

## Merkels Mission

Deutschlands Kanzlerin soll die EU aus der Krise führen – ihr Spielraum ist gering



Judy Dempsey | **Sechs Monate soll Angela Merkel den Kurs von EU und G-8 bestimmen – ein weltpolitisches Mammutprogramm. Doch so groß Aufgaben wie Aufmerksamkeit sind: Ihre Macht ist begrenzt. Das wichtigste Ziel wird sein, allzu euphorische Erwartungen zu dämpfen.**

Die ersten Vorbereitungen für die deutsche EU-Präsidentschaft traf der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder bereits während eines EU-Gipfels im Jahr 2001. Bei einem Blick in den politischen Kalender sah Schröder, dass Deutschland die Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2006 übernehmen würde, gefolgt von Finnland im ersten Halbjahr 2007. So nicht, sagte sich Schröder angesichts der für Herbst 2006 geplanten Bundestagswahlen. Der Vorsitz im EU-Rat würde ihn und seine Koalition von Sozialdemokraten und Grünen viel Zeit kosten und den Wahlkampf erschweren. So kamen Berlin und Helsinki überein, zu tauschen – der Rest ist Geschichte. Heute ist Angela Merkel Bundeskanzlerin, die erste Frau, die diese Position bekleidet. In diesem Jahr hat sie die wenig beneidenswerte Aufgabe, den Vorsitz der EU-Ratspräsidentschaft und der G-8 zu führen.

Auf den ersten Blick erscheint es für Merkel leicht, 2007 zu einem Jahr der Chancen zu machen. Schließlich werden ihr die EU und die G-8 immense internationale Aufmerksamkeit bescheren. Und im Vergleich zu früheren Kanzlern, die die Außenpolitik zumindest während der ersten Hälfte ihrer ersten Amtszeit mieden, bringt Merkel für außenpolitische Fragen große Begeisterung auf. Schon im Wahlkampf 2005 und dann während der ersten Monate im Amt verbrachte sie ungewöhnlich viel Zeit damit, sich in schwierige internationale Themen einzuarbeiten – für sie nicht nur eine Frage des Wollens, sondern auch des Müssens, denn schon damals begann Deutschland, auf das Jahr 2007 zu blicken. Die Beziehungen Deutschlands zu den USA waren, milde gesagt, beschädigt, nachdem Schröder den US-geführten Krieg gegen den Irak für seinen

JUDY DEMPSEY, geb. 1956 in Dublin, arbeitet seit über 20 Jahren als US-Korrespondentin; zuletzt bis 2003 für die *Financial Times* aus Brüssel und seit 2004 für die *International Herald Tribune* aus Berlin.

Wahlkampf 2002 ausgeschlachtet hatte. Keine Frage, die Mehrheit der Deutschen war gegen den Krieg. Aber musste Schröder einen so antiamerikanischen Kurs einschlagen, um im Wahlkampf zu punkten? Sicher traf es damals genauso wie heute zu, dass Deutschland seine Beziehungen zu den USA auf eine neue Grundlage stellen muss: 60 Jahre nach der Befreiung Europas durch die Alliierten ist es überfällig, dass sich Berlin und Washington zusammensetzen und ihr Verhältnis überprüfen. Früher gründete diese Beziehung auf der deutschen Abhängigkeit von den USA und hinderte Deutschlands politische Klasse daran, nach ihren nationalen Interessen zu fragen – obwohl diese Frage den Ausgangspunkt jeder Außenpolitik darstellt.

Merkel arbeitete jedenfalls hart daran, das Verhältnis zu den USA wieder ins Lot zu bringen. Keine einfache Aufgabe, das war klar, lehnt sie doch selbst manche politische Entscheidung der Bush-Regierung leidenschaftlich ab. Dazu gehört vor allem die Errichtung des Gefangenenlagers für mutmaßliche Al-Qaida-Terroristen in Guantánamo – sie missbilligt, dass für diese Gefangenen keine rechtsstaatlichen Regeln gelten und sie verabscheut Folter. Merkel versuchte auch, die Regierung Bush zu überreden, den Dialog mit dem Iran aufzunehmen und die förmlichen Beziehungen, die während der Revolution gegen den US-gestützten Schah 1979 abgebrochen worden waren, wieder zu aktivieren. Vor kurzem nun hat die Regierung Bush deutlich gemacht, dass sie zum Dialog mit dem Iran bereit ist, wenn das Land bestimmte Bedingungen erfüllt – allem voran soll der Iran das Programm zur Anreicherung von Uran beenden, das nach Überzeugung der USA nicht nur zu friedlichen Zwecken, sondern auch zum Aufbau militärisch-nuklearer Fähigkeiten dient.

