

Die ersten Schritte
des Außenministers
Westerwelle

Markenzeichen: Lernfähigkeit

Christian Hacke

Guido Westerwelles Start als Außenminister war nicht ganz glücklich. Als er in seiner ersten Pressekonferenz einem BBC-Journalisten nicht nur die Antwort, sondern schon die Frage in englischer Sprache verweigerte, schienen sich die schlimmsten Befürchtungen zu bestätigen. Nicht nur außenpolitische Unkenntnis im Substanziellen, sondern auch im Stilistischen ließen selbstgerechten Provinzialismus erwarten. Doch dabei blieb es zum Glück nicht. Westerwelle zeigt Schritt für Schritt auch Lernfähigkeit. Zwar wirkt er im Auftritt nach wie vor meist angespannt, aber die groben Schnitzer nehmen ab, und seine englischsprachigen Statements klingen zunehmend besser.

Alles deutet darauf hin, dass Westerwelle sich in der Nachfolge seines großen Vorbildes Hans-Dietrich Genscher sieht und das Auswärtige Amt wieder zur Schaltstelle der deutschen Außenpolitik machen möchte.

Unversöhnlicher Ton

Schon der furiose Auftakt von Westerwelles Auslandsreisen lässt den Schluss zu, dass er an die intensive Reisediplomatie seines großen Vorbildes anknüpfen möchte. Mit seinem ersten Auslandsbesuch in Warschau wollte er die Beziehungen zu Polen dergestalt aufwerten, dass sie in den Rang der deutsch-französischen Beziehungen gehoben werden. Auch wenn die Wiederbelebung des Weimarer Dreiecks in diesem Zusammenhang Sinn macht, so bleibt festzuhalten,

dass die Beziehungen Deutschlands zum westlichen Nachbar Frankreich aus politischen und historischen Gründen ungeleich wichtiger bleiben. Wer wie Westerwelle eine neue Gleichrangigkeit postuliert, gerät in Gefahr, die deutsch-französischen Beziehungen abzuwerten.

Ebenso bedenklich stimmt Westerwelles Neigung, sich in Polen auf Kosten der Interessen der deutschen Heimatvertriebenen lieb Kind zu machen. Anstatt sich gegen jahrelange ungerechtfertigte Ausfälle polnischer Politiker und Medien gegen Erika Steinbach zu verwahren, gießt Westerwelle ohne Not Wasser auf die Mühlen derjenigen in Polen, die die Person und die Vertriebenenpolitik von Frau Steinbach ungerechtfertigt kritisieren. Westerwelle wird im Übrigen die Beziehungen zu Polen nicht dadurch verbessern, dass er gemeinsam mit einigen unverbesserlichen Polen den Bund der Vertriebenen und ihre Vorsitzende brüskierte. So versöhnt man nicht. Vielmehr signalisiert Westerwelles selbstgerechter und undiplomatischer Brushton in Sachen Versöhnung etwas definitiv Unversöhnliches. Versöhnung dagegen ist ein extrem sensibler Vorgang, bei dem nicht nur eine Seite, die polnische, beachtet werden darf.

Westerwelle lässt gerade gegenüber Frau Steinbach die erforderliche Sensibilität und Wertschätzung vermissen, die ihrer Person und ihrem Amt gegenüber erforderlich sind. Da spricht man nicht fast im Vorbeigehen und mit offensichtlichem Unwillen am Rande einer Bundestagssitz-

zung. Das ist einfach schlechtes Benehmen und eines Parteivorsitzenden und Außenministers unwürdig. Was für ein Kontrast bei Westerwelles Auftreten in Polen. Dort betreibt der deutsche Außenminister eine Politik der Übererfüllung polnischer Wünsche. Sein voraus-eilender Gehorsam in Warschau korrespondiert mit seiner unsäglichen Arroganz und Stilosigkeit gegenüber Frau Steinbach. Hier liegt die paradoxe Pointe: Mit seinem Basta-Gestus gegenüber Frau Steinbach führt er den liberalen Eigenanspruch seiner Politik *ad absurdum*. Sein Verhalten zeigt etwas definitiv Unversöhnliches gegenüber einem Teil der deutschen Bevölkerung, den Frau Steinbach repräsentiert.

