieser Présidence wurden nun vor allem zusätzliche Mitarbeiter für die

Ständige Vertretung in Brüssel und die Ministerien in Luxemburg eingestellt. Die Vertretungen bei den internationalen Organisationen in New York, Genf, Wien und Den Haag wurden ebenfalls verstärkt. Denn im multilateralen Bereich kommt dem Land, das den Ratsvorsitz hat, weiterhin eine wichtige Rolle zu.

Wie hat sich die Ausrichtung und Bedeutung einer Présidence nach dem Lissaboner Vertrag generell gewandelt?

M. U.: Es gibt drei wichtige Punkte. Die erste Veränderung ist – wie angesprochen –, dass die Rolle der Présidence in der EU-Außenpolitik geringer ausfällt. Der zweite Unterschied besteht in der deutlich wichtigeren Rolle, die das Europaparlament heute hat. Es entscheidet nun bei sehr viel mehr Themen mit. Im Trilog – also den Verhandlungen zwischen Rat, Kommission und Parlament – muss es dem Luxemburger Minister in den nächsten sechs Monaten also gelingen, die Positionen der Mitgliedstaaten mit denen des Europaparlaments in Einklang zu bringen. Neu ist auch, dass jedes Außenhandelsabkommen vom Parlament angenommen werden muss. Das heißt in der Praxis, dass bei den Verhandlungen auch die Haltung der EU-Parlamentarier in Betracht gezogen werden muss, damit das Abkommen

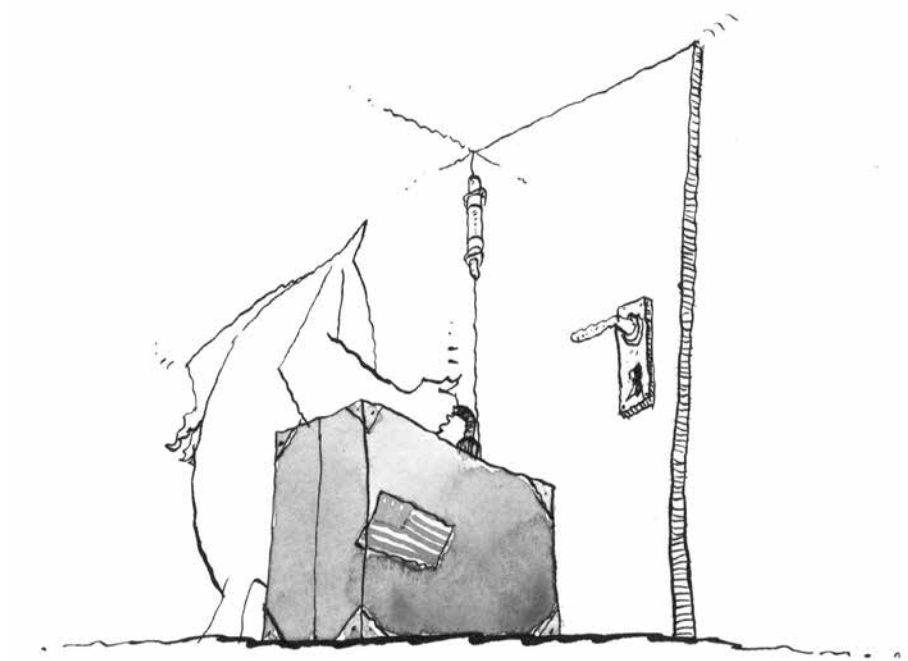
am Ende nicht im Parlament scheitert. Das ist der Fall beim CETA-Abkommen und es gilt auch bereits für TTIP. Und drittens hat auch der Europäische Rat seit dem Lissaboner Vertrag einen ständigen Präsidenten – momentan in der Person von Donald Tusk – und wird nicht, wie davor, von der wechselnden Ratspräsidentschaft geleitet.

Im Dezember findet die große Klimakonferenz in Paris statt. Welche Aufgaben kommen damit auf die Luxemburger Präsidentschaft zu?

