

# Luxemburg

Jean-Marie Majerus

Vor der Gründung gemeinsamer europäischer Institutionen im Jahre 1951 war Luxemburg als autonomes Land bestenfalls ein Spielball der europäischen Politik. Heute jedoch kann das Land dank seiner Zugehörigkeit zur Europäischen Union vor allem während seiner Präsidentschaft regelmäßig gestaltend in die europäische Politik eingreifen. Die letzte EU-Ratspräsidentschaft, die Luxemburg vom 1. Juli bis zum 31. Dezember 2015 innehatte, gab dem Außen-, Europa- und Einwanderungsminister Jean Asselborn dementsprechend die Möglichkeit, größeren politischen Einfluss auszuüben, als die Größe des 600.000-Einwohnerstaates es eigentlich vermuten lässt. Zweifellos ist die EU-Ratspräsidentschaft für das luxemburgische Außenministerium eine außerordentliche Herausforderung, allerdings verfügt das Land über eine beträchtliche Erfahrung mit EWG- beziehungsweise EU-Ratspräsidentschaften, handelt es sich mittlerweile doch um die zwölfte Präsidentschaft seit 1960.

Seit dem Vertrag von Lissabon hat sich die Bedeutung der rotierenden Präsidentschaften jedoch wesentlich verändert: Konnten vor dem Vertrag von Lissabon in erster Linie kleinere und mittlere EU-Mitgliedstaaten noch hoffen, in die Rolle des „ehrlichen Maklers“ zu schlüpfen, so wird ihnen diese Aufgabe mittlerweile durch die neuen Bestimmungen des Vertrags erheblich erschwert<sup>1</sup>. Die französische Zeitung *Le Monde* war 1997 noch voll des Lobes für die Präsidentschaft der kleinen Staaten,<sup>2</sup> jedoch bezieht dieses Lob, welches zweifelsohne berechtigt ist, auf längst vergangene Zeiten. Bedeutet dies nunmehr, dass die außenpolitische Rolle Luxemburgs nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon entscheidend geschwächt wurde? Der Ratschlag Asselborns, des dienstältesten Außenministers in der Europäischen Union, findet häufig Gehör, sowohl im Rat der Europäischen Union als auch bei der NATO. So schreibt die österreichische Zeitung *Der Standard*: „Luxemburg mag nicht die größte Streitmacht der NATO stellen, (...) doch politisch zählt das Wort des luxemburgischen Außenministers durchaus.“<sup>3</sup> Gleichzeitig erklärt die deutsche Zeitung *Die Welt*: „Asselborn spricht aus, was die meisten europäischen Politiker denken.“<sup>4</sup> Durch seine regelmäßige Präsenz in der Öffentlichkeit, insbesondere in deutschen Medien, versucht er nicht nur, die Politik der Europäischen Union öffentlichkeitswirksam zu verteidigen, sondern es gelingt ihm auch, luxemburgischen Positionen mehr Gehör zu verschaffen.<sup>5</sup>

- 
- 1 Guido Lessing/Jean-Marie Majerus: *Luxembourg presidencies*, S. 5. abrufbar unter: <http://www.cere.public.lu/fr/actualites/2015/06/PRE-Presidency-Conference/The-Luxembourg-Presidencies-1.pdf> (letzter Zugriff: 27.6.2016).
  - 2 Luc Rosenzweig: *Les avanies des petits pays dans la grande Europe*, in: *Le Monde*, 25.3.1997.
  - 3 *Der Standard*: *Die Partner der Nato bremsen die Türkei*, 20.2.2016.
  - 4 Alan Posener: *Elitenprojekt Europa*, in: *Die Welt*, 11.4.2016; Thorsten Riecke: *Moskaus perfides Spiel*, in: *Handelsblatt*, 23.2.2016.
  - 5 Vgl. die Äußerungen von Jean Asselborn: „Man darf und kann Ländern wie Deutschland nicht die ganze Last überlassen“, in: 19. WDR Europaforum, 12.5.2016.

Der mitunter forschende Auftritt Asselborns kommt nicht immer gut bei den Gescholtenen an und dementsprechend reagieren diese häufig mit Hohn und Spott auf seine Ermahnungen: „Mit seiner üblichen Arroganz verurteilt Asselborn diejenigen, die nicht mit ihm übereinstimmen, als Europäer zweiter Klasse.“<sup>6</sup> Andere Stimmen sind noch kritischer: „Wer Lux-Leaks am Hals hat, soll nicht Solidarität predigen.“<sup>7</sup> Ohne Zweifel hat die „Lux-Leaks-Affäre“ dem Ansehen Luxemburgs geschadet, dementsprechend bemühen sich Asselborn und der luxemburgische Finanzminister Pierre Gramegna um Schadensbegrenzung, dies allerdings nur mit mäßigem Erfolg.