Im Übrigen macht man sich wie Westerwelle durch seinen Gestus der Anbiederung keine echten Freunde in Polen, wo ein offenes und kritisches Wort durchaus geschätzt wird. Polnischen Ausfällen gegenüber Frau Steinbach wegen ihres Votums zur Oder-Neiße-Grenze hätte der Außenminister kühl und knapp mit der ungerechtfer-tigten Kritik breiter Kreise in Polen zur deutschen Wiedervereinigung konter-karieren beziehungsweise in die Schranken weisen können. So aber spielt der deutsche Außenminister mit seinem fa-talen politischen und historischen Ver-ständnis den Unversöhnlichen und Radikal-en in Polen in die Hände, anstatt durch couragierte Beistand für Frau Steinbach für das nötige Umdenken in polnischen Kreisen zu sorgen. Sein einseitiges Ein-treten für sogenannte polnische Sensibili-täten erscheint deshalb höchst kontra-produktiv und dem deutschen Interesse an echter offener Aussöhnung abträglich. Ohne Erika Steinbachs couragierte Enga-gement hätte es doch die Anregung zur Stiftung „Flucht, Vertreibung, Versöhnung“ erst gar nicht gegeben!

Frau Steinbachs Haltung ist konse-quent: Gern wäre sie Staatssekretärin ge-

worden, aber sie ließ sich nicht kaufen. Diese Haltung ist rar geworden in der Hauptstadt, wo man zunehmend von der Politik lebt, anstatt für sie einzutreten und couragierte vorzuleben. Stattdessen domi-nieren Eigeninteresse und Opportu-nismus, der einem dann besonders auf-stößt, wenn er mit Liberalismus ummantelt wird. Doch Westerwelles vorausei-lende Devotion in der Causa Steinbach könnte ihn auch innenpolitisch eines Ta-ges teuer zu stehen kommen, denn Libe-ralismus bedarf klarer Prinzipien, auch in der Außenpolitik. Vor allem muss er vor-gelebt werden, um zu überzeugen.

Besuch in Moskau und Israel

Auch Westerwelles Besuch in Moskau bei Außenminister Lawrow hinterlässt of-fene Fragen. Es reicht nicht aus, nur das Mantra seines Vorbildes ständig vorzube-tten, dass ohne Russland in Europa und der Welt keine Fortschritte möglich sind. Das ist richtig, aber zu einer kraftvollen, selbstbewussten und ausgewogenen Be-ziehung zwischen beiden Ländern gehört mehr. Ob es gerade der Anspruch auf „strategische Partnerschaft ohne Wenn und Aber“ ist, wie Westerwelle betont, kann man sehr bestreiten. Bei keinem Land sträuben sich doch jedem Demokra-ten die Haare wie gerade bei Russland, wenn eine so enge Bindung postuliert wird, anstatt gerade gegenüber der auto-ritären Macht klugerweise genau auf „wenn und aber“ zu bestehen. Auch Wes-terwelles Besuch in Moskau deutet eine Neigung zu Naivität oder zu falsch ver-standenem Liberalismus an. Vor Russ-land müssen der Westen und Deutsch-land bei aller Kooperationsbereitschaft auf der Hut bleiben.

Bei seinem Besuch in Israel zeigt sich die Neigung des Außenministers, vor allem Fehler zu vermeiden. Das ist ihm ebenso gelungen wie das grundlegende Anliegen dieser ersten Reisen, zu den Kollegen und außenpolitischen Akteuren

Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers lässt dem Außenminister meist nur wenig Spielraum. Hier: Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) und der deutsche Außenminister Guido Westerwelle (FDP) betreten Ende Oktober 2009 in Brüssel die internationale Bühne anlässlich des EU-Gipfels.

© picture-alliance/dpa, Foto: Achim Scheidemann



in der Welt Tuchfühlung aufzunehmen. Sein Besuch in Yad Vashem und seine Gespräche mit der israelischen Führung dienen den deutschen Interessen an Aussöhnung und Frieden. Ob über wohlklingende Formeln hinaus Deutschland einen substanziellen Beitrag wird leisten können, wird erst die Zukunft zeigen. In Sachen jüdische Siedlungen nahm sich Westerwelle zurück, hielt aber tapfer an einer harten, aber illusionären Haltung gegenüber dem Iran fest.

