

Osnabrücker Jahrbuch Frieden und Wissenschaft 24 / 2017

THEMENSCHWERPUNKT:

»WESTFÄLISCHER FRIEDE« –
MODELL FÜR DEN MITTLEREN OSTEN?

- OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2016
- MUSICA PRO PACE 2016
- BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG

Herausgegeben vom Oberbürgermeister der
Stadt Osnabrück und dem Präsidenten der
Universität Osnabrück

V&R unipress

Wissenschaftlicher Rat der Osnabrücker Friedensgespräche 2016-2017

Prof. Dr. Martina Blasberg-Kuhnke, Kath. Theologie, Universität Osnabrück (Vorsitz)
Prof. Dr. Dr. Rauf Ceylan, Islamische Theologie, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Roland Czada, Politikwissenschaft, Universität Osnabrück (Stellv. Vorsitz)
Hans-Jürgen Fip, Oberbürgermeister a.D. (Ehrenmitglied)
Prof. i.R. Dr. Wulf Gaertner, Volkswirtschaftslehre, Universität Osnabrück
apl. Prof. Dr. Stefan Hanheide, Musikwissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Christoph König, Germanistik, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Susanne Menzel, Biologie, Universität Osnabrück
Prof. i.R. Dr. Reinhold Mokrosch, Evangelische Theologie, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Ulrich Schneckener, Politikwissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. em. Dr. György Széll, Soziologie, Universität Osnabrück
Prof. i.R. Dr. Albrecht Weber, Rechtswissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Siegrid Westphal, Geschichtswissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. i.R. Dr. Tilman Westphalen, Anglistik, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Rolf Wortmann, Politikwiss. und Public Management, Hochschule Osnabrück
Dr. Henning Buck (Geschäftsführung)

Verantwortlicher Redakteur: Dr. Henning Buck

Redaktionelle Mitarbeit: Joachim Herrmann, Jutta Tiemeyer

Einband: Bruno Rothe / Tefvik Goektepe. Abgebildet ist eine anlässlich des Westfälischen Friedensschlusses in Münster geprägte Medaille mit Datierung 1648.

Für freundliche Unterstützung der Osnabrücker Friedensgespräche 2016-2017 danken wir

- der Stadtwerke Osnabrück AG
- der Sievert-Stiftung für Wissenschaft und Kultur
- dem Förderkreis Osnabrücker Friedensgespräche e.V.

Redaktionsanschrift: Geschäftsstelle der Osnabrücker Friedensgespräche
Universität Osnabrück, Neuer Graben 19 / 21, D-49069 Osnabrück
Tel.: + 49 (0) 541 969 4668, Fax: + 49 (0) 541 969 14668
Email: ofg@uni-osnabrueck.de – Internet: www.friedensgespraeche.de

Die Deutsche Nationalbibliothek – Bibliografische Information: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.
1. Aufl. 2017

© 2017 Göttingen, V&R unipress GmbH, Robert-Bosch-Breite 6, D-37079 Göttingen, mit Universitätsverlag Osnabrück /<http://www.v-r.de/>. Alle Rechte vorbehalten.
Printed in Germany: Hubert & Co. GmbH & Co. KG BuchPartner, Robert-Bosch-Breite 6, D-37079 Göttingen. Gedruckt auf säurefreiem, total chlorfrei gebleichtem Werkdruckpapier; alterungsbeständig.

ISBN: 978-3-8471-0773-6
ISSN: 0948-194X

Inhalt

Vorwort der Herausgeber.	7
Editorial.	9
I. OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2016	
<i>Kinder im Krieg</i> Mit Christian Schneider, Areej Zindler, Gehad Mazarweh.	15
<i>Das Kalifat des IS – Herausforderung durch religiösen Fundamentalismus?</i> Mit Christoph Reuter, Daniela PISOIU, Yassin Musharbash	45
<i>Der Westfälische Friede als Denkmodell für den Mittleren Osten</i> Mit Frank-Walter Steinmeier, Rainer Hermann.	71
Antonio Pau Pedron, Madrid <i>Europa sieht Deutschland – Deutschland in Europa: eine spanische Perspektive</i>	93
<i>Was wird aus der Friedensmacht Europa?</i> Mit Günter Verheugen, Wolfgang Streeck	111
II. MUSICA PRO PACE – KONZERT ZUM OSNABRÜCKER FRIEDENSTAG 2016	
Stefan Hanheide, Osnabrück <i>Die »Erste Sinfonie« von Mikis Theodorakis und das »Erste Klavierkonzert« von Johannes Brahms.</i>	137

III. BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG

Brendan Simms, Cambridge / Michael Axworthy, Exeter / Patrick Milton, Berlin <i>Der Friedenskongress von Münster und Osnabrück als Wegweiser für eine neue Friedensinitiative im Nahen Osten?</i>	149
Roland Czada, Osnabrück <i>Ein ›Westfälischer Frieden‹ für die Krisenherde der Gegenwart?</i>	159
Walter Siebel, Oldenburg <i>Stadt und Integration</i>	181
Elisabeth Musch, Osnabrück <i>Religion und Integration: Deutschland und die Niederlande im Vergleich</i>	189
Michael Pittwald, Osnabrück <i>Minderjährige Soldatinnen und Soldaten: Völkerrechtliche Regelungen und politische Realität.</i>	203
IV. ANHANG	
Referentinnen und Referenten, Autorinnen und Autoren	215
Abbildungsnachweis	221

■ I. OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2016



Bundesaußenminister Steinmeier am 12. Juli 2016 in Osnabrück:
Handschlag mit Oberbürgermeister Wolfgang Griesert, Professorin Martina
Blasberg-Kuhnke und Universitätspräsident Wolfgang Lücke

