

Über einen glanzvollen
außenpolitischen Auftakt
und seine Chancen

Auf internationaler Bühne

Beate Neuss

Erwartungen und Skepsis kennzeichneten den Amtsantritt von Angela Merkel: Die Erwartungen der Partner Deutschlands, es werde sich außenpolitisch Grundlegendes ändern, waren gepaart mit der Skepsis, ob sie – „außenpolitisch unerfahren“ – auf dem internationalen Parkett erfolgreich agieren könne. Die gelungenen Antrittsreisen, die erfolgreiche Vermittlung des Finanzkompromisses auf dem europäischen Gipfel, die äußerst positiv aufgenommenen Eröffnungsvorträge auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos und auf der Münchener Sicherheitskonferenz, dazu zwei Geiselnbefreiungen wurden jedoch zum glänzenden Auftakt ihrer Kanzlerschaft. Die Bürger registrieren den Erfolg und danken mit beeindruckender Zustimmung für die Kanzlerin in Meinungsumfragen. Der Verdacht, man habe dieses alles Angela Merkel, einer Frau, einer Ostdeutschen, nicht zugetraut und sei nun schlicht positiv überrascht, dürfte für den einen oder anderen Bürger oder sogar Politiker zutreffen. Das würdelose Verhalten des soeben abgewählten Kanzlers in der Wahlnacht deutete darauf hin, dass die Oppositionsführerin hier und da unterschätzt wurde. Aber schon der Eindruck außenpolitischer Unerfahrenheit war falsch. Die intensiven Außenkontakte, die Angela Merkel seit eineinhalb Jahrzehnten, seit der Übernahme ihres ersten Ministeriums in der Regierung Kohl pflegte, brachten sie bereits mit fast allen Gesprächspartnern zusammen, die sie nun als Kanzlerin trifft.

Anders als ihre Amtsvorgänger hat sie die Außenpolitik vom ersten Tag zu einem Schwerpunkt ihrer Politik gemacht und reagiert damit angemessen auf die internationalen Herausforderungen, denen Deutschland nicht entgehen kann. Alle Kanzler nach Konrad Adenauer starteten zunächst als Innenpolitiker und entdeckten, mit der Ausnahme Willy Brandts, die Außenpolitik erst später; Gerhard Schröder zog sie erst im Wahljahr 2002 an sich. Angela Merkel hat bei Helmut Kohl beobachten können, dass die Außenpolitik ihre Weichenstellung und ihre grundlegende Prägung auch durch Ton und Stil nicht im Auswärtigen Amt, sondern im Kanzleramt erfährt. Unübersehbar war auch, in welchem Maße Außenpolitik für den Amtsinhaber öffentliche Aufmerksamkeit, Anerkennung und Glanz gewinnen kann. Nicht zuletzt zeigte sich in diesen ersten Wochen, dass der Preis für das Kanzleramt bei der Ressortverteilung nicht zu hoch war: Es ist die Kanzlerin, die im Licht der Öffentlichkeit steht und die Außenpolitik gestaltet, eine Entwicklung, die sichtlich zur Nervosität des Koalitionspartners beiträgt.

Fundamentale Veränderungen

Der charmante Handkuss von Jacques Chirac signalisierte unübersehbar den Beginn einer in vielerlei Hinsicht neuen Ära, überspielte aber eher die inhaltliche Neuorientierung. „Eine grundlegend andere Politik, damit es grundlegend anders wird“ (*Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 24. Juni 2005) hatte sie vor den

Wahlen versprochen und umgehend neue Weichen gestellt. In der Tat: Ihre Politik zeigt grundlegend andere Züge. Angela Merkel tut, was sie ankündigt, und wirkt daher beständig und glaubwürdig. Bei ihrem Amtsantritt hatte sie den mittelosteuropäischen Partnern versprochen, die Beziehungen zu ihnen auszubauen und nicht über ihren Kopf hinweg zu agieren. Dass sie dieses Versprechen hält, wird nicht nur in Polen erfreut zur Kenntnis genommen. Der Stilwandel vom auftrumpfenden Selbstbewusstsein Schröders zur gelassenen Selbstsicherheit Angela Merkels hat die Atmosphäre verändert; anders als ihr Vorgänger wirkt sie nie großspurig – ein neuer Zug in der deutschen Außenpolitik, der im In- und Ausland mit Erleichterung zur Kenntnis genommen wird.