### Ratspräsidentschaft

2014 hatte sich das Trio Italien-Lettland-Luxemburg auf ein Programm geeinigt, welches der Ankurbelung der europäischen Wirtschaft oberste Priorität einräumen sollte. Das Wachstum in der Europäischen Union sollte durch erhöhte Investitionen gestärkt werden, und zwar im Einklang mit dem Juncker-Plan. Man beabsichtigte, die Entwicklung der IT-Technologien zu fördern, gleichzeitig sollten die Bürgerrechte ausgeweitet und die Finanzkrise gemeistert werden.<sup>8</sup> Die luxemburgische Regierung hatte sich viel für die sechsmonatige Präsidentschaft vorgenommen und dementsprechend kündigte Asselborn an,<sup>9</sup> die Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten durch die Schaffung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) sowie durch die Förderung von Forschung und Innovation zu stärken. Auf diese Weise sollte auch der Kampf gegen Verarmung und Arbeitslosigkeit gewonnen werden. Vor allem versprach die luxemburgische Regierung sich viel von der Klimaschutzkonferenz COP21 in Paris im Dezember 2015.<sup>10</sup> In der Tat wurde der Abschluss der COP21-Verhandlungen in Paris zu einem beachtlichen Erfolg während der luxemburgischen Ratspräsidentschaft.

Allerdings war es die Lösung der Flüchtlingsfrage, welche der luxemburgischen Präsidentschaft die meiste Energie abverlangte. Asselborn verurteilte den Bau eines Grenzzauns durch einzelne Mitgliedstaaten, gleichzeitig verteidigte er unverdrossen die Position der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel. Hierbei stieß der luxemburgische Außenminister allerdings auf die ablehnende Haltung der Visegrád-Staaten.<sup>11</sup> Nichtsdestotrotz bemühte sich die luxemburgische Präsidentschaft unentwegt, eine Kompromisslösung zu finden; galt es doch, mehr als 160.000 Flüchtlinge möglichst gerecht auf die einzelnen Mitgliedstaaten zu verteilen. Anlässlich des Innen- und Justizministerrates im September 2015 wurde der Vorschlag der luxemburgischen Präsidentschaft mehrheitlich angenommen – trotz der Enthaltung der Slowakei, Tschechiens, Ungarns, Rumäniens und Finnlands. Griechenland und Italien, welche die Hauptlast bei der Aufnahme von Flüchtlingen aus Nord-

---

6 Magyar Nemzet: Hungarian foreign minister Szijjarto speaks of EU's hypocrisy on migrant policy, 13.5.2016.

7 Aachener Zeitung: Scharfe Kritik aus Prag auf Asselborn Zitat, 12.5.2016.

8 Lettische Ratspräsidentschaft 2015: Presidency and Trio programme, abrufbar unter: <http://eu2015.esb.gov.lv/content/presidency-and-trio-programme> (letzter Zugriff: 22.8.2016).

9 Vgl. die Äußerungen von Jean Asselborn in: Abgeordnetenversammlung Luxemburgs: Sitzungsprotokoll, 11.6.2015.

10 Luxemburgische Ratspräsidentschaft 2015: Xavier Bettel stresses the importance of accelerating the energy transition at the opening of the SET-Plan Conference, 21/22.9.2015, abrufbar unter: <http://www.eu2015.lu.eu/en/actualites/articles-actualite/2015/09/21-conf-setplan-bettel-moedas/index.html> (letzter Zugriff: 27.06.2016).

11 AFP: Le groupe de Visegrad refuse les quotas de migrants voulus par l'Union européenne, 11.9.2015.

afrika und der Türkei tragen, wurde Hilfe zugesagt. Den beiden EU-Mitgliedstaaten wurde die personelle Aufstockung von FRONTEX, einem europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen und Europol versprochen.<sup>12</sup>

Seit den Attentaten von Paris im Jahre 2015 überlagert der Kampf gegen den islamistischen Terror alle anderen politischen Themen. Angesichts weiterer drohender Terroranschläge sollte das Europäische Parlament seinen Widerstand gegen den seit 2011 in der Schublade liegenden Vorschlag zur Passagierlistendatenspeicherung (PNR)<sup>13</sup> aufgeben. Damit wurde die Umsetzung dieses Vorhabens zu einem der Haupterfolge der luxemburgischen Präsidentschaft.