Der Westfälische Friede als Denkmodell für den Mittleren Osten

Vortrag und Podiumsgespräch in der Aula
der Universität am 12. Juli 2016

Dr. Frank-Walter Steinmeier

Bundesaußenminister

Dr. Rainer Hermann

Frankfurter Allgemeine Zeitung –
Gesprächsleitung

Rainer Hermann: Es war das Jahr 2011, das eine Zeitenwende für den Nahen Osten brachte. Erst stürzten die Präsidenten Tunesiens und Ägyptens, dann begannen Aufstände in Libyen und im Jemen und schließlich am 15. März auch in Syrien. Im Westen sprach man zunächst euphorisch vom ›Arabischen Frühling‹ und später enttäuscht von einem ›Arabischen Winter‹. Die Umwälzungen, die wir beobachten konnten, sind jedoch weder das eine noch das andere. – Was sind sie dann? Diese Staaten hatten versagt, lange bevor wir ihr Scheitern wahrnehmen wollten. Immer mehr Bürger in diesen Staaten hatten erkannt, dass ihnen ihre Regierungen nichts nutzten. Denn diese hatten zwei zentrale Aufgaben nicht erfüllt: Erstens sicherten sie keinen gesellschaftlichen Frieden, waren nicht inklusiv; die Machthaber nahmen alles, drängten die anderen an den Rand, und die Bruchstellen verliefen entlang konfessioneller Linien. Zum zweiten fungierten diese Staaten auch nicht als Solidargemeinschaften: Wenn jemand Hilfe brauchte, half nicht der Staat, sondern der Stamm und noch mehr die Moschee.

2011 war das Maß dann voll. Die Menschen wollten das Joch dieser korrupten, als ungerecht empfundenen, repressiven Regierungen abschütteln. Sie gingen auf die Straße, sie rebellierten, bekehrten auf. Und mit dem Zerfall dieser Staatsmächte entstand ein Vakuum. Zwei Kräfte schickten sich an, dieses Vakuum zu füllen. Im Innern lösten sich zentrifugale Kräfte von diesen noch von Kolonialmächten errichteten oder skizzierten Staaten. Erfolgreich waren dabei jene Gruppen, die mit ihrer Religion den Menschen eine Identität geben und mit Milizen eine Sicherheit. Zweitens wurde das Vakuum gefüllt durch externe Kräfte, auf die sich die gescheiterten Regime ebenso verlassen wie die nichtstaatlichen Akteure.

Diese Mischung aus Religion und externen Kräften hat zur Bildung zweier Lager geführt: auf der einen Seite das sunnitische Lager, geführt von Saudi-Arabien, und auf der anderen das schiitische Lager um Iran. So verschmolzen allmählich die lokalen Konflikte mit den größeren regionalen Konflikten, und die Folge war ein Flächenbrand. Der Brandbeschleuniger war der Krieg in Syrien. Und damit folgte auf den Zerfall der Staaten ein Zerfall der regionalen Ordnung. Dieser Zerfall lässt Europa nicht mehr unberührt, denn Millionen von Flüchtlingen suchen Zuflucht und Sicherheit auch bei uns, und der Terror des ›Islamischen Staates‹ trifft auch uns. Man muss kein Historiker sein, um zu sehen, dass dies kein ›Arabischer Frühling‹ ist, sondern sich vielmehr die Parallelen zum Dreißigjährigen Krieg geradezu aufdrängen. Damals verstanden die Zeitgenossen den Dreißigjährigen Krieg als ein Knäuel vieler Konflikte, die irgendwie miteinander zusammenhingen, und so ist es auch heute im Nahen Osten.

Herr Minister Steinmeier, Sie haben mehrfach gesagt, die Welt sei aus den Fugen, und sie sei es auch im 17. Jahrhundert gewesen. Nun gelang es aber mit dem Westfälischen Frieden, vieles wieder zusammenzufügen und den Zerfall zu beenden. Heute wollen Sie mit uns darüber nachdenken, was wir von diesem Westfälischen Frieden lernen können, von den handelnden Personen, von den Instrumenten, die diese Akteure entwickelt haben, hier in Osnabrück und in der Nachbarstadt Münster.

Die Parallelen zum Dreißigjährigen Krieg sind naheliegend. Taugt nun aber der Westfälische Friede auch als Denkmodell, um die Konflikte des Nahen und Mittleren Ostens beizulegen? Was kann uns sein ›Instrumentenkasten‹ bieten?

Frank-Walter Steinmeier: Gestatten Sie, dass ich in der Stadt des Westfälischen Friedens zunächst kurz über Schlesien rede. Das hat mehrere Gründe; einer davon ist, dass meine Mutter von dort stammt.

1707 schlossen der deutsche Kaiser und der schwedische König im sächsischen Altranstädt die *Altranstädter Konvention*, mit der den schlesischen Protestanten ihr Recht auf freie Religionsausübung garantiert wurde. Der Kaiser verpflichtete sich, den Protestanten dieses Recht, das er ihnen vorher entzogen hatte, wieder zu gewähren. Zusätzlich musste er ihnen eine große Zahl enteigneter Kirchen, Pfarrstellen und Privilegien zurückgeben. Der Kaiser tat dies unter dem Eindruck der kampfstarken schwedischen Armee, die *Karl XII.* marschbereit in der Nähe hielt. Aber Karl hatte eben nicht nur Kanonen auf seiner Seite, sondern auch das Recht: Der Westfälische Friede hatte nämlich 60 Jahre zuvor unter anderem die Konfessionsfreiheit der schlesischen Protestanten fixiert. Schweden

war damals, neben Frankreich, zu einer der *Garantiemächte* dieser Rechte gemacht worden.

Karls Drohung, mit Waffengewalt die westfälischen Rechte durchzusetzen, wirkte. Die Vereinbarungen von Altranstäd wurden umgesetzt, zum Wohl der Protestanten. Zwar verlor Karl XII. kurz danach die Schlacht von Poltawa gegen die Russen, und Schwedens Stern begann zu sinken. Doch die westfälischen Spielregeln galten weiterhin und bewahrten Schlesiens Charakter als gemischtkonfessionelle Region im Herzen Europas.



Frank-Walter Steinmeier

Was hat das mit dem deutschen Außenminister zu tun? Zum einen erlaubte es den Vorfahren meiner Mutter, ihre Konfession zu leben – und an mich weiterzugeben. Zum anderen zeigt das Beispiel Schlesien auch, wie komplex das Zusammenspiel von Macht und Recht auf dem Weg zum Frieden tatsächlich ist. Und darüber gilt es heute zu reden, über das Verhältnis von Macht und Recht und die Komplexität dieser Beziehung. Es geht um den Westfälischen Frieden und welche Anregungen wir daraus heute im Hinblick auf die Konflikte, die Herr Hermann skizziert hat, ziehen können.