Ostdeutsche Prägung

Unübersehbar ist sie durch ihre ostdeutsche Biografie geprägt: Ihr Bestreben, „das Fenster zu mehr Freiheit zu öffnen“ (Merkel), und ihr bemerkenswerter Mut, nicht konfrontativ, sondern gelassen und ruhig Differenzen anzusprechen, gehen auf ihre Erfahrungen in und mit der kommunistischen Diktatur zurück. Kritik an Guantánamo und Tschetschenien, ein Gespräch mit Vertretern von Menschenrechtsgruppen in Moskau und mit dem aussichtslosen demokratischen Gegenkandidaten des Diktators Lukaschenko in Berlin wirken authentisch – umso mehr, als es ihr nicht um leere Gesten und spektakuläre Schlagzeilen in den Medien geht. Was unter ihrem Vorgänger in Vergessenheit geriet: Wenn Meinungsverschiedenheiten sachlich ausgetragen und nicht als Instrument für andere, zum Beispiel innenpolitische Ziele missbraucht werden, beschädigen offene Worte freundschaftliche Beziehungen nicht.

Angela Merkel definiert die außenpolitischen Interessen Deutschlands nicht primär im exklusiven Kontakt zu den

großen Staaten, nicht mehr ausschließlich durch Wirtschafts- und Handelsinteressen und nicht mehr in der Bildung von Achsen. Daraus ergeben sich drei gravierende Veränderungen:

Erstens: Die Balance zwischen Paris und Washington, Washington und Moskau, großen und kleinen Mitgliedstaaten der EU wird wiederhergestellt.

Zweitens: Die mittelosteuropäischen Staaten werden nicht, wie unter Schröder, als lästiger Faktor für die Beziehungen zwischen zwei Mächten angesehen.

Drittens: Angela Merkel schaut kritischer auf die innere Entwicklung von Staaten; Freiheit und Menschenrechte werden als Faktor der Außenpolitik berücksichtigt.

Gestaltung Europas

Die Reihenfolge der Antrittsreisen war unspektakulär: Paris, Brüssel, wo sie sowohl die EU als auch die NATO besuchte, London, Washington, schließlich Polen und Israel mit einem Abstecher nach Palästina. Paris als erstes Ziel anzusteuern zeigte, dass auch Angela Merkel in der französischen Regierung einen entscheidenden Partner für die Gestaltung der daniederliegenden europäischen Einigungspolitik und für die Bewältigung der großen internationalen Herausforderungen sieht. Die Gestaltung Europas bleibt das beherrschende Thema der deutsch-französischen Freundschaft, die aber nicht mehr als ausgrenzend betrachtet wird. Wesentliches neues Element ist die Berücksichtigung auch der kleinen Partner.

Während Merkel versucht, die europäische Verfassung durch einen Zusatz zur Sozialpolitik zu retten, schlägt Chirac vor, einige Teile, insbesondere in der Außen- und Sicherheitspolitik und der justiziel- len Zusammenarbeit, in Kraft zu setzen oder gar, so Sarkozy, einen kurzen Text auf der Basis des ersten Kapitels der Verfassung zur Funktionsweise der EU 25