Bei keinem dieser Themen – Guantánamo, Folter oder Iran – hat Merkel gegenüber der Regierung Bush auf deutliche Worte verzichtet. In den nächsten sechs Monaten nun muss sie sich – genauso wie übrigens Bush – auf einen neuen Senat und ein neues Abgeordnetenhaus einstellen, die von den Demokraten beherrscht werden. Diese neue Konstellation wird darüber entscheiden, ob während der restlichen Amtszeit Bushs größere außenpolitische Erfolge möglich sind. Es ist jedenfalls zu früh, George W. Bush als Auslauf-Präsidenten abzuschreiben. Sein Vater, George H. Bush, wird alles daran setzen, dass das politische Vermächtnis der Familie erhalten bleibt. Deswegen ist es gut möglich, dass sich die Regierung Bush endlich auf den is-

Bild nur in  
Printausgabe  
verfügbar

ANGELA MERKEL,  
geb. 1954 in  
Hamburg, wurde  
1989 Mitglied des  
„Demokratischen  
Aufbruchs“ und trat  
1990 in die CDU  
ein. Unter Helmut  
Kohl wurde sie erst  
Ministerin für Frauen  
und Jugend  
(1991–1994)  
und dann  
Umweltministerin  
(bis 1998). Seit  
April 2000 ist sie  
Parteivorsitzende  
der CDU, seit  
November 2005  
Bundeskanzlerin.

raelisch-palästinensischen Konflikt konzentriert, so wie es Bush sen. nach dem Golf-Krieg von 1991 getan hat. Jeder Versuch, diesen Konflikt zu lösen, hätte erhebliche Auswirkungen auf den Ruf Amerikas im Nahen Osten, und Merkel sollte jede Überlegung der Bush-Regierung unterstützen, sich in diese Richtung zu bewegen. Mit anderen Worten: Die Regierung Bush ist um die Rettung ihres Rufes bemüht, der Kongress wird von den Demokraten beherrscht und die Vereinigten Staaten steuern auf einen Präsidentschaftswahlkampf zu. Für Merkel bedeutet dies, dass ihre Erfolgsaussichten in den großen außenpolitischen Fragen von den Machtspielen zwischen Weißem Haus und Kongress abhängen.

Sie muss allerdings nicht nur mit transatlantischen Ungewissheiten rechnen. Genauso unklar ist die Entwicklung in Russland, dem großen Nachbarn im Osten. Unter Schröders Führung verfolgte Deutschland eine „Russland zuerst“-Politik. Egal wie man darüber denkt – Schröders unbedingter Wille, eine möglichst enge Beziehung zum russischen Präsidenten Wladimir Putin aufzubauen, unterschied ihn deutlich von seinem Vorgänger. Seit den Tagen Konrad Adenauers, der als erster deutscher Nachkriegskanzler dem Kreml einen Staatsbesuch abstattete und damit die allmähliche Annäherung beider Länder

Merkels Möglichkeiten, Russlands Kurs zu beeinflussen, sind äußerst beschränkt.

begann, haben alle Kanzler enge Beziehungen zum Kreml gepflegt; Deutschland, das vor über 30 Jahren ein Gasabkommen mit der früheren Sowjetunion abschloss, sogar als erstes westeuropäisches Land, sehr zum Missfallen der USA. Schon damals benötigte Deutschland Energie, noch wichtiger aber war die Überzeugung in der Politik, dass engere Wirtschaftsbeziehungen Russland und den Westen einander näher brachten. Schröders Beziehung zu Putin jedoch war anders gelagert. Ihm ging es um den wirtschaftlichen Nutzen einer Annäherung an Russland, besonders für deutsche Unternehmen. Er glaubte zudem, dass eine engere Beziehung Russland näher an Europa heranführen würde. Doch schreckte er davor zurück, Putin wegen der Verhaftung, des Gerichtsverfahrens und der langen Haft des früheren Yukos-Vorsitzenden Michael Chodorkowski zur Rede zu stellen, obschon sich dies als einer der größten politischen Fehler Putins herausstellen wird.