In Syrien sind wir seit mehr als fünf Jahren Zeugen eines blutigen Konfliktes, der mit kaum vorstellbarer Brutalität ausgetragen wird – ein Krieg, in dem bislang mehr als 350.000 Menschen ums Leben gekommen sind und der Millionen aus ihrer Heimat vertrieben hat. Viele von ihnen haben Schutz in Europa gesucht, die meisten von ihnen in Deutschland. Aber

selbst diese vielen sind wenige im Vergleich zu den etwa sechs Millionen Binnenflüchtlingen, die immer noch im Kriegsgebiet umherirren zwischen den wöchentlich, ja täglich wechselnden Fronten, oder den Millionen, die im kleinen Libanon, in Jordanien oder in der Türkei bis heute ausharren. Diese Nachbarländer leisten Großartiges und verdienen deswegen nicht nur unsere Anerkennung, sondern vor allem auch unsere tatkräftige, nicht zuletzt auch finanzielle Unterstützung, die wir leisten.

Der syrische Konflikt ist vertrackt; ihn als Bürgerkrieg zu beschreiben, greift zu kurz. Das Bild ist komplizierter: ein vielschichtiges Tableau von Akteuren und Konfliktebenen; ein Regime, das gegen das eigene Volk Krieg führt; aber auch Rebellen verschiedenster Couleur, darunter nicht wenige islamistische Extremisten; ethnische und religiöse Minderheiten, die zwischen den Fronten stehen bzw. ihre Chance gekommen sehen, größeren Einfluss in der Region zu bekommen, wie z.B. die Kurden; am Ende natürlich auch eine menschenverachtende Terrororganisation, der sogenannte ›Islamische Staat‹, der sich fast eine ganze Region zwischen Irak und Syrien unter den Nagel gerissen hat und der über die syrischen Grenzen hinaus Andersdenkende ermordet, versklavt und mittlerweile auch bei uns in Europa Anschläge verübt; Regionalmächte, die Syrien zum Schauplatz eines Stellvertreterkriegs machen; und natürlich auch weitere externe Akteure, nicht zuletzt Russland und die USA.

Als Außenminister wende ich viel Zeit und Energie dafür auf, nach Lösungen zu suchen. Wir ermöglichen Verhandlungen der syrischen Opposition mit dem Regime in Genf, wir verhandeln mit den anderen regionalen und den Weltmächten in Wien. Deutschland leistet humanitäre Hilfe, mittlerweile in Milliardenhöhe, für Flüchtlinge, wir beteiligen uns an der Anti-IS-Koalition und finanzieren den Wiederaufbau von Städten, die vom IS befreit worden sind, wir bilden Journalisten, Polizisten und sogar ein syrisches Technisches Hilfswerk aus. Und doch denke ich, wenn ich wieder von einer Reise aus Brüssel, Wien, Genf oder aus der Region zurückkomme: Könnten wir nicht noch mehr tun, um das Morden in dieser Region nach fünf Jahren endlich zu Ende zu bringen, zu stoppen?

Neue, kreative diplomatische Ansätze, die der Komplexität des Konfliktes gewachsen sein können und die wir brauchen, sind allerdings knapp oder gar nicht vorhanden. Daran gibt es nichts zu beschönigen. Denn wenn es sie gäbe und wir viele internationale Partner hätten, die sie mit uns gemeinsam unterstützen, dann wären wir schon viel weiter. Trotzdem: Ich bin der tiefen Überzeugung, dass militärische Lösungen niemals nachhaltige Lösungen sind, nicht sein *können*. Wenn wir über militärische Lösungen reden, dann haben wir international keine Schwierigkeiten, Gesprächspartner und Akteure zu finden. Es geht aber darum, unser dip-

lomatisches Arsenal zu vergrößern, weil das in der dramatischen Lage, in der die Region sich befindet, erforderlich ist. Und weil die Vorschläge und die Ideen so knapp sind, lohnt sich dieser Ausflug in die Geschichte, den Sie mir heute aufgegeben haben.

In der amerikanischen Zeitschrift *Foreign Affairs* habe ich vor einiger Zeit versucht, die Veränderungen der Rolle Deutschlands über die letzten 20 Jahre hinweg zu analysieren und zu beschreiben, wo wir heute stehen.¹ Um dem internationalen Fachpublikum unser Selbstverständnis und unsere Herangehensweise näherzubringen, habe ich dafür den Begriff der *reflective power* benutzt. Das lässt sich schlecht ins Deutsche übersetzen, denn wenn man sagt: »Nachdenkliche Macht«, dann wirkt das seltsam grüblerisch. Es ist aber gemeint als Aufruf und Mahnung, sich vor außenpolitisch gravierenden Entscheidungen möglichst auch der eigenen Geschichte zu vergewissern. Es geht nicht um grüblerische Nachdenklichkeit, sondern um die Vermeidung von vorschnellen Weichenstellungen, die spätere Lösungen erschweren statt erleichtern. Verstehen Sie meine folgenden Anmerkungen bitte als Ausdruck eines hartnäckigen, auf sorgfältige Analyse gestützten Versuches, den Frieden wiederzugewinnen, wo er, wie in Syrien oder im Mittleren Osten, verloren gegangen ist.

Die syrische Tragödie, diese Welle von Gewalt, die die ganze Region des Nahen und Mittleren Ostens erfasst hat, hat schon andere an den Dreißigjährigen Krieg erinnert, an diesen »Krieg aller Kriege« wie der Historiker *Bernd Roeck* formulierte. Die Parallelen sind offenkundig: Eine scheinbar begrenzte Aufstandsbewegung gegen einen Herrscher – wie am Beginn des Dreißigjährigen Krieges – löst eine Kaskade von Konflikten aus. Aufstrebende und etablierte Regionalmächte nutzen die entstandene Lage aus. Sie kämpfen um die Hegemonie, um Einfluss, um Vormacht, getrieben gleichermaßen von Machtstreben wie von Angst vor Einkreisung oder Unterlegenheit. Staatsführungen schwanken, ob sie Sicherheit besser durch territoriale Gewinne oder durch Vereinbarungen und Verträge herstellen können. Externe Mächte schüren religiöse Konflikte, um sie für ihre Interessen zu nutzen und zu missbrauchen. Kleinere Territorialfürsten nutzen den Windschatten übergeordneter Konflikte, um ihre Autonomie zu vergrößern. So könnte eine Beschreibung des Beginns des Dreißigjährigen Krieges lauten, aber vieles davon passt eben auch auf die gegenwärtige Situation im Mittleren Osten.