M. U.: Die erste Aufgabe wird sein, so früh wie möglich eine gemeinsame EU-Position zu erreichen. Die gibt es im Moment noch nicht. Die Präsidentschaft wird zusammen mit der EU-Kommission in Paris dann die gemeinsame Position verteidigen. Im Juli wird bereits hier in Luxemburg eine große, informelle Vorbereitungskonferenz mit den Hauptakteuren stattfinden – d. h. da geht unsere Rolle über das europäische Niveau hinaus. Es wurde nun auch ein Luxemburger Botschafter ernannt, der sich ausschließlich mit der Klimapolitik beschäftigt und Kontakt mit den Nicht-EU-Ländern hält. Den Lead hat aber das Umweltministerium.

Abseits der außergewöhnlichen Periode einer Präsidentschaft: Was ist heute die Hauptaufgabe eines Luxemburger Botschafters?

M. U.: Seine Hauptaufgabe ist es, Luxemburg in dem jeweiligen Land zu vertreten und dafür zu sorgen, dass die Beziehungen zu diesem Land gut sind. Das heißt zuerst einmal gute politische Beziehungen, aber zunehmend bedeutsam ist es, die wirtschaftlichen Beziehungen zu fördern. Bei Letzteren geht es einerseits darum, Luxemburger Unternehmen zu helfen, in dieses Land zu exportieren oder dort eine Niederlassung zu gründen, aber andererseits auch, Unternehmen von dort nach Luxemburg zu bringen. Dafür sind aber gute politische Beziehungen eine notwendige Bedingung. Nicht vergessen sollte man den kulturellen Austausch: Der Botschafter sollte vermitteln, dass Luxemburg nicht nur ein Finanzplatz ist, sondern auch über ein vielfältiges kulturelles Angebot verfügt. Und schließlich gibt es die konsularischen Aufgaben: den Luxemburgern in jenem Land bei Problemen helfen,



Pässe ausstellen und Visa für Reisende nach Luxemburg ausstellen.

Wie sehr hängt die Förderung des kulturellen Austausches vom persönlichen Interesse des jeweiligen Botschafters ab? Die dafür vorgesehenen Mittel gelten als sehr bescheiden ...

M. U.: In der Tat ist das Budget des Außenministeriums für Kulturförderung relativ bescheiden. Da gibt es allerdings Unterschiede: Eine Maison du Luxembourg (die es u. a. in Brüssel, Paris und Berlin gibt) verfügt über mehr Mittel. Darüber hinaus besteht etwa eine Zusammenarbeit mit dem Exportbüro music:LX – es bestehen also Möglichkeiten. Ich würde sagen, dass durchaus viel persönlicher Input des Botschafters gefragt ist. Er braucht ein Gespür, wofür es in dem jeweiligen Land eine Nachfrage gibt. Nicht jedes Land hat den gleichen Geschmack, was auch kein Problem ist, weil die Luxemburger Kunstszene doch sehr vielfältig ist. In China besteht etwa wenig Interesse an zeitgenössischer Musik, in Japan ist das jedoch wieder ganz anders.

Die Zahl der Luxemburger Botschaften ist in den letzten Jahren gestiegen. Was ist der Grund dafür?

M. U.: Der Anstieg ist nicht enorm. In Abu Dhabi wurde die bisher letzte Bot-

schaft eröffnet. Das hatte den einfachen Grund, dass Luxemburg bis dahin im Mittleren Osten nicht vertreten war. Diese Botschaft wird über ein gemeinsames Budget des Außen- und des Wirtschaftsministeriums geführt. Sowohl politisch als auch wirtschaftlich konnten wir es uns nicht erlauben, diese Region weiter zu ignorieren. Wir denken auch darüber nach, in Lateinamerika eine Botschaft zu eröffnen – da ist noch keine Entscheidung getroffen. In Nicaragua gibt es zwar eine Luxemburger Vertretung, aber die ist vor allem in der Entwicklungshilfe aktiv. Seit 2006 besteht das Generalkonsulat in Shanghai. In Ankara gibt es nun auch eine Luxemburger Botschaft: Die Türkei ist selbstverständlich ein sehr wichtiges Land. Dort präsent zu sein, hat auch wirtschaftliche Gründe. Aber es zeigt vor allem, dass der politische Aspekt weiter große Bedeutung hat – gerade nach den Geschehnissen in den letzten Wochen. [Anm. d. Red.: Die türkische Regierung war verärgert über eine Motion der Chamber, in welcher der Völkermord an den Armeniern anerkannt wird.]

