

Wie Angela Merkel  
die deutsche Außenpolitik  
umgepolzt hat

## Im Namen der Menschenrechte

Thomas Gutschker

Über mangelnden Zuspruch kann sich Angela Merkel nicht beklagen. In einer TNS-Infratest-Umfrage wünschten sich Ende Januar 85 Prozent aller Befragten „eine wichtige Rolle“ für die Kanzlerin – ein Traumwert, den weder Helmut Kohl noch Gerhard Schröder je erreicht haben. Nur Hans-Dietrich Genscher errang als Außenminister in den Nach-Wende-Jahren 1990/1991 noch mehr Zuspruch. Der außergewöhnliche Wert reflektiert die Zustimmung der Bundesbürger zu den ersten außenpolitischen Auftritten der Kanzlerin. Im Januar machte sie den Präsidenten Bush und Putin ihre Aufwartung. Außerdem traf sie als erste europäische Regierungschefin nach dem Wahlsieg der Hamas mit dem palästinensischen Präsidenten Abbas sowie dem amtierenden israelischen Ministerpräsidenten Olmert zusammen. Vor Weihnachten hatte sie an ihrem ersten EU-Gipfel teilgenommen, nach Antrittsbesuchen in Paris, bei der EU-Kommission und der NATO in Brüssel sowie in Warschau. Alle diese Auftritte, besonders aber diejenigen in Washington und Moskau, wurden von einem durchweg positiven Medienecho begleitet. Merkel, so scheint es, hat das Feld der Außenpolitik schneller besetzt als jeder ihrer Vorgänger (mit Ausnahme Adenauers, der bis 1955 zugleich Außenminister war), und sie hat die Beziehungen zu den großen Staaten beinahe im Handstreich neu justiert.

Das hatten selbst Weggefährten so nicht zu erwarten gewagt. Auf den meisten wichtigen Politikfeldern konnte Mer-

kel während des Wahlkampfes 2005 einen Kompetenzvorsprung verbuchen – nur in der Außenpolitik hatte Schröder bis zum Schluss die Nase vorn, und zwar deutlich. Die Reise nach Washington im Februar 2003 und manche zweideutige Äußerung zum Irakkrieg drohten zeitweise zu ihrer Achillesferse im Duell mit dem selbst ernannten „Friedenskanzler“ zu werden. Von einem „Golfkriegssyndrom ganz eigener Art“ war die Rede. Heute wirken die Verhältnisse wie auf den Kopf gestellt. Während Merkel die Herzen zufliegen, kämpft Schröder gegen den Ruf an, er verfolge nur persönliche Interessen (Stichwort Gasprom) und habe seine Ablehnung des Irakkrieges vielfach kompromittiert (Stichworte CIA-Affäre, Gefangenenvorhöre, BND-Agenten in Bagdad). Der Aufstieg der einen und der Abstieg des anderen – zwei Tendenzen, die sich wechselseitig verstärken.

### Dramatischer Wandel

Wie aber ist dieser dramatische Wandel zu erklären? Vereinfacht und zugespitzt gesagt: Merkel hat Schröder mit dessen eigenen Waffen besiegt. George W. Bush ließ sie schon vor ihrer Visite wissen, „eine Institution wie Guantánamo kann und darf auf Dauer so nicht existieren“. Wladimir Putin musste sich bei der gemeinsamen Pressekonferenz das deutsche Unbehagen über die Lage in Tscheschien und ein neues Gesetz anhören, das die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen beschränkt – eine Provokation für einen Mann, der nur selten Kritik zu

hören bekommt. Beide Auftritte Merkels waren mindestens ebenso sehr auf das Publikum des Gastlandes wie auf das daheim ausgerichtet. Beide ließen ein Selbstbewusstsein und eine Abgeklärtheit erkennen, von denen Schröder zwar viel gesprochen, die er aber niemals bei Staatsbesuchen eingelöst hatte. Beide wurden insbesondere von Sozialdemokraten und Grünen mit Beifall bedacht.