Nützt es uns, diesen Vergleich anzustellen? Das kommt darauf an: Es nützt nichts, sich bloß an scheinbaren oder marginalen Parallelen zu ergötzen, beginnend mit der Formel »Das ist ja genauso wie ...«. Solche Versuche zur Gleichsetzung bringen Applaus beim akademischen Stammtischgespräch, aber sie nutzen wenig für die Politik und die Außenpolitik, ganz im

Gegenteil, sie können schaden. Sie bergen die Gefahr, das Wegschauen zu entschuldigen und dem *Attentismus* Vorschub zu leisten – gemäß einer Deutung, derzufolge dieser Krieg ohnehin nur seinen bis zur ›völligen Erschöpfung der Kombattanten‹ vorgezeichneten Lauf nehmen könne. Diese häufige Beschreibung des Endes des Dreißigjährigen Krieges muss jetzt häufig dafür herhalten, auch den Krieg bzw. Bürgerkrieg in Syrien und die Aussichtslosigkeit möglicher Lösungsversuche zu beschreiben.

Deswegen will ich nicht gleichsetzen, was nicht gleich ist, aber sehr wohl vergleichen – auf der Suche nach Parallelen, die mir andere Blickwinkel ermöglichen, und zur Identifizierung von Besonderheiten und von alternativen Möglichkeiten. Geschichte hilft uns nicht nur, zu verstehen und einzuordnen – auch das ist wichtig für eine kluge Diplomatie –, sondern sie erschließt, und das ist meine Hoffnung, den Blick für die Ergebnisoffenheit historischer Prozesse, die in oberflächlicher Rückschau als unvermeidlich und alternativlos erscheinen. Die Geschichte gibt uns eben keine Vorgaben für die Zukunft, sondern illustriert vielleicht Handlungsoptionen und deren mögliche Konsequenzen – im Guten wie im Schlechten: Die Geschichte kann uns orientieren, aber nicht programmieren. In den Worten der kanadischen Historikerin *Margaret MacMillan*, die sich lange mit dem Ersten Weltkrieg und den anschließenden Friedensgesprächen auseinandergesetzt hat:

»Wenn wir sie sorgfältig anwenden, kann die Geschichte uns Alternativen bieten, sie kann uns helfen, die Fragen zu formulieren, die wir an die Gegenwart stellen, und sie kann uns davor warnen, was schiefgehen könnte.«

Natürlich sind wir gut beraten, unsere Konzepte nicht allzu leichtfertig aus der sicheren mitteleuropäischen Distanz auf ganz andere Weltgegenden zu stülpen. Das haben wir Europäer in der Vergangenheit allzu oft gemacht, und für Deutsche, an deren ›Wesen‹ einst ›die Welt genesen‹ sollte, gilt diese Vorsichtsregel in besonderem Maße. Trotzdem: Als deutscher Außenminister – und als Westfale – kann ich gar nicht anders, als durch die Brille meiner, unserer Geschichte auf die Region des Nahen und Mittleren Ostens zu schauen.

Auch aus der Region selbst bin ich zu diesem Blick durch unsere Geschichte ermuntert worden. Vor etwa anderthalb Jahren hatte ich anlässlich eines Besuches in Saudi-Arabien, in Dschidda, eine Runde von saudischen Intellektuellen eingeladen. Vertreter aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik waren dabei. Wir saßen etwa zwei Stunden beieinander und sprachen auch über die gewaltigen Probleme, die schreckliche Gewalt und

die komplexen Konfliktlinien im Mittleren Osten, zwischen Staaten, Konfessionen und sozialen Gruppen. Es war ein junger Mann dabei, der das Gespräch scheinbar unbeteiligt verfolgt hatte und die mehr oder weniger überzeugenden Begründungsversuche seiner saudischen Kollegen dafür, warum es keine Alternative dazu gibt, diesen syrischen Konflikt jetzt auszukämpfen, gehört, aber unkommentiert gelassen hatte. Er sagte dann zu meiner Überraschung: Das, was uns fehlt in dieser Region, ist euer 1648! Dieser junge saudische Politikwissenschaftler hatte sich intensiv mit europäischer Geschichte auseinandergesetzt und war über das schwierige Verhältnis der Religionen und Konfessionen zu dem Ergebnis gekommen, dass der Weg über den Augsburger Religionsfrieden hin zum Frieden von Münster und Osnabrück ein Weg ist, der auch für die so komplexe Region des Mittleren Ostens gangbar sein könnte. Er war vielleicht der einzige unter den wenigen saudischen Teilnehmern, der nicht über den Krieg und dessen Notwendigkeit, sondern über den Weg zum Frieden gesprochen hatte. Als jemand, der sich im Studium und in den Jahren als Mitarbeiter an der Universität mit Verfassungsgeschichte auseinandergesetzt hat und einordnen konnte, was in diesem Mann vorgegangen sein muss, habe ich mich spätestens dann entschlossen, mich auch selbst wieder intensiver mit dem Thema Dreißigjähriger Krieg und dem Frieden von Münster und Osnabrück auseinanderzusetzen. Mehr als der Dreißigjährige Krieg interessiert natürlich auch mich der Friedensschluss, der es vermochte, diesen Konflikt zu beenden. Denn der Westfälische Friede – das würde ich heute mit großer Selbstgewissheit behaupten – beinhaltet interessante Mechanismen, Friedensinstrumente, die einen zweiten und einen dritten Blick heute lohnen.

Da ist vor allem der *Friedenskongress* selber, der in Münster und Osnabrück stattfand und der sieben Jahre lang vorbereitet wurde, indem in Vorverhandlungen Verständigungen über die Teilnehmer und über das, was wir heute ›Agenda‹ nennen würden, die Tagesordnung oder jedenfalls deren wichtigste Punkte, erzielt wurden. Die Verhandlungen waren ausgesprochen mühsam und involvierten Hunderte von Akteuren.