Zwar betont der deutsche Außenminister wiederholt sein enges Verhältnis

zu den USA und zu Außenministerin Clinton, aber hier verbünden sich zwei, die nur begrenzt Einfluss auf die Außenpolitik ihrer Länder nehmen können. Nicht nur für die USA, auch für Deutschland gilt, dass die außenpolitische Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers dem Handlungsspielraum des Außenministers zu meist nur enge Spielräume überlässt.

Konkurrenz in der Außenpolitik

So herrscht seit sechzig Jahren eine unübersehbare Rivalität zwischen Bundeskanzler und Außenminister über die Ge-

staltung der Außenpolitik. Doch hat in der Regel bei der persönlichen und institutionellen Konkurrenz zwischen Bundeskanzleramt und Außenministerium der Bundeskanzler die Oberhand behalten. Das krasseste Beispiel für den außenpolitischen Führungsanspruch lieferte Bundeskanzler Adenauer, der seinem Außenminister Heinrich von Brentano 1955 bei Amtsantritt schriftlich mitteilte, dass er sich als Bundeskanzler die zentralen Aufgaben der Außenpolitik persönlich vorbehalte: „Ich bitte Sie, mich nicht mißzuverstehen, wenn ich die Führung der europäischen Angelegenheiten, der Angelegenheiten der USA und der Sowjetunion sowie Konferenzangelegenheiten in der Hand behalte.“ Für Außenminister von Brentano blieb nicht mehr viel zu tun. Nun ist heute aufgrund der völlig veränderten Verhältnisse nicht damit zu rechnen, dass die Bundeskanzlerin Merkel an Guido Westerwelle einen ähnlichen Brief geschickt hat.

Aber im Prinzip haben alle Bundeskanzler seit Konrad Adenauer ihre außenpolitische Richtlinienkompetenz gegenüber ihren Außenministern erfolgreich durchgesetzt, bis auf zwei Ausnahmen: Bundeskanzler Erhard blieb außenpolitisch desinteressiert und ließ Außenminister Schröder von 1963 bis 1966 viel Spielraum. Und in der Großen Koalition von 1966 bis 1969 drängte ein außenpolitisch couragierter Willy Brandt den zögerlichen Bundeskanzler Kiesinger mit entspannungspolitischen Initiativen in die Defensive.

Bundeskanzlerin Merkel hat in den vergangenen vier Jahren ihrem Außenminister Steinmeier unmissverständlich klargemacht, dass sie die außenpolitischen Fäden zieht. Deshalb konnte Frank-Walter Steinmeier kein eigenständiges Profil als Außenminister entwickeln. Was sie unter gleichberechtigten Bedingungen der Großen Koalition erfolgreich durchsetzte, wird sie nun gegen-

über einem weitaus kleineren Koalitionspartner intensivieren: Gegenüber einem Außenminister Guido Westerwelle spielt sie schon jetzt ihre vierjährige Erfahrung in der Großen Koalition voll aus. Als größerer Koalitionspartner gegenüber der kleineren FDP und dem außenpolitisch unerfahrenen Westerwelle baut sie die persönliche, institutionelle und parteipolitische Dominanz in der Außenpolitik un auffällig, aber effektiv weiter aus.

Der Erfolg und das außenpolitische Prestige von Hans-Dietrich Genscher als Außenminister von 1974 bis 1992 ist Ausnahme und taugt nicht zum Vorbild für Westerwelle. Auch Genscher, das sollte nicht unter den Tisch gekehrt werden, wurde in den ersten Jahren von einem machtbewussten und weltpolitisch versierten Bundeskanzler Schmidt in den Schatten gestellt. Erst als die SPD ihrem Bundeskanzler Schmidt beim NATO-Doppelbeschluss die notwendige Unterstützung verweigerte und Genscher in einem couragierten Manöver daraufhin als Außenminister und Vizekanzler die Koalition aufkündigte, erstrahlte sein außenpolitischer Stern. Helmut Kohl stellte dann als selbstbewusster Außenpolitiker nach Genschers Rücktritt seinen Außenminister Klaus Kinkel in den Schatten.

Deshalb bleibt die Vision eines „Guido Genscher“ angesichts der seit vier Jahren außenpolitisch glänzenden und machtbewussten Bundeskanzlerin Angela Merkel Illusion.