### Putin auf dem Prüfstand

So wie Merkel die deutsche Politik gegenüber den USA auf eine neue Grundlage zu stellen versuchte, stellte sie auch die Beziehung zu Putin auf den Prüfstand. Ihr erster Besuch als Kanzlerin in Moskau fand im Januar 2006 statt. Ganz demonstrativ sprach sie während einer gemeinsamen Pressekonferenz mit Putin die Menschenrechte an. Danach traf sie sich mit Vertretern von Nichtregierungsorganisationen und russischen Menschenrechtlern, deren Aktivitäten seither durch ein neues Gesetz beschnitten wurden. Seit Januar vergangenen Jahres traf Merkel noch mehrmals mit Putin zusammen. Doch ihre Möglichkeiten, den Kurs Russlands zu beeinflussen, sind aus einer Vielzahl von Gründen äußerst beschränkt. Zuallererst wollen die deutschen Unternehmen, vor allem die Energiekonzerne, zu Moskau möglichst konfliktfreie Beziehungen. Für sie genießt der Schutz ihrer wirtschaftlichen Investitionen Vorrang,

wenngleich sie ihre Interessen offenbar nicht immer konsequent verfolgen. Energiekonzerne wie Ruhrgas und Wintershall sind auf russisches Erdgas angewiesen. Umso mehr überrascht, dass sie nicht in Frage stellen, wie Putin Gazprom benutzt, um Pipelines, Unternehmen und Zeitungen zu kaufen und daneben noch ein neues Prestigegebäude in Sankt Petersburg zu errichten. All diese Akquisitionen gehen zu Lasten von Gazproms unzureichenden Investitionen in den russischen Energiesektor – dabei wäre es dringend notwendig, die Leitungen zu erneuern, das Abfackeln von Gas zu verringern und die Energieeffizienz zu verbessern. Auch in diesem Fall glauben einige deutsche Energiemanager, dass engere Beziehungen zu Russland das Land in die Wirtschaft Europas und der Welt einbinden. Merkel jedoch ist sich dessen noch längst nicht sicher.

Die deutsche Kanzlerin wird die russische Politik auch deswegen nicht beeinflussen können, weil Putin derzeit seine Nachfolge vorbereitet. Zur selben Zeit, in der Merkel den Vorsitz von EU und G-8 übernimmt, wird der russische Präsident abwägen, wer ihm folgen soll. Deutschland wird genau hinsehen müssen, wie Putin die Medien kontrolliert, seine eigenen politischen Parteien und Politiker fördert und wie er – wie schon in den letzten Monaten – den Nationalismus schürt, um die Russen hinter seine Ziele zu scharen. Die kommenden zwölf Monate in Russland könnten sich daher als schwer kalkulierbar erweisen. Dabei denkt man im Kanzleramt bereits über die Nach-Putin-Zeit nach – vorausgesetzt, Putin tritt kein drittes Mal zur Wahl an, was nach der derzeitigen Verfassung auch nicht erlaubt ist.

Die Situation in der Europäischen Union wird Merkel kaum über die ungewisse Lage in Russland und den USA hinwegtrösten – hat doch die in Frankreich und den Niederlanden gescheiterte Verfassung die EU gerade jetzt ohne Führung zurückgelassen. Der britische Premierminister Tony Blair hat angekündigt, im Mai 2007 zurückzutreten, nur einen Monat vor dem Ende der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. In Frankreich, das im April/Mai einen neuen Präsidenten wählt, wird der Wahlkampf die Innenpolitik während der deutschen Präsidentschaft maßgeblich bestimmen. In Italien ist es keineswegs sicher, dass Ministerpräsident Romano Prodi die überfälligen wirtschaftlichen und politischen Reformen durchsetzen oder gar eine stabile Regierung bilden kann. Die niederländische Regierung, die im November vergangenen Jahres gewählt wurde, muss ihren Kurs noch finden, Österreich hatte Mitte Dezember überhaupt noch keine Regierung. Am stabilsten sind die nordischen Länder, aber selbst zusammen sind sie zu klein, um wichtige EU-Entscheidungen zu beeinflussen.