### Europa- und Außenpolitik

Eigentlich ist die Europa- und Außenpolitik Luxemburgs bei der einheimischen Bevölkerung hoch angesehen und Asselborn erfreut sich großer Beliebtheit und hoher Zustimmungswerte, was nicht für jeden seiner Ministerkollegen gilt.<sup>14</sup> Die Handelsabkommen Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) mit den USA und Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) mit Kanada hingegen sind heftig in der luxemburgischen Öffentlichkeit umstritten.<sup>15</sup> Dementsprechend musste Asselborn, eigentlich ein Befürworter des CETA-Abkommens, eine vom luxemburgischen Parlament fast einstimmig verabschiedete Resolution CETA betreffend als „konstruktiv“ beurteilen, weil sie „seine Position gegen die EU Kommission stärke.“<sup>16</sup> Dass diese Resolution vom Parlament verabschiedet wurde, ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die Abgeordneten an der Unabhängigkeit der vorgesehenen Schiedsgerichte zweifelten. „Für die EU-Kommission ist der Beschluss ein schwerer Rückschlag. Sie will CETA möglichst bald von den Mitgliedsstaaten absegnen lassen.“<sup>17</sup>

Die luxemburgische Außenpolitik sollte allerdings nicht auf die Rolle Luxemburgs in der Europäischen Union reduziert werden: Von Januar 2013 bis Dezember 2014 war Luxemburg nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (VN). Der Kleinstaat konnte sich bei der Wahl in der VN-Generalversammlung gegen Finnland durchsetzen. Dieser Achtungserfolg ist nicht zuletzt auf die außerordentlich großzügige Politik der luxemburgischen Entwicklungshilfe zurückzuführen. Das Großherzogtum hat sich 1995 dazu verpflichtet, bis 2000 jährlich mehr als 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Entwicklungshilfe zur Verfügung zu stellen und tatsächlich ist das Land einer der wenigen Staaten, die diese Vorgabe auch einhalten.<sup>18</sup> Beim Treffen der EU-Entwicklungsminister in Luxemburg im Oktober 2015 wollte man entscheidend in der EU-

12 Luxemburgische Ratspräsidentschaft 2015: Jean Asselborn calls for a European Asylum System and a specialised European jurisdiction to hear asylum cases, 3.9.2016, abrufbar unter: <http://www.eu2015.lu/en/actualites/articles-actualite/2015/09/03-conf-amb-ue/index.html> (letzter Zugriff: 22.8.2016).

13 Bulletin Quotidien: European Passenger Name Record. Les États membres lèvent les derniers blocages autour du ‚PNR‘ européen, 7.12.2015.

14 Luxemburger Wort: Politbarometer-Umfrage von RTL und LW, 25.5.2016.

15 „TTIP op den Tip“ ist Luxemburgisch für „Das TTIP Abkommen gehört auf die Müllhalde“. So lautet die Schlagzeile des grünen Abgeordneten des Europaparlaments Claude Turmes, mit der er den Widerstand gegen das Handelsabkommen entfachte.

16 Tageszeitung: Aufstand im Zwergenstaat, 9.6.2016.

17 Die Zeit: Parlament will CETA aufschieben, 7.6.2016.

18 Organization for Economic Cooperation and Development: Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe. Bericht des Vorsitzenden des Ausschusses für Entwicklungshilfe James H. Michel, 1998.

Entwicklungspolitik vorankommen.<sup>19</sup> Nach Ansicht europäischer Nichtregierungsorganisationen geben sich die EU-Staaten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zu wenig Mühe, um den Entwicklungsländern ausreichend Unterstützung zukommen zu lassen.<sup>20</sup>

Ohne Zweifel gefällt es Luxemburg, unter den Großen der Kleinste zu sein, umgekehrt ist dies jedoch keineswegs der Fall. Alles andere als „amused“<sup>21</sup> war Asselborn, als Premierminister Xavier Bettel erklärte, er wolle einen „G9-Gipfel“ der kleinsten Staaten Europas einberufen – eine Art Pendant zum G7 der bedeutendsten Industrienationen. Der Außenminister „sah [durch dieses Vorgehen] das Renommee des Landes in Frage gestellt.“<sup>22</sup> Außerdem war die „Idee“ von Bettel nicht im Vorfeld mit dem Kabinett abgesprochen und dementsprechend wurde sie unverzüglich verworfen – wohl auch, weil sie dem Ansehen und der internationalen Position des Kleinstaates Luxemburg eher geschadet als genutzt hätte.

### **Weiterführende Literatur**

Wolfgang H. Lorig/Mario Hirsch (Hrsg.): Das politische System Luxemburgs – Eine Einführung, Wiesbaden 2008.

Robert Steinmetz/Anders Wivel (Hrsg.): Small states in Europe: challenges and opportunities, Ashgate 2010.

---

19 Luxemburger Wort: Beschlüsse umsetzen, 27.10.2015.

20 Lëtzebuurger Journal: Nachbessern!, 27.10.2015.

21 L'Essentiel: G9: Xavier Bettel n'avait pas mis Jean Asselborn au courant, 10.12.2015.

22 Luxemburger Wort: Ein 'clin d'oeil' schlägt hohe Wellen, 10.12.2015.