Aus heutiger Sicht fasziniert der Westfälische Friede, weil er im Kern drei zentrale Konfliktlagen auf einmal löste: Er schuf die Grundlage für ein friedliches Zusammenleben der Konfessionen nach mehr als 100 Jahren Gewalt. Er regelte die innerstaatliche Machtbalance zwischen Kaiser und Fürsten, indem er Eingriffs- und Souveränitätsrechte neu gewichtete. Und schließlich gelang es in Münster und Osnabrück, die brutalen Hegemonialkonflikte der europäischen Mächte auf dem Gebiet des Reichs doch einigermaßen und für lange Zeit einzuhegen.

Im Frieden von 1648 und in den nachfolgenden Durchführungsverhandlungen wurden Lösungen gefunden für Fragen, die uns auch heute mit Blick auf die schwierige Region des Mittleren Ostens interessieren können und müssen: Wie kann die freie Ausübung der Religion gewährt werden, so damals die Fragestellung – vor allem wenn der Fürst einen anderen Glauben hat als seine Untertanen? Der Westfälische Friede hat dafür das später so genannte *Normaljahr* entwickelt. Damit wurde das Jahr 1624 als Referenz für die Freiheit der Religionsausübung definiert und es wurden Garantiemächte bestimmt, die das durchzusetzen halfen. Ich will nicht versprechen, dass das im Mittleren Osten ebenso gelingen kann, aber diese Westfälische Friedensregelung finde ich interessant.

In der Politikwissenschaft wird gern von der ›Westfälischen Ordnung‹ souveräner Staaten gesprochen, die seit 1648 die Machtbalance in Europa definierte. Doch ganz so souveränitätsorientiert waren die Macher von Münster und Osnabrück in Wahrheit nicht. Zwar gelang es den Fürsten, bei den Friedensverhandlungen als Partner akzeptiert zu werden. Bei näherem Hinsehen erkennen wir aber daneben ein spannendes Geflecht von Mechanismen, die im Interesse des Friedens die Souveränität der selben Fürsten geradezu einschränkten. Dazu zählen z.B. die Etablierung von externen Garantiemächten, aber auch Institutionen wie die Reichsgerichte und die Reichsexekutionen, die tatsächlich in den Jahren nach 1648 angewendet wurden.

Aber nicht nur die Religion und die innerstaatliche Machtbalance sind es, die heute die Konfliktlage in Syrien definieren. Längst haben sich regionale und internationale Spieler in den Konflikt gemischt, mit teils undurchsichtigen Interessen – wie damals. Auch dafür fand der Westfälische Friede Lösungen, wenn auch nicht für alle. Der Hegemonialkonflikt zwischen Frankreich und Spanien etwa blieb ungelöst. Was aber erreicht wurde, war, dass er nicht mehr auf deutschem Boden ausgetragen wurde. Der Kampf um die sogenannte ›Spanische Straße‹ entlang des Rheins in die Niederlande wurde beendet. Wer heute im Mittleren Osten über schiitische Achsen und sunnitische Einkreisungen liest, wird solche geostrategischen Fragen, wie sie 1648 hier eine Rolle gespielt haben, vielleicht mit besonderem und gesteigertem Interesse untersuchen.

Ich will noch einmal klarstellen, dass ich nicht die Mächte von einst – Schweden, Spanien und Frankreich – mit den heutigen Akteuren, ob regional oder international, gleichsetzen möchte, denn das wäre unberechtigt. Dennoch gibt uns der Kongress von 1648 wichtige Anregungen, Mahnungen und Alternativen, ganz im Sinne des oben zitierten Wortes von Margaret MacMillan. Und er ermutigt uns: Damals hat es Jahre gedauert, bis der Kongress zu Ergebnissen kam, und währenddessen schwiegen keineswegs

die Waffen, im Gegenteil: Während des gesamten Verhandlungsprozesses zum Westfälischen Frieden versuchten die Beteiligten ständig, die Verhandlungen durch Geländegewinne an der Front zu beeinflussen. Das kommt uns, mit Blick auf die Situation in Syrien, nicht unbekannt vor.

Was wir ebenfalls vom Westfälischen Frieden lernen: Wer den Frieden will, kann nicht gleichzeitig vollständige Wahrheit, Klarheit und Gerechtigkeit erwarten. Alle, auch der Kaiser, mussten über ihren Schatten springen. Sie mussten ihre Interessen abwägen, sich auf schmerzhafteste Prozesse einlassen, um den Weg zum Frieden zu ermöglichen. In Kriegs- und Bürgerkriegssituationen existieren – das ist das, was man als Außenminister lernt – immer mehrere Wahrheiten nebeneinander, mindestens eine Wahrheit für jede Seite des Konflikts. Wenn ich nur nach der Wahrheit frage, bleibt die Verhandlung blockiert. Das ist heute nicht anders als damals. Damals hat man gewusst: Wenn wir die Wahrheitsfrage in Osnabrück und Münster beantworten wollen, wird es keinen Fortschritt geben. Deshalb hat man sich auf prozedurale Fragen und Interessensabgrenzungen verlegt, um den Weg zur Lösung des Zentralkonflikts überhaupt zu ermöglichen.

Der Westfälische Friede lehrt uns in diesem Sinne auch ein Stück Demut. Es gibt nicht die eine ›Weltformel‹. Auch ein Jahrhundertwerk wie dieser Friede hat nicht alle Probleme seiner Zeit gelöst, und, wie wir inzwischen wissen, schon gar nicht auf Dauer. Ich habe eingangs am Beispiel der schwedischen Interventionsdrohung in Schlesien 1707 das Wirken einer Garantiemacht geschildert. Als weitere einhundert Jahre später das Heilige Römische Reich auf Druck *Napoleons* aufgelöst wurde, protestierte Schweden und meinte, als Garantiemacht des Westfälischen Friedens könne man bei einer solch bedeutsamen Entscheidung nicht einfach übergangen werden. Wie die Geschichte gezeigt hat, blieb dieser Protest der Schweden ergebnislos. Die komplexe Interaktion von Recht und Macht, von Regeln und Garantien, funktionierte eben zu dem Zeitpunkt, einhundert Jahre später, nicht mehr, und die Westfälische Ordnung des Reiches kollabierte folgerichtig.