auszuarbeiten. Angela Merkel gibt den unter großen Mühen entstandenen Verfassungstext noch nicht auf; schließlich ist er nur von zwei Staaten abgelehnt worden. Sie weiß auch, dass mit den Präsidentschaftswahlen 2007 die Karten in Frankreich neu gemischt werden, die französische Politik somit noch nicht festliegt und mit der deutschen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 auch gestalterische Möglichkeiten verbunden sind. Dem Verfassungsvertrag neue Legitimität durch eine Deklaration zur „sozialen Dimension Europas“ zu geben ist sicher eine Option. Dem französischen Begehren, bestimmte Branchen mit geringeren Mehrwertsteuersätzen zu belasten, kann sie naturgemäß nicht nachgeben, wenn zu Hause die Erhöhung der Mehrwertsteuer ansteht. Chirac hat aber wahrgenommen, dass sein Versuch, die nukleare Abschreckungskomponente wieder in die internationale Politik zu integrieren, von der Kanzlerin akzeptiert wurde. Sie hielt der beinahe hysterischen Reaktion in der deutschen Öffentlichkeit auf die Äußerung des französischen Präsidenten, terroristische Anschläge von Staaten könnten auch nuklear beantwortet werden, beim Treffen in Versailles im Januar unaufgeregt entgegen, dass dies die bekannte französische Nukleardoktrin sei. Chirac hatte den Iran nicht genannt, aber wohl doch im Auge gehabt. Die Bedrohlichkeit, die in der iranischen Nuklearpolitik gesehen wird, die Reaktionen in Berlin und Paris führen die europäischen Staaten und die USA wieder näher zusammen.

Transatlantischer Austausch

Schröder hatte Paris zum einseitig bevorzugten westlichen Partner gemacht und durch diese absolute Anbindung an Chirac der deutschen Außenpolitik jeglichen Handlungsspielraum genommen. Angela Merkel eröffnete ihr wieder Beweglichkeit durch die Neujustierung der

Beziehungen zu Washington. Sie demonstrierte dort, dass „freimütige Gespräche“, die diplomatische Umschreibung des Aufeinanderprallens unterschiedlicher Meinungen unter Freunden, möglich sind, wenn sie der Sache und nicht der Instrumentalisierung für andere, innenpolitische Zwecke dienen sollen. George W. Bush hatte sich auf die Kritik an dem Gefangenenlager Guantánamo und an den CIA-Aktivitäten in Europa einstellen können, nachdem die Kanzlerin den problematischen Umgang der USA mit Terrorverdächtigen bereits angesprochen und schon Condoleezza Rice eine Verurteilung der Folter mitgegeben hatte. Bush akzeptierte die mahnenden Worte, die authentisch klingen bei ihr, die in einem Unrechtsstaat aufgewachsen ist. Merkel anerkennt das Dilemma, in dem sich Rechtsstaaten in Anbetracht der neuen Dimension der Bedrohung befinden. Der Kanzlerin kam zugute, dass sie mit ihrem expliziten Bekenntnis zu individuellen Freiheitsrechten und zur Bedeutung der NATO als westliches strategisches Verbindungsglied sowie mit der Einschätzung des Irans und den notwendigen Schritten, also der Einschaltung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, mit der amerikanischen Administration im Einklang war. So war sich der Präsident mit der amerikanischen Presse einig: Der Eindruck von Angela Merkel sei „unglaublich positiv“ (*incredibly positive*) – eine wichtige Grundlage, wenn Deutschland wieder als vertrauenswürdiger Partner akzeptiert werden will. Merkel erläuterte Anfang Februar auf der Münchener Sicherheitskonferenz, dass sie die NATO auch als politisches Element in den transatlantischen Beziehungen sieht, als erste Instanz für „eine permanente gemeinsame Analyse der Bedrohungen“. Das Bündnis als zentrales Forum sicherheitspolitischer Koordination zu definieren bedeutet, über dieses Einfluss auf die amerikanische

Willensbildung anzustreben und zugleich die Europäer zum Austausch und zur Annäherung ihrer Auffassungen zu bringen.