### **„Sie liebt die Freiheit“**

Tatsächlich waren dem Kanzler seit Mitte 2003 die Hände gebunden. Den offenen Bruch mit den Vereinigten Staaten konnte er nicht fortsetzen. Folglich geriet jedes Zusammentreffen mit dem amerikanischen Präsidenten zu einem Rendezvous im Porzellanladen. So blank lagen die Nerven, dass jedes zweideutige Wort, jede missliebige Geste zum Eklat geführt hätte. Dies vermieden zu haben galt aus Schröders Sicht als größter Erfolg – nicht aber aus der seiner Anhänger, die nach dem Nein zum Irakkrieg mehr erwarten. Umgekehrt hatte die versuchte Achsenbildung mit Paris und Moskau Loyalitäten geschaffen, die Schröder nicht abschütteln konnte. Folglich vermochte er weder bei der vom Kreml gesteuerten Wahl des tschetschenischen Präsidenten noch beim Schauprozess gegen den enteigneten Yukos-Gründer Michail Chodorkowsky rechtsstaatliche Mängel zu entdecken. Putin durfte sich sogar des Ritterschlages zum „lupenreinen Demokraten“ erfreuen. Damit freilich war der rot-grüne Anspruch einer Außenpolitik im Namen der Menschenrechte gründlich diskreditiert.

Genau diesen Anspruch hat sich Merkel bei ihren ersten Auftritten zu Eigen gemacht. Guantánamo, Tschetschenien, das Gesetz gegen Nichtregierungsorganisationen – das alles sind Menschenrechtsthemen. Merkel empfing sogar Moskauer Oppositionelle in der deutschen Botschaft. So etwas hatte es unter Schröder

nie gegeben. Diese überraschende Akzentsetzung verschafft ihr einen weiteren Vorteil. Sie korrigiert ihre Außenwirkung als kühle, technokratische Machtpolitikerin und setzt an deren Stelle die Überzeugungen einer Frau, die eine Diktatur selbst durchlebt hat. Es war der amerikanische Präsident, der dies nach seinem Treffen herausstrich: „Sie liebt die Freiheit“, sagte Bush und weiter: „Es ist ermutigend, wenn man ein Gespräch mit jemandem über das Thema Tyrannei und das Leben in Freiheit führt, der diese selbst erfahren hat.“

Von Verstimmung über die Kritik also keine Spur. Der Vertrauensvorschuss, den Washington der Kanzlerin entgegenbrachte, hat sich nach ihrem persönlichen Treffen mit Bush eher noch vergrößert. Amerika hat mit den Regierungschefs früherer Staaten des Warschauer Paktes gute Erfahrungen gemacht und ordnet Merkel nun in diese Gruppe ein. Das Versprechen im schwarz-roten Koalitionsvertrag, Europa werde gegenüber Amerika „nicht als Gegengewicht, sondern als Partner“ agieren, das Bekenntnis zu „mehr Freiheit wagen“ in der Regierungserklärung, der sofortige Antrittsbesuch bei der NATO – aus Washingtoner Sicht stimmen die Grundakkorde.

Putin trat nach seinem Treffen mit Merkel zwar deutlich verspannter und kühler auf als Bush. Doch hatte er sich auf den neuen Ton seit Wochen einstellen können. Außerdem spielte er selbst auf Merkels Guantánamo-Kritik an und vermerkte zufrieden, „dass in den Ländern der sozusagen westlichen Gemeinschaft bei weitem nicht alles überall perfekt ist“. So schien eine gewisse Äquidistanz zwischen Berlin und Moskau einerseits, Washington andererseits hergestellt, die den Kremlherrn das Gesicht wahren ließ.

In Wahrheit hatte Merkel aber schon vor ihrer Ankunft in Moskau eine kategoriale Unterscheidung vorgenommen. Mit den Vereinigten Staaten verbinde

Deutschland eine Freundschaft, sagte sie der Zeitschrift *Der Spiegel* (Nr. 2/2006), mit Russland eine strategische Partnerschaft, „weil wir mit Russland noch nicht so viele Wertvorstellungen teilen“. Unter Schröder schien es umgekehrt zu sein.