Der Westfälische Friede kann uns sicherlich keine Blaupause für den Frieden im Mittleren Osten bieten, aber vielleicht, wenn wir genau hinschauen, Instrumente, Methoden und Ideen dafür. Sie müssen wir erkennen oder, wo wir sie noch nicht erkannt haben, herausarbeiten, verfeinern, aktualisieren und dann hoffentlich für die Diplomatie unserer Tage tatsächlich nutzen. Solche Operationen sind mühsam, aber nach meiner festen Überzeugung unerlässlich, wenn wir es nicht beim bloßen Management dieser blutigen Dauerkrise im Mittleren Osten belassen wollen.

Ich habe Ihnen heute einen ersten Einblick in eine neue, gerade erst eröffnete Werkstatt unserer Diplomatie gegeben. Auch mir ist der Boden

dieser Werkstatt fast noch ein wenig zu sauber. Aber die nächsten Arbeitsschritte sind geplant, und wir haben interessante Partner gewonnen: ein Projekt an der *University of Cambridge* will sich gemeinsam mit uns mit diesen Fragen beschäftigen, und auch die Körber-Stiftung aus Hamburg will sich mit dieser Zielrichtung befassen: Was können wir lernen vom Westfälischen Frieden, welche Instrumente und Methoden sind daraus abzuleiten, um sie aktualisiert im Mittleren Osten zu nutzen? Ich wünsche mir, dass in dieser Werkstatt bald – als Ergebnis aus den Diskussionen zwischen Wissenschaft und Praxis, zwischen Europäern und Vertretern aus der Region – viele Späne am Boden liegen, aber dass hoffentlich auch die eine oder andere gute Idee, die wir brauchen, Gestalt annimmt.

Rainer Hermann: Herr Minister Steinmeier, wenn Sie betonen, dass militärische Lösungen niemals nachhaltig sein können und dass wir stattdessen unser diplomatisches Arsenal vergrößern müssen, wird Ihnen niemand widersprechen. Sie machen darauf aufmerksam, dass im Westfälischen Friedensschluss interessante Lösungen für Fragen gefunden worden sind, die uns heute bewegen, und stellen drei große zentrale Konflikte heraus, die der Friedensschluss beigelegt hat:

Erstens den *Religionskrieg*, der die anderen Konflikte ausgelöst hat. Das Instrument ›Normaljahr‹ ermöglichte später das friedliche Zusammenleben der Konfessionen.

Zweitens den Kampf um das deutsche Reichsgebiet: Der Mechanismus externer Garantiemächte schränkte die Souveränität ein und erzwang die Einhaltung vereinbarter Regeln.

Und drittens den Kampf um die Hegemonie in Europa: Er wurde aus Deutschland ferngehalten, sodass eine Ordnung kollektiver Sicherheit entstand.

Bevor wir auf diese Instrumente eingehen, möchte ich zum Friedenskongress selbst eine Frage stellen: In Münster und Osnabrück wurde der Westfälische Friede geschlossen; heute gibt es ein anderes Paar von Konferenzorten: Wien und Genf. Dort sind wir sehr weit von einer Lösung zu Syrien entfernt. Die Verhandlungen in Münster und Osnabrück waren auch deshalb so erfolgreich, weil sie auf der Grundlage von *Realpolitik* gestanden haben, d.h. Machtverhältnisse wurden anerkannt, jeder sprach mit jedem, ohne Vorbedingungen. Die Frage ist: Sind wir heute so realpolitisch, wie es die Verhandler in Münster und Osnabrück gewesen sind?

Frank-Walter Steinmeier: Wir sind es natürlich nicht, und deshalb habe ich schon mehrfach öffentlich gesagt, dass ich die fünf Jahre des syrischen Krieges und Bürgerkrieges als eine Chronik der verpassten Chancen wahr-

nehme. Ich habe Syrien bei mehreren Besuchen in den Jahren 2006, 2007, 2008 kennengelernt. Wir erörterten damals mit den amerikanischen Kollegen – Außenministerin war *Condoleezza Rice* – die Frage, ob wir möglicherweise an dem Punkt sind, eine völlig falsche Weichenstellung vorzunehmen. Dabei ging es um die Entscheidung, ob Syrien der ›Achse des Bösen‹ zuzurechnen sei oder nicht. Einreihung auf der Achsen des Bösen bedeutete, Syrien zum Feind zu erklären, zu einem Zeitpunkt, da ich den Eindruck hatte, dies sei – mit Blick auf die damalige syrische Staatsführung und auf das vergleichsweise säkulare Gemeinwesen – nicht gerechtfertigt, obgleich das Land sicherlich keine Demokratie war, sondern eher ein Polizeistaat, in dem die Opposition unterdrückt wurde.



Rainer Hermann im Gespräch mit Frank-Walter Steinmeier

Ich habe damals dafür plädiert, Syrien nicht in das militärische Angriffsmuster gegen die ›Achse des Bösen‹ einzureihen, auch deshalb, weil das Land einen jungen Präsidenten hatte, der zuvor Augenarzt in Großbritannien war und eine Ehefrau hatte, die lieber in London shoppen ging, als in Damaskus zu leben. Es gab, so meine ich, damals die Chance, Syrien aus dieser engen Anbindung an die politischen Kräfte im Mittleren Osten, insbesondere Irans, herauszuhalten. Die Entscheidung fiel anders aus, was dazu führte, dass Syrien sich zunehmend in die Nähe und unter den Schutz

des Iran begab und immer weniger für westliche Politik erreichbar wurde. So kam ein Automatismus in Gang, der auch zu den Ereignissen von 2011, während des sogenannten ›Arabischen Frühlings‹, führte. Ich erklärte damals: Die Analyse, dass in Syrien dasselbe passieren wird wie in Tunesien, halte ich nicht für richtig. Zwar sind auch in Damaskus Demokraten auf die Straße gegangen, aber es war von Anfang an spürbar, dass diese innersyrische Auseinandersetzung ganz andere Elemente hatte und schon wesentlich von dem späteren Stellvertreterkrieg zwischen Saudi-Arabien auf der einen Seite und Iran auf der anderen vorgeprägt war.