Und Europa? Schwache Regierungen, wohin man schaut: Am stabilsten sind die nordischen Länder.

Die neuen Mitgliedsstaaten in Ost- und Mitteleuropa wiederum haben in den vergangenen Monaten instabile oder nationalistisch-populistische Regierungen hervorgebracht – ihre Anstrengung, die nötigen Reformen für die EU-Mitgliedschaft durchzusetzen, war offenbar so groß, dass seither das Reformtempo erlahmt ist und sich nationalistische Strömungen ihren Weg bahnen, die während der Beitrittsverhandlungen aufgestaut waren. Hinzu kommt, dass die neuen Mitgliedsstaaten ihre nationalen Interessen noch

nicht definiert und ihre außenpolitischen Ziele noch nicht bestimmt haben. Von Anfang an hatten sie nur zwei Prioritäten: Mitgliedschaft in der Europäischen Union und Mitgliedschaft in der NATO. Beide Ziele haben sie erreicht, weshalb ihre Politiker nun unsicher sind, welches Europa sie anstreben, wie ihre Beziehungen zu den USA aussehen sollen und wie sie, vor allem im Falle Polens, mit einem starken und eher autoritären Russland umgehen sollen.

Für Deutschland bedeutet dieser Führungsmangel in ganz Europa Vor- und Nachteil zugleich. Mehrere Länder erwarten von Berlin, dass es in den kommenden Monaten die Führung übernimmt und weitreichende Vorschläge macht. Ein großer Nachteil, braucht Deutschland doch andere große Länder mit starken Regierungen, um große (oder auch nur kleine) Ideen umzusetzen. Solche Regierungen gibt es aber nicht. Infolgedessen versucht die deutsche Regierung bereits seit geraumer Zeit, die Erwartungen an ihre EU-Präsidentschaft zu dämpfen. Tatsächlich hat sich das Kanzleramt in den

Gleich mehrere Länder erwarten von Berlin weitreichende Vorschläge.

vergangenen Wochen auf zwei oder drei Kernfragen konzentriert, unter denen der Klimawandel die wichtigste ist. Merkel wird für dieses Thema viel Unterstützung bekommen, zumindest in der öffentlichen Meinung. Der politische Wille, gegen die Erderwärmung vorzugehen, gewinnt allerdings nur in Großbritannien unter Blair und in Deutschland an Boden – in den anderen 25 EU-Ländern werden in erster Linie Lippenbekenntnisse abgegeben. Im Rahmen der G-8 hat auch Putin nur ein Lippenbekenntnis zum Kampf gegen den Klimawandel abgelegt, obgleich Russland zu den größten Verlierern gehören könnte: Die anhaltende Erderwärmung würde dem eisigen Norden des Landes Tauwetter bringen und den Zusammenbruch der dortigen Gasleitungen wie Förderanlagen bedeuten – eine Katastrophe für den russischen Energiesektor.

### Kurswechsel gegenüber der Türkei?

Unter diesen Bedingungen kann Merkel an der Spitze von EU und G-8 allenfalls auf bescheidene Erfolge hoffen. Sie könnte allerdings ein hohes Risiko eingehen und dennoch einen großen Erfolg erringen, wenn sie ihren Kurs gegenüber der Türkei ändert. Das Land am Bosphorus ist nicht nur Europas wichtigster säkularer islamischer Staat; seit Anfang Januar Bulgarien und Rumänien der EU beigetreten sind, ist es auch sein unmittelbarer Nachbar. Bislang ist Merkel bei ihrer Position geblieben, der Türkei nur eine „privilegierte Partnerschaft“ anzubieten, weniger als eine volle EU-Mitgliedschaft. In den vergangenen Wochen hat Deutschland es zudem versäumt, bei der Überwindung des Patts zwischen der Türkei, Zypern und Brüssel zu helfen, das die Eröffnung der förmlichen Beitrittsverhandlungen behinderte. Dort also könnte für Merkel eine Chance liegen. Dennoch ist es unwahrscheinlich, dass die Kanzlerin das Risiko eines Kurswechsels zu Gunsten eines der wichtigsten Nachbarn der EU eingehen wird – zu stark ist die Übermüdung nach den letzten Erweiterungsrunden, zu schwer wiegen die Fehler bei der Aufnahme von Rumänien und Bulgarien, die bei weitem nicht beitrittsreif sind; zu tief verankert schließlich ist in Merkels Partei der konservative Reflex gegenüber Ankara.