## Deutsche Rolle in der EU

Nicht nur das Verhältnis zu den beiden Großmächten hat Merkel neu vermessen. Auch die deutsche Rolle in der Europäischen Union ändert sich markant. Es war die Kanzlerin, die beim Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs Mitte Dezember den Finanzkompromiss im Haushaltstreit mit aushandelte. Merkel vermittelte zum einen zwischen Geber- und Nehmerländern. Sie nutzte die ersten Treffen mit Politikern der kleineren ost- und mitteleuropäischen Staaten vor dem Gipfel, vor allem aber Polens, um deren Interessenlage und Schlichtungsbereitschaft auszuloten. Zum anderen wlich sie einer gemeinsamen Positionsbestimmung mit Frankreich vor dem Treffen aus, um dann als „ehrliche Maklerin“ einen Ausgleich zwischen dem Beharren Frankreichs auf Agrarsubventionen und Großbritanniens auf dem Beitragsrabatt herbeizuführen.

Die Verschiebung tritt vor der Folie des Schröder'schen Auftritts hervor. Dieser hatte sich mit seiner Unterschrift unter den „Brief der sechs“ (Nettozahler) schon vor Beginn der Finanzverhandlungen in Frontalstellung zu den ost- und südeuropäischen Nettoempfängern begeben. Beim gescheiterten Finanzgipfel unter Luxemburger Ratsvorsitz paktierte er im Juni 2005 mit Chirac gegen Blair – und nahm einen höheren deutschen Nettobebitrag in Kauf, als Merkel ihn schließlich aushandelte.

Der Kanzlerin ist mit dem Brüsseler Kompromiss gleich zweierlei gelungen. Sie kann erstens als Hüterin „deutscher Interessen“ auftreten, Schröders Lieblingspose. Zweitens hat sie jene europäische

Vermittlerrolle wieder gefunden, die einst von Helmut Kohl geprägt worden war. Danach gebürt der kleinen Staaten besonderes Augenmerk, während die Absprache mit Frankreich kein exklusiver Pakt ist, sondern das Ergebnis eines repräsentativen Interessenausgleichs. Im Koalitionsvertrag heißt es dazu programmatisch: „Wir werden Deutschland wieder zum Partner und Anwalt der kleinen Mitgliedsländer der EU machen, ohne die notwendige Zusammenarbeit der größeren Partner, insbesondere die deutsch-französische Freundschaft, zu vernachlässigen.“

## Öffnung des Duos

Dass diese Neuakzentuierung in Paris zunächst Irritationen hervorruft, die Präsident Chirac durch Gesten ausgesuchter Höflichkeit zu überspielen sucht, liegt in der Natur der Sache. Sie ist aber schon deshalb unentbehrlich, weil das deutsch-französische Tandem in der EU 25 schnell stecken bleibt, wenn es keine Mitfahrer findet. Außerdem ist Chirac wegen des französischen Neins zum EU-Verfassungsvertrag innen- wie außenpolitisch enorm geschwächt. Merkel hat das schnell erkannt, war aber so klug, die französische Seite zu keiner Zeit vorzuführen. Vielmehr pflegt sie gute Beziehungen zu Nicolas Sarkozy, der Chirac 2007 als Präsident folgen könnte und ebenfalls für eine Öffnung des Duos Paris/Berlin eintritt.