Zahlenmäßig überwiegen weiterhin die Botschaften in EU-Mitgliedstaaten. Welche Rolle bleibt ihnen angesichts einer immer engeren Zusammenarbeit auf EU-Ebene?

M. U.: Im Rahmen der EU treffen sich die Minister zwar häufig persönlich in

Brüssel, aber die politische Rolle der Botschaften in der EU sollte man nicht unterschätzen. Neben der Zusammenarbeit in Brüssel braucht es weiterhin Allianzen in unterschiedlichen Dossiers und es ist auch wichtig, über die innenpolitische Entwicklung der Partnerländer informiert zu sein.

Wie ist Luxemburg in Ländern vertreten, wo es keine Botschaft hat?

M. U.: Da gibt es mehrere Möglichkeiten. In mehreren Ländern – in- und außerhalb der EU – ist Luxemburg durch einen Botschafter in einem Nachbarland repräsentiert. Der Luxemburger Botschafter in Polen ist etwa auch in Litauen und Lettland akkreditiert und besucht diese Länder regelmäßig. Darüber hinaus arbeiten wir mit den belgischen und niederländischen Vertretern zusammen. Belgische Botschaften übernehmen die konsularischen Aufgaben und die wirtschaftlichen Beziehungen. Die belgischen Diplomaten (*conseillers du commerce extérieur*) treffen sich einmal pro Jahr mit der Handelskammer hier in Luxemburg. Das klappt natürlich immer nur insoweit, wie die belgischen Interessen nicht in direkter Kon-

kurrenz zu den luxemburgischen stehen. Bei den politischen Beziehungen arbeiten wir mit den Niederländern zusammen. Wenn etwa ein Minister in ein Land reist, wo wir nicht vertreten sind, wenden wir uns an die niederländische Botschaft. Für jene Länder, wo es weder einen niederländischen noch einen belgischen Vertreter gibt, bestehen Listen, welches EU-Land unsere Interessen betreut. Drittens haben wir in vielen Gegenden der Welt Honorarkonsuln, die Luxemburger bei Problemlagen helfen, aber sie dürfen seit dem Schengen-Abkommen keine Visa mehr ausstellen.

Wie wird ein Honorarkonsul ausgesucht?

M. U.: Oft schlägt ein Honorarkonsul, der diese Tätigkeit nicht weiterführen möchte, selbst einen Nachfolger vor. Das ist der ideale Fall. In anderen Ländern, wo wir durch einen Botschafter vertreten sind, ist es dessen Aufgabe, einen Nachfolger zu finden – meist aufgrund von Empfehlungen der Botschafter anderer Länder. Neben der wichtigen Bedingung, dass der potentielle Honorarkonsul hervorragende politische und wirtschaftliche Verbindungen genießt, sollte er auch genügend