Die dritte Chance, die wir verpasst haben, bot sich mit der Beauftragung von *Kofi Annan*, des intelligentesten erfahrenen Verhandlers, den wir für diese Region gewinnen konnten. Kofi Annan entwickelte einen sehr realpolitischen Vorschlag. Er sagte: In der gegenwärtigen Situation müssen wir davon ausgehen, dass Assad weiterhin als Präsident amtiert. Er brachte den Vorschlag einer Art Übergangsregierung ins Gespräch. Aber man schickte Kofi Annan nach Haus, weil in seinem Plan Assad noch eine Rolle spielte.

Jetzt, wo Assad nach fünf Jahren Bürgerkrieg immer noch da ist und eher die Opposition militärisch erschöpft ist, als die Regierung, sind wir vielleicht an dem Punkt, an dem wir 2012 schon einmal waren. Der Weg zum Frieden ist natürlich sehr viel schwieriger, weil jetzt in jeder Familie Opfer zu beklagen sind, die man den gegnerischen Nachbarn im Land vorrechnet. Dennoch glaube ich, dass wir inzwischen ein gehöriges Maß an Bereitschaft zur Realpolitik erreicht haben. Das bedeutet *nicht*, einen Verrat an den eigenen Interessen zu begehen. Wir müssen einfach einen Ausweg aus dieser grenzenlosen Eskalationsspirale der Gewalt finden. Ich glaube, dass die Gespräche in Wien immerhin einen Fahrplan für eine politische Lösung zugrunde gelegt haben, und die Gespräche, die wir auf unsere Einladung hin in München hatten, haben einen sehr, sehr fragilen Waffenstillstand erbracht. Wir sehen in den Meldungen nach wie vor, dass weiterhin gekämpft wird, vor allen Dingen jetzt in Aleppo, aber das sollte nicht verdecken, dass in großen Teilen des Landes die Situation ruhiger geworden ist und wir jetzt gerade in der letzten Woche die letzte eingeschlossene Ortschaft mit humanitären Hilfsleistungen erreicht haben. Da zeigt sich, dass es heute, nach fünf Jahren Krieg, sehr viel schwieriger geworden ist, den Weg zum Frieden zu finden. Notwendig, wenn auch beschwerlich, bleibt der Weg gleichwohl.

Rainer Hermann: Die syrische Gesellschaft ist sehr heterogen, was ich schon während meines Studiums in Damaskus in den 1980er Jahren beobachten konnte. Es gibt sehr viele unterschiedliche Gruppen, alle haben

Schutzmächte, Patrone, im Ausland, und es war früh klar, dass sie einschreiten würden, sollten die Massenproteste des ›Arabischen Frühlings‹ auf Syrien übergreifen. Das würde jegliche Friedensbemühung erschweren.

Frank-Walter Steinmeier: Gegenüber allen Friedensbemühungen wird immer die eine Frage gestellt: Ob denn auch mit Assad Frieden geschlossen werden sollte? Ich meine, wir müssen in solchen Situationen, und das ist mit *reflective power* gemeint, über die gewählten Weichenstellungen gründlich nachdenken. Sicherlich kann man sich dafür entscheiden, Diktatoren wie Gaddafi oder Assad ›wegzubomben‹, aus ihren Positionen zu entfernen. Wenn aber der Preis dafür ist, dass die einzige säkular organisierte Gesellschaft des Mittleren Ostens damit ebenfalls beseitigt wird, dann ist das ein hoher Preis, den wir zahlen würden. Deshalb plädiere ich mit Nachdruck dafür, vor weichenstellenden Entscheidungen in der Außenpolitik deren Wirkungen zu bedenken und sich zu fragen: Was wird das Ergebnis sein?

Rainer Hermann: Der Westfälische Friede war ja erst der Schlussstein eines langen Prozesses: Voraus gingen der Augsburger Religionsfriede, der Prager Friede von 1635 usw. Das kann bedeuten: Der Mittlere Osten hat noch einen langen Weg vor sich; viele Vorarbeiten müssen gemacht werden. – Ist möglicherweise das Abkommen mit Iran über dessen Atomprogramm ein solcher Zwischenschritt, um zu einer Friedenslösung zu kommen? Oder gießt dieser Vertrag eher zusätzliches Öl ins Feuer?

Frank-Walter Steinmeier: Als ich 2005 mein Amt antrat, war die Teilnahme an der ersten internationalen Konferenz der damals beginnende Versuch, mit dem Iran den Konflikt über sein Atomprogramm zu lösen. Bis zur Unterzeichnung des Vertrags vergingen zehn Jahre. Währenddessen wurden die Verhandlungen unterbrochen, abgebrochen, und zeitweise standen wir hart am Rande einer militärischen Auseinandersetzung. Trotzdem haben wir – und die Bundesregierung hat sich intensiv daran beteiligt – immer wieder die Fäden aufgenommen und gesagt: Okay, wenn der eine Weg nicht weiterführt, dann suchen wir einen anderen Ansatz, um mit dem Iran ein Abkommen zur Beendigung dieses Atomkonfliktes auszuhandeln, das auch für uns verantwortbar ist. Das zog sich über zehn Jahre hin; man kann eben nicht vorhersehen, wann das ›Fenster der Geschichte‹ sich öffnet. Unsere Lösungsvorschläge haben sich in dieser Zeit nicht wesentlich voneinander unterschieden, aber die Machtkonstellationen haben sich verändert. Das hatte keinen unmittelbaren Einfluss auf das Verhandlungsgeschehen, aber mit dem Entstehen neuer Risiken im Middle-

ren Osten eröffneten sich auf einmal Möglichkeiten, zu einem Vertragsschluss zu kommen, der zehn Jahre lang nicht möglich war.