Deutsch-polnische Nachbarschaft

Besonders deutlich war die Neuorientierung gegenüber Osteuropa, die bereits im Wahlkampf angekündigt worden war. Manch einer in Deutschland und Polen hatte daher spekuliert, der Besuch beim polnischen Nachbarn könne vor dem Besuch in Frankreich erfolgen, aber da sie noch wenige Wochen vor Amtsantritt Polen besucht hatte, entfiel ein Grund, von der traditionellen Route abzuweichen. Zweifellos gehörte ihr Gespräch mit dem neu ins Amt gewählten Präsidenten Lech Kaczynski zu den schwierigeren: Zum einen war in Warschau besonders viel zerbrochenes Porzellan der deutsch-polnischen Beziehungen aus der Regierung Schröder zu kitten, zum anderen hatte sich Kaczynskis Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS) im Wahlkampf besonders kritisch über Deutschland geäußert, nicht zuletzt in der Frage des Zentrums gegen Vertreibungen, das Frau Merkel unterstützt. Aber die Kanzlerin konnte glaubwürdig machen, dass sie das wichtigste Problem der deutsch-polnischen Beziehungen beseitigen werde: die Gleichgültigkeit gegenüber den Anliegen Polens und der anderen Nachbarn Russlands, die für Bundeskanzler Schröder laut *Neue Zürcher Zeitung* „wie lästige Hindernisse auf dem Pilgerpfad nach Moskau und St. Petersburg“ gelegen hatten.

Zunächst hatte es so ausgesehen, als ob Merkel den Kurs Schröders in der Politik mit Russland fortsetzen wolle, weil sich das Kanzleramt während der Auseinandersetzung zwischen Gasprom, letztlich also der russischen Regierung, und der Ukraine zurückgehalten hatte. Die Kanzlerin bewahrte sich die klaren Worte für ihren Besuch im Kreml auf und zögerte nicht, auch jenseits von Wirtschafts- und

Energiefragen Themen anzusprechen, die ihr Vorgänger stets ausgeklammert hatte. Die Behandlung der Ukraine und Weißrusslands hat wohl dazugehört wie auch das Problem Tschetschenien. Nicht zuletzt hat Merkel das neue russische Gesetz über Nichtregierungsorganisationen angesprochen. Es löst unter russischen Menschenrechtsorganisationen, aber auch in der westlichen Zivilgesellschaft große Besorgnis aus, weil darin ein Instrument der zunehmend autokratisch agierenden russischen Regierung gesehen wird, bürgerschaftliches Engagement zu unterbinden.

Zusammenarbeit mit Russland

Merkel hatte zunächst die Dimension der Kooperation mit Moskau neu abgegrenzt: Sie wählte den Begriff der strategischen Partnerschaft; er sei ein besserer Begriff als Freundschaft, weil die Partner nicht so viele Werte teilen würden. Aber es gelang, in der Frage der vom Iran beabsichtigten Urananreicherung die Unterstützung Putins zu gewinnen; sein Vorschlag, die Anreicherung in Russland durchzuführen, ist sicherlich ein wichtiges Angebot in der diplomatisch verfahrenen Situation. Zwar war die Begegnung zwischen Präsident Putin und Bundeskanzlerin Merkel kühler als die zwischen Putin und Schröder, aber beide sprachen von einem sehr guten Treffen in guter Atmosphäre. Ziel Merkels ist es, die engere Zusammenarbeit mit Russland in europäischen Fragen zu suchen, zum Beispiel in der Kosovo-Frage, dessen Status geklärt werden muss, oder in einer trilateralen Kooperation zwischen Russland, EU und USA in der Terrorbekämpfung und bei Problemen des Kaukasus. Im April werden in Tomsk beide Politiker die strategische Partnerschaft ausbauen können.

Kann dieses Treffen noch als wenig überraschend eingeschätzt werden, so trifft das nicht für die Fortsetzung des Besuchs zu: Angela Merkel traf sich in der

Residenz des deutschen Botschafters mit Vertretern der „Soldatenmütter“ und von russischen Menschenrechtsorganisationen; sie nahm sich Zeit für Gespräche mit ihnen.