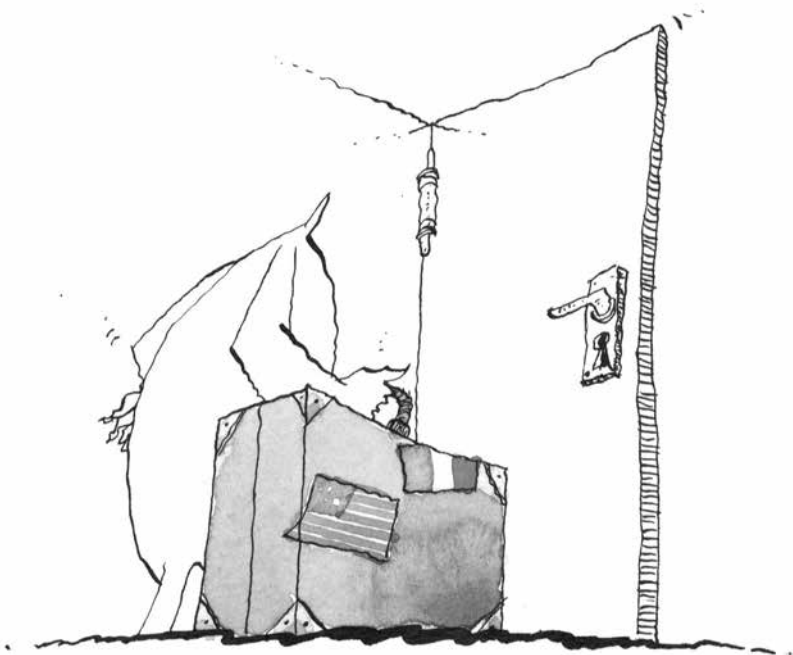
Geld haben, um Gäste einzuladen, eine Feier zum Nationalfeiertag zu veranstalten usw. In Ländern, wo es keine Botschaft gibt, läuft es oft über Empfehlungen von Luxemburger Geschäftsleuten. Es melden sich ebenfalls spontane Kandidaten für solche Posten, da sind wir jedoch im Normalfall sehr kritisch.

Herr Ungeheuer, Sie waren von 2011 bis 2013 EU-Botschafter in Singapur. Mit ihrer Erfahrung von beiden Seiten: Ist die EU-Außenpolitik eine Konkurrenz oder eine Unterstützung der Luxemburger Außenpolitik? Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit?

M. U.: Die EU-Botschaften sind als solches nichts Neues, es waren früher Delegationen der EU-Kommission. Ihre neue politische Rolle ist für Luxemburg positiv, besonders wenn die EU-Delegationen ganz transparent und intensiv kommunizieren. Auf diesem Weg können wir deutlich mehr Informationen bekommen, weil die Delegationen einen besseren Zugang zu den Akteuren des jeweiligen Landes haben und personell besser ausgestattet sind. In Singapur verfügte ich über ein Team von 12 Mitarbeitern, während Luxemburg dort von Bangkok aus vertreten wird. Das bedeutet allerdings nicht, dass bilaterale Botschaften überflüssig würden. Es ist wichtig, dass die EU eine gemeinsame Präsenz hat, trotzdem bleiben wir in Konkurrenz mit anderen Mitgliedstaaten, wenn es darum geht, Unternehmen anzuziehen.

Es gibt 22 ausländische Botschaften in Luxemburg. Manche schließen, andere Länder eröffnen ihre Botschaft (wieder). Welche Tendenz gibt es in dieser Hinsicht?

M. U.: Mehrere Länder haben in der Tat ihre Botschaften geschlossen, wie etwa Dänemark und Schweden, oder werden dies – wie z. B. Finnland – in Kürze tun. Andere Länder, wie Tschechien oder Ungarn, sind wieder diplomatisch in Luxemburg vertreten. Kap Verde wird seine Vertretung in eine regelrechte Botschaft verwandeln. Die Tendenz zum Rückzug lässt sich eigentlich nur bei den nordischen Ländern beobachten, die gerade versuchen ein anderes diplomatisches Modell zu entwickeln, vor allem die Schweden mit sogenannten „ambassadeurs itinérants“.



L. F.: Verschiedene Länder denken zum Beispiel auch darüber nach, wie sie ihre Botschaften mit dem Privatsektor zusammenbringen können. Das geht noch einen Schritt weiter, aber das entspringt alles der Bestrebung zu sparen. Mietgemeinschaften – also „colocation“ – von Botschaften mehrerer Länder ist ebenfalls ein Trend.

M. U.: Unsere Botschaft in Addis-Abeba ist etwa auch in einer Mietgemeinschaft mit der EU-Delegation. Gerade in einem Land, wo es große Sicherheitsprobleme gibt, ist das die einzige Lösung, die für uns finanzierbar ist.

Wie hat sich das Berufsbild des Diplomaten in den letzten Jahren gewandelt?