Zerfaserung der Zuständigkeiten

Auch haben im Zuge der Europäisierung deutscher Außenpolitik weitere Ministerien an Einfluss und Mitspracherecht gewonnen. Dabei entstehen aber auch Steuerungsprobleme. Wegen mangeldener Führung durch das Bundeskanzleramt spricht man deshalb heute in Europa gern vom „*German vote*“, wenn ein Land sich wegen innenpolitischer oder institu-

tioneller Zersplitterung nicht außenpolitisch einigen kann.

Diese innenpolitisch und institutionell bedingte Zerfaserung der außenpolitischen Zuständigkeiten hat weiter zugenommen – auf Kosten des Auswärtigen Amtes. Andere Ministerien sind internationaler geworden, das erschwert das Geschäft des Außenministers. Das Innenministerium beschäftigt sich nicht nur mit Terrorismus, und zu den G20-Gipfeln reisen die Finanz-, zu Klimaschutzverhandlungen die Umweltminister. Durch fortschreitende Europäisierung wie auch im Zuge von Globalisierung sind immer mehr Ministerien mit außen- und sicherheitspolitischen Belangen befasst: Terrorismus, Piraterie und Entführungen, Umwelt- und Versorgungskrisen bewirken ein Übriges, äußere und innere Sicherheit untrennbar miteinander zu verweben. Die Finanz- und Weltwirtschaftskrise hat die Probleme weiter verschärft und Zuständigkeiten erschwert, weil jetzt Außen-, Innen-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik neuartig miteinander verknüpft werden müssen. Was unter dem Oberbegriff von „Erweiterter Sicherheit“ zusammengefasst wird, spielt also einem Anspruch auf außenpolitische Führung im Kanzleramt in die Hände.

Gefahr der Selbsttäuschung

Westerwelle muss deshalb heute befürchten, dass seine Bundeskanzlerin ihren Rang als Königin der deutschen Außenpolitik weiter ausbauen wird. Und wenn sie nach Konrad Adenauer als erste Bundeskanzlerin im amerikanischen Kongress sprechen durfte, am 9. November die halbe Welt nach Berlin einlud oder auf den Gipfeltreffen der Welt brilliert, dann wird deutlich, dass sie in einer anderen Liga spielt, die für Guido mit seinem Mobil einfach unerreichbar bleiben wird.

Auch der zu erhoffende Popularitätsbonus, den deutsche Außenminister bisweilen genießen, könnte sich für einen

Außenminister Westerwelle als Selbsttäuschung erweisen. Seine Vorgänger Fischer und Steinmeier konnten ihre Popularität nicht in entsprechende Stimmen gewinne bei den Bundestagswahlen umsetzen.

Westerwelles Weg selbst als populärer außenpolitischer Gehilfe der Kanzlerin könnte deshalb bald ins machtpolitische Abseits führen, zumal die Bundeskanzlerin dafür sorgen wird, Westerwelles möglichen Handlungsspielraum auch „über Bande“, das heißt über andere CDU/CSU-geführte Ministerien, einzuschränken. Dazu bieten sich beispielsweise das Finanzministerium, das Wirtschaftsministerium und vor allem das Verteidigungsministerium an.

Neben dem blassen und oft inkompetent wirkenden Verteidigungsminister Jung konnte sich Außenminister Steinmeier recht gut behaupten. Diese Zeiten sind für den Außenminister Westerwelle passé, seitdem der populäre und kompetente Karl-Theodor zu Guttenberg sich Schritt für Schritt zum Vordenker der deutschen Sicherheitspolitik entwickelt und dabei immer mehr, ja fast selbstverständlich auch das außenpolitische Terrain für sich beansprucht.