Nicht in die Öffentlichkeit gezerrt wurde, wie ernst sie ihr Versprechen an die mittelosteuropäischen Staaten genommen hatte, nicht über ihre Köpfe hinweg zu agieren: Der deutsche Botschafter in Warschau hatte die polnische Regierung vor ihrem Moskau-Besuch darüber unterrichtet, welche Themen Frau Merkel in Moskau ansprechen wolle, und im Anschluss an den Besuch über die Ergebnisse informiert. Unübersehbar ist, dass die Regierungschefin versucht, die unbehagliche Lage der demokratischen Regierungen beziehungsweise der demokratischen Opposition im geografischen Raum zwischen Deutschland und Russland zu erleichtern: Eine deutsch-polnische Kommission zur Diskussion von Energiefragen wurde ins Leben gerufen, um Polen nach dem Abkommen über die Gaspipeline durch die Ostsee unter Schröder und dem Abdrehen der Gaslieferungen an die Ukraine Sicherheit zu vermitteln. Alexander Milinkevich, Führer der demokratischen Opposition in Weißrussland, wurde Anfang Februar nicht nur von Außenminister Steinmeier, sondern überraschend auch von Angela Merkel empfangen. Er begrüßte die Wahrnehmung der demokratischen Opposition und hofft zudem, dass ihm die öffentliche Aufmerksamkeit das Schicksal anderer Kritiker Lukaschenkos erspart, die spurlos verschwanden. Auch der georgische Präsident Michail Saakaschwili, nach dubiosen Explosionen von Gaspipelines ebenfalls von Energienöten geplagt, sondierte in Berlin die Chancen für eine Annäherung an die NATO und die EU. In das Bild der neuen Aufmerksamkeit für Osteuropa gehörte ferner ein von Außenminister Steinmeier geleitetes deutsch-baltisches Treffen in Berlin. Es nimmt nicht

wunder, dass die Resonanz der Partner auf die neue Transparenz und die Einbindung äußerst positiv ist: Das Klima habe sich in kurzer Zeit drastisch zum Positiven gewandelt, heißt es dort allenthalben. Deutschland als Staat in der Mitte Europas habe nun wieder die schwierige Aufgabe übernommen, Anwalt der unmittelbaren Nachbarn Russlands zu sein. In der nächsten Zeit wird es darum gehen müssen, daraus eine konzise Politik zu formulieren, die mit dem wohlverstandenen Eigeninteresse Russlands an einer guten Entwicklung seiner Nachbarschaftsbeziehungen nicht kollidiert, Erpressungen der Nachbarn aber unterbindet.

Deutsch-israelische Beziehungen

Geplant als Antrittsbesuch, erhielt Angela Merkels Reise nach Israel durch die schwere Erkrankung von Ariel Scharon und den Wahlsieg der Hamas in den Palästinensergebieten einen in mehrfachem Sinn anderen Charakter. Eine Verschiebung des Besuches war in Berlin und Jerusalem diskutiert worden, aber es erwies sich als gute Entscheidung, für einen Arbeitsbesuch zu reisen. Die schwer wiegenden Probleme waren nicht bilateraler Natur; sie ergaben sich vielmehr aus der schwierigen Lage, in der sich die von gewalttätigen Ausbrüchen aufgewühlte Region befindet: Der iranische Präsident Ahmadinedschad drohte nicht nur mit der Anreicherung nuklearen Materials, ein Schritt, der in Kombination mit iranischen Trägerraketen zur nuklearen Bedrohung Israels führen kann, sondern spricht Israel unumwunden das Existenzrecht ab. Auch die durch Terroranschläge berüchtigte Hamas erkennt Israel nicht an. Umso wichtiger war die Reise einer deutschen Regierungschefin, die die feste Verpflichtung mitbrachte, das Existenzrecht Israels zu schützen. Sie betonte: „Unsere Beziehungen zu Israel werden immer besonders sein.“ Das Auftreten Merkels, die die richtigen Worte zu fin-

den weiß, leere Symbolik meidet und einfühlsam auf Israels schwierige Situation reagiert, riss den amtierenden Ministerpräsidenten Olmert zu der anrührenden Geste einer herzlichen halben Umarmung hin.