M. U.: Das klassische Berufsbild hat sich dahingehend gewandelt, dass wir heute glücklicherweise sehr viel mehr Frauen in diesem Beruf haben. Eine wichtige Herausforderung ist heute, und darauf pochen wir sehr, dass der künftige Diplomat über fundierte ökonomische Kenntnisse verfügt. Das Berufsbild ist auch vielfältiger geworden: Ein junger Diplomat muss sich Wissen und Können sowohl im Rahmen von internationalen Organisationen wie im bilateralen Kontext aneignen. Andere Aspekte haben sich hingegen nicht geändert. Es ist immer noch so, dass ein Diplomat alle drei bis vier Jahre in ein anderes Land geschickt wird. Doch heute übt der Partner meistens ebenfalls einen Beruf aus. Es ist sehr wichtig, dass das Außenministerium sich darum kümmert und dies in Betracht zieht, soweit es eben möglich ist. Aus familiären Gründen werden auch die allermeisten Standortwechsel normalerweise in den Sommerferien durchgeführt, aus Rücksicht auf die Kinder.

Der Luxemburger Öffentliche Dienst ist sehr frankophon, teils auch frankophil geprägt. Gibt es bei den jungen Beamten einen größeren angelsächsischen Einfluss?

M. U.: Ja, den gibt es in der Tat. Früher kamen mehr Kandidaten mit einem französischen Studienhintergrund, heute sind die angelsächsischen Studienabschlüsse mehrheitlich vertreten. Das nimmt man zur Kenntnis, aber ich kann mir auch keinen Diplomaten mehr vorstellen, der nicht fließend Englisch spricht. Ich war in

Bangkok, Peking und Singapur und dort werden alle Meetings mit den Botschaftern nur noch auf Englisch abgehalten. Auch auf anderen Posten, wo alles traditionell auf Französisch gelaufen ist, wurde auf Englisch umgestellt. Intern arbeiten wir allerdings immer noch auf Französisch.

L. F.: Das Englische hat sich sehr stark durchgesetzt, selbst in Brüssel. In den Arbeitsgruppen, in denen es keine direkten Übersetzungen mehr gibt, sprechen die Franzosen ebenfalls Englisch, weil sie wissen, dass die meisten sie sonst nicht verstehen. Auch intern bekommen wir regelmäßig Berichte auf Englisch. Da sind wir schon sehr flexibel, vor allem auch, weil das Personal in den Botschaften ja zum Teil aus Einheimischen besteht.

Wie sieht eine klassische Diplomatenkarriere aus?

M. U.: Ich weiß nicht, ob es die klassische Karriere noch gibt. Bei uns ist es normalerweise so, dass man am Anfang erst einmal drei bis fünf Jahre in Luxemburg arbeitet. Dann kommen zwei Posten im Ausland, bevor man wieder nach Luxemburg zurückkehrt und einen Posten erhält,

der dem „Middle Management“ entspricht. Danach geht man nochmals ein- bis zweimal ins Ausland und das reicht dann normalerweise, um entweder Direktor oder Botschafter zu werden.

L. F.: Vor 15 Jahren konnte man tatsächlich recht früh Botschafter werden. Danach wurde allerdings massiv eingestellt, so dass wir heute eine Struktur haben, die dazu führt, dass die Anwärtler länger warten müssen, bis sie einen solchen Posten besetzen können. Heute dauert es eher 20 Jahre, bevor man Botschafter wird, was im Grunde auch normal ist.

M. U.: Das entspricht auch der Praxis im Ausland. Trotzdem ist es immer noch ein attraktiver Beruf. Diplomat zu sein, hat viel mit Berufung zu tun. Man muss das einfach mögen, alle vier Jahre den Wohnsitz zu wechseln, neue Freunde zu suchen, seiner Familie all das zuzumuten ... Ich habe es jedoch immer gemocht, nicht ein ganzes Leben lang dasselbe zu machen.

Vielen Dank für das Gespräch! ♦

Das Interview fand am 20. Mai 2015 statt. Die Fragen stellte Laurent Schmit.