Was also können sich Merkel und Deutschland vom Vorsitz der EU und der G-8 erhoffen? Die letzte deutsche EU-Ratspräsidentschaft war im Jahr 1999; damals setzte sich in den Verhandlungen um das EU-Budget Jacques Chirac gegen Gerhard Schröder durch. Dieses Mal präsidiert Merkel über eine größere Gemeinschaft, der es zunehmend an Legitimität fehlt. Ihre Politiker sind schwach und biedern sich lieber bei ihrer Öffentlichkeit an als deutlich zu machen, warum weitere Erweiterungen nötig sind (allerdings nur, wenn die Beitrittsländer auch vorbereitet sind). Die EU hat ein gespaltenes Verhältnis zu den USA und eine oftmals äußerst wohlwollende Einstellung gegenüber Russland. Doch als Gemeinschaft hat Europa kaum eine Vorstellung von der eingeschlagenen Richtung oder den Grundsätzen, die ihm wichtig sind und die es in die Praxis umsetzen will. Außerdem ist es immer noch so, dass sich die EU-Bürokratie und die Brüsseler Kommission kaum für ihr Handeln rechtfertigen müssen.

Das alles sind ernsthafte Mängel. Es wird Merkel kaum gelingen, sie zu beheben, was auch zum Teil am Scheitern der Verfassung liegt. Dennoch würden ihr eine Portion Realismus und eine ehrliche Debatte über den Mangel an Demokratie in den EU-Institutionen nicht schaden, weder daheim noch im Ausland. Was die G-8 betrifft, so leidet diese Institution ohnehin unter überladenen Tagesordnungen, unrealistischem Ehrgeiz und einer zynischen Haltung gegenüber der Öffentlichkeit. Merkel sollte sich deswegen auf die allerwichtigsten Themen konzentrieren: Klimawandel und Aids. Ihr wichtigstes Ziel ist daher sowohl bei der EU als auch bei der G-8, die Erwartungen zu dämpfen. Fast alle Hauptstädte in Europa erwarten von den Deutschen Führung. Aber wer oder was soll überhaupt geführt werden? Eine gescheiterte Verfassung? Abgehalfterte Politiker? Wer Europa führen will, ist noch immer auf das Konsensprinzip und die bürokratischen Verfahren in Brüssel angewiesen.

Ihr ist genau bewusst, was sie erreichen kann und was nicht – das hat sie in der Innenpolitik gelernt.

Doch Merkel hat auch Stärken. Ihr ist genau bewusst, was sie erreichen kann und was nicht – das hat sie in der Innenpolitik und auf ihrem Weg durch eine männlich dominierte, konservative Partei gelernt. Sie hat ein immenses Talent, sich Themen zu erarbeiten und anzueignen. Wenn sie etwas nicht versteht, bestellt sie Experten ein und fragt sie aus. Das wird ihr helfen, wenn es etwa um die Details der Verhandlungen über den neuen EU-Russland-Vertrag geht, einem wichtigen Thema der deutschen EU-Präsidentschaft. In der Außenpolitik ist ihre Koalition in Grundsatzfragen zerstritten. Die Sozialdemokraten wünschen sich einen Beitritt der Türkei zur EU und pflegen eine viel wohlwollendere Haltung gegenüber Russland. Die Christdemokraten hingegen sind davon überzeugt, dass die Türkei in einem christlichen Club nichts zu suchen hat; in der Russland-Politik treten sie zudem für einen härteren Kurs ein. Auf ihre außenpolitischen Berater im Kanzleramt kann sich Merkel jedenfalls verlassen – sie haben Erfahrung in der Schadensbegrenzung und darin, Probleme erst gar nicht entstehen zu lassen. Sollte ihr dieses Jahr ein glanzvoller Auftritt auf der internationalen Bühne gelingen, wird sie überlegen müssen, wie sie ihn für ihren Wahlkampf nutzt. Allerdings: Außenpolitische Erfolge taugen nur selten als Ersatz für innenpolitische Reformen.