Merkels Feuerprobe steht indessen noch aus. Für Europa war die Auseinandersetzung über den Finanzrahmen bis 2013 nur ein Vorgeschnack auf künftige Hahnenkämpfe. Spätestens 2009 greift die vereinbarte Revisionsklausel; dann kommen Britenrabatt und Agrarsubventionen abermals auf den Tisch. Weil es um viel Geld und große Besitzstände geht, wird die Kompromisssuche noch viel schwieriger. Das gilt auch für die EU-Verfassung. Schon heute offenbaren sich markante Differenzen zwischen Staaten,

die den Vertragstext retten wollen, und solchen, die (wie Frankreich) ein weiteres Referendum scheuen. Merkel hat zu erkennen gegeben, dass sie sowohl „konkrete Projekte“ im Rahmen der geltenden Verträge als auch eine weitgehende Erhaltung des Verfassungsentwurfes befürwortet. Die damit verbundenen Zielkonflikte werden die deutsche Ratspräidentschaft im ersten Halbjahr 2007 prägen.

### Zukünftige Herausforderungen

International muss Deutschland auf die Herausforderung durch den Iran reagieren. Das verspricht weniger Erfolg beim heimischen Publikum als Kritik an Guantánamo oder Tschetschenien. Wie weit ist Merkel bereit zu gehen, um den Griff der Mullahs nach der Atombombe zu unterbinden? Wirtschaftssanktionen mit der Begleiterscheinung eines explodierenden Ölpreises, die Androhung militärischer Gewalt gar? Was ist, wenn Russland und der Westen im UNO-Sicherheitsrat in unterschiedliche Richtungen streben wie einst im Fall Kosovo – wenn also Strafmaßnahmen nicht durch eine einhellige Beschluss des Gremiums völkerrechtlich gedeckt wären? Schröder hatte schon zum Auftakt seines Bundestagswahlkampfes die militärische Option ohne Not vom Tisch genommen. Das macht es seiner Nachfolgerin nicht leichter.

Eines immerhin scheint sicher: In allen entscheidenden Fragen liegt das Heft des Handelns bei ihr, nicht beim Außenminister. Frank-Walter Steinmeier besitzt weder das rhetorische Format noch die Ausstrahlung eines Joschka Fischer. Schon gar nicht ist er Vizekanzler und heimlicher Parteivorsitzender, vielmehr hat er in der SPD-Fraktion noch nicht einmal eine Hausmacht. Die ersten Amtswochen verbrachte er mit undankbarem Krisenmanagement: in Entführungsfällen wie in eigener Sache. Was Steinmeiers Pfund sein sollte, die Zeit mit Schröder im Kanzleramt, erwies sich als Bumerang – die Stichworte fielen schon. Als erster Minister sah er sich Rücktrittsforderungen der Opposition ausgesetzt.

Obwohl die SPD einstweilen hinter ihm steht, könnte Steinmeier nur Platzhalter sein. Parteigenossen ließen schon vor seinem Amtsantritt durchblicken, dass er die zweite Wahl sei. Zuerst war der brandenburgische Ministerpräsident Platzeck gefragt worden. Der zog es vor, den SPD-Vorsitz zu übernehmen. Wenn die große Koalition Erfolg hat, wird Platzek aber nicht bis zum Wahlkampf abseits stehen wollen. Das weithin sichtbare Amt des Außenministers wäre ein gut federn-des Sprungbrett für das Duell mit Merkel. Mit dem gegenwärtigen Synchronspringen dürfte dann Schluss sein.

### Alles an den richtigen Platz

*„Freundlich im Ton, eisern in der Sache, räumt die Kanzlerin in München [42. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik, 3. bis 5. Februar 2006] die deutsche Außenpolitik auf. Sie lässt nichts aus; von den Brennpunkten Irak und Iran bis zu den ab- und aufsteigenden Weltmächten Russland und China – und ein wenig ist es, als streife eine Gouvernante durch ein unordentlich zurückgelassenes Kinderzimmer. Muss alles wieder an den richtigen Platz. Auch Deutschland, scheint es. Im Gegensatz zu ihrem Amtsvorgänger lässt die Kanzlerin wenig Zweifel daran, wo die Bundesrepublik hingehöre in der neuen Weltordnung. In den Westen. Ganz altmodisch.“*

Jochen Bittner am 5. Februar 2006 in *Die Zeit online*.