Druck des Rivalen

Schon als einfacher Abgeordneter hat von Guttenberg über Jahre das außenpolitische Feld bestellt und ein weltweites Netz von Kontakten aufgebaut. Das kommt ihm jetzt zugute. Westerwelle als außenpolitischer Novize spürt diesen Druck des Rivalen. Seitdem ist der Kampf um die außenpolitische Lufthöhe zwischen dem entspannten Wirbelwind Guttenberg und dem bisweilen etwas angespannt wirkenden Westerwelle in vollem Gange. Einen Platzvorteil hat der Graf sich schon verschafft: das Vertrauen der Mächtigen in Washington. Der außenpolitisch versierte von Guttenberg hat schon seit Jahren ein en-

ges Netzwerk an transatlantischen Kontakten aufgebaut. Verteidigungsminister Robert Gates, Vizeaußenminister Jim Steinberg, Senator John McCain und viele andere schätzen Guttenbergs Sachverstand und Klartext.

Mit Respekt hörte man dem Verteidigungsminister zu, wie er in Washington das Thema Afghanistan geostrategisch erörterte, den deutschen Standpunkt wohl erstmals überzeugend darzulegen wusste und auch mit angemessener Kritik amerikanische Fehler und Versäumnisse ansprach.

Der Mann hat Schneid, Mut zur Unpopulärheit und lebt für die Politik, weil er unabhängig ist. Damit ist er im politischen Berlin eine Ausnahmeerscheinung. Dem entspricht sein Stil und Auftreten, beides wird im In- und Ausland geschätzt. In der deutschen Sicherheitspolitik setzt von Guttenberg neue Akzente, die aufhorchen lassen. So beendete er das peinliche semantische Lavieren seines Vorgängers mit Blick auf Afghanistan und spricht im Klartext von einer „kriegsähnlichen Lage“ in Afghanistan. Auch beim Rücktritt seines Vorgängers Jung und des Generalinspekteurs zeigte Guttenberg Übersicht, kühles Blut und Entscheidungsfreudigkeit.

Seine außen- und sicherheitspolitischen Reden und Äußerungen zeigen Kompetenz und Mut, aber auch die Bereitschaft, unpopuläre Dinge beim Namen zu nennen. Diese Einstellung kontrastiert mit der des Außenministers recht deutlich, der bei seinen ersten Auslandsreisen nicht durch neue oder gar unkonventionelle Überlegungen aufgefallen ist. Westerwelle hat bislang lediglich diplomatische Floskeln vorzuweisen, aber es fehlt ihm ein eigenes außenpolitisches Thema. Strategische Partnerschaft mit Moskau? Darauf hat die Kanzlerin selbst ein Auge. Abrüstung? Da bleibt wenig Spielraum, weil Amerikaner und Russen sich wohl

kaum von den Deutschen hineinreden lassen werden und im Übrigen dieses sicherheitspolitische Thema mit dem Verteidigungsminister erörtert wird.

Nach der Bundeskanzlerin entwickelt sich also nicht der deutsche Außenminister, sondern der Verteidigungsminister zum zweiten glaubwürdigen Transatlantiker. Nach seinem letzten Besuch in Washington war in den USA sogar vom „bemerkenswertesten Auftritt eines deutschen Verteidigungsministers in den USA seit Helmut Schmidt“ die Rede.

Am falschen Platz?

Es bleibt abzuwarten, ob es sich hier um Anlaufschwierigkeiten handelt. Der Rat seines Mentors Genscher bleibt wichtig. Er sollte sich umfassend auf die Empfehlungen seines Staatsministers Werner Hoyer stützen, dessen Sachverstand im Ausland vor allem in den USA geschätzt wird. Auch ist die außenpolitische Expertise von erfahrenen liberalen Außenpolitikern wie Wolfgang Gerhard und Jörg van Essen unverzichtbar für eine anspruchsvolle liberale Außenpolitik.

Konfrontiert mit einer machtpolitisch versierten und außenpolitisch erfahrenen Bundeskanzlerin, eingezwängt in die wachsenden außenpolitischen Kompetenzen anderer Ministerien und zunehmend in den Schatten eines dynamischen und populären Verteidigungsministers geratend, wird das außenpolitische Geschäft für Guido Westerwelle beschwerlich. Dabei leidet auch immer mehr sein Führungsanspruch als Parteivorsitzender. Das von ihm in elf Oppositionsjahren klug und erfolgreich erstellte Profil der FDP als kompetente Partei der Finanz-, Bildungs- oder Gesundheitspolitik droht verloren zu gehen, denn seine wegweisende Hand als Parteivorsitzender wird in diesen Feldern, wo er seine Kompetenz entwickelt hat, spürbar vermisst.