Die heikle Entscheidung, den palästinensischen Präsidenten Abbas in Ramallah zu besuchen, ist auch ihren Gastgebern verständlich, schließlich glaubt Merkel, „dass es wichtig ist, mit den gleichen Worten unsere Überzeugung hier wie dort zum Ausdruck zu bringen“. So erfährt auch Abbas, auf dem in den verbleibenden drei Jahren seiner Amtszeit die kargen Hoffnungen auf Fortführung des Friedensprozesses ruhen, dass Deutschland und die EU der palästinensischen Regierung drei Bedingungen stellen: Anerkennung des Existenzrechts Israels, Abgabe an die Gewalt und Fortführung des Friedensprozesses.

Wirtschaftliche Konsolidierung

Herzlichkeit und Vertrauen – gepaart mit Respekt – bilden sich auch bei Regierungschefs im Normalfall erst im Laufe mehrerer Begegnungen heraus, umso auffälliger ist, in welchem Ausmaß diese Reaktionen Angela Merkel bereits in ihren ersten außenpolitischen Kontakten entgegengebracht werden. Woran liegt das? Gewiss, die Kanzlerin ist vielen ihrer Gesprächspartner bekannt. Das allein ist es nicht: Olmert nannte sie eine „Repräsentantin einer neuen Generation“ deutscher Verantwortungsträger. Tatsächlich ist mit Frau Merkel eine neue Generation in die Regierungsverantwortung gekom-

men, die man aufgrund ihrer biografischen Prägung wohl als 89er-Generation bezeichnen darf. Ton und Stil dürfen in ihrer Bedeutung für die Außenpolitik nicht hoch genug geschätzt werden: Sie vermitteln Inhalte, Werte und Glaubwürdigkeit. Vertrauen und Glaubwürdigkeit werden ein bedeutendes Unterpfand sein, wenn Europa wieder Tritt fassen soll. Hinzu muss die Konsolidierung des Wirtschafts- und Sozialsystems kommen, denn Deutschlands Einfluss speist sich aus seiner Wirtschaftskraft.

Europa braucht eine stabile Führung, auch der Zusammenhalt des Westens gegenüber den Herausforderungen der internationalen Politik ist darauf angewiesen. Chirac und Blair werden ihre Ämter bald verlassen. Beide haben sich als unfähig erwiesen, Europa aus seiner Krise zu führen. George Bush ist isoliert. Somit hat Angela Merkel die Chance, das Land in der Mitte Europas mit der größten Wirtschaftskraft überraschend schnell wieder in eine europäische Führungsposition zu bringen. Bisher hat sie keine Chance ausgelassen. Mehr noch: Das Ansehen und der Respekt, den sie in der Außenpolitik gewonnen hat, die positive Stimmung, die auf das Land abfärbt, und schließlich die größere Identifizierung der ostdeutschen Landsleute mit Deutschland haben der Politik ein Stück Glaubwürdigkeit und Vertrauen zurückgebracht. Auf dieser Basis könnten nun die Reformen der sozialen Sicherungssysteme vorangebracht werden. Somit dient der glanzvolle außenpolitische Auftakt auch den inneren Reformen der kleinen Schritte.

Gewollter Kontrast

„Der Kontrast zu den Zeiten, als der deutsche Außenminister Fischer mit [...] europäischer oder weltpolitischer Visionen eine neue Ordnung erfinden wollte, ist offensichtlich, und er ist gewollt. Es hat sich gezeigt, daß die Umwälzungen der internationalen Politik seit dem Abschied von der bipolaren Weltordnung [islamistischer Terrorismus, Globalisierung, Aufstieg neuer Großmächte] nicht mit einer Zauberformel zu beherrschen sind.“

Günther Nonnenmacher am 2. Februar 2006 in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*