Das war gut, und ich habe mich darüber gefreut, dass wir mit dem Iran zu einer Einigung gekommen sind. Als die sechs Staaten im Juli 2015 in Wien die Vereinbarung unterzeichneten, durfte jede Seite, die mit dem Iran verhandelt hatte, zum Abschluss der Vertragsunterzeichnung zwei Sätze sagen. Der amerikanische Außenminister *John Kerry* sagte, mit Tränen in den Augen: »Lasst uns nicht unterschätzen, was hier gerade geschieht: Hier verhindern wir gerade einen Krieg.« Damit hatte er Recht, aber gleichzeitig sorgte das Abkommen für eine neue Dynamik im Streit zwischen Teheran und Riad. Und meine Reisewege als Außenminister zeigen die Schwierigkeit, einen Hebel zur Lösung des Syrienkonfliktes in die Hand zu bekommen. Um in der Nachfolge der Iranvereinbarung Saudi-Arabien und Iran gleichzeitig an den Verhandlungstisch zu bekommen, sind wir einige Male zwischen Teheran und Riad hin- und hergeflogen und haben Überzeugungsarbeit geleistet. Beide an einen Tisch zu bekommen garantiert noch keine Lösung, kann aber ein Anfang von etwas sein, woran man weiterarbeiten muss.

Rainer Hermann: Wir können also noch nicht von einer Realpolitik im Mittleren Osten sprechen, und weit entfernt ist auch eine Lösung wie das ›Normaljahr‹ als ein Referenzpunkt, um Besitzstände und Rechte der Konfessionen zu klären. Die innovative Idee des Normaljahres machte 1648 den Konfessionsfrieden möglich. Heute scheint es für eine ähnlich innovative Idee auf beiden Seiten keine Bereitschaft zu geben, weder auf der saudisch-sunnitischen noch auf der iranisch-schiitischen, um Frieden oder wenigstens Gesprächsbereitschaft zu erzielen. Ist diese Suche nach einer innovativen Idee wie der des Normaljahres die größte Herausforderung, um dort die Gräben zu überwinden?

Frank-Walter Steinmeier: Ob ein Normaljahr die Lösung für den Konflikt in Syrien sein könnte, ist fraglich, weil die syrische Gesellschaft sich im Verlaufe der jetzt fünfjährigen Auseinandersetzung stark verändert hat. Die religiösen Minderheiten, die unter der säkular geprägten Führung in Syrien miteinander koexistierten, sind zum überwiegenden Teil gar nicht mehr da, sodass die Anleihe des Normaljahres vom Westfälischen Frieden heute vermutlich nicht mehr hilfreich wäre.

Vielleicht noch ein Wort zur Bedeutung der Religionen im Mittleren Osten überhaupt: Vordergründig ist hier ein Streit zwischen Sunniten und Schiiten entbrannt, was insofern merkwürdig ist, als über viele Jahre die Zugehörigkeit zur sunnitischen oder schiitischen Spielart des Islam hier

eigentlich keine Rolle gespielt hat, weder in Syrien noch im Irak, und auch im Iran nicht, der überwiegend schiitisch dominiert ist. Somit ist die Auskunft, dass hier in erster Linie und im Kern eine Auseinandersetzung zwischen den islamischen Konfessionen vorliege, wahrscheinlich falsch. Im Vordergrund steht vielmehr – so jedenfalls die Perzeption Saudi-Arabiens – eine machtpolitische Auseinandersetzung der ›Hüter der heiligen Stätten‹, also Saudi-Arabiens, mit dem Iran, der den Saudis diese Rolle streitig machen will. Für diese Auseinandersetzung werden Religionen und Konfessionen instrumentalisiert. Wenn es nicht gelingt, eine Art machtpolitische Balance zwischen Teheran und Riad zu garantieren, können wir auch nicht die Bedeutung des Religionsstreites beseitigen, allenfalls minimieren.

Rainer Hermann: Für die sunnitischen Saudis gibt es ja eine Art ›Normaljahr‹, nämlich das Jahr 1979, die Situation vor der Islamischen Revolution im Iran. Erst danach begann Iran, sich in der arabischen Welt auszudehnen. Saudi-Arabien ist bestrebt, den Status des Jahres 1979 wiederherzustellen, was für die Schiiten allerdings nicht infrage kommt.

Eine weitere Innovation des Westfälischen Friedens war die ›Dritte Partei‹: 1648 gab es in den Verhandlungen einen Durchbruch, als sich eine sogenannte Dritte Partei gebildet hatte, eine Gruppe kompromissbereiter Reichsstände aus beiden Konfessionen, die den Frieden wollten, die diesen nicht länger hinauszögern wollten und als Vermittler binnen sechs Monaten die letzten offenen Fragen klärten. Eine solche Dritte Partei, die von gemäßigten Vertretern des Regimes und der Opposition gebildet wird, wäre in Syrien sehr wünschenswert, aber auch im Irak zwischen Sunniten und Schiiten, ebenso zwischen Saudi-Arabien und Iran. Sie, Herr Minister, waren oft in Riad und Teheran. Sehen Sie in beiden Hauptstädten Ansätze, einer solchen vermittelnden Dritten Partei eine Rolle zu geben, um den jeweiligen Hardlinern den Wind aus den Segeln zu nehmen?

Frank-Walter Steinmeier: Ich antworte mit Vorsicht: noch nicht. Möglicherweise wird die Dritte Partei auch nicht ein Staat sein; vielleicht sind es besondere Formationen, in denen wir langsam lernen zu arbeiten. Der Bürgerkrieg in Syrien tobte bereits vier Jahre, als wir den Atomkonflikt mit dem Iran beendet hatten. Die Formel, unter der mit dem Iran verhandelt wurde, lautete: ›Drei plus Drei plus Eins‹. ›Drei plus Drei‹, das waren drei europäische Mächte – Deutschland, Frankreich, Großbritannien – und die drei ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates – Russland, USA und China. ›Plus eins‹, das war Iran. Nachdem diese Formel erfolgreich war, waren einige der Meinung: Das könnte eine Formel sein, mit der man zwar keine Dritte Partei ins Spiel bringt, mit der aber sichergestellt werden

kann, dass die Streithähne untereinander nicht alleingelassen werden – eingerahmt durch eine Zahl von Staaten, die ein Interesse an der Aufrechterhaltung des Weltfriedens haben, aber nicht unmittelbare regionale Machtinteressen. Vermutlich wäre es mit der Formel ›Drei plus Drei‹ in Syrien nicht gelungen, zum Frieden zu kommen, weil in diesem Bürgerkrieg so viele andere Mächte involviert waren. Nicht nur Iran und Saudi-Arabien, sondern auch die Türkei und Katar wären zu nennen. Wenn derzeit über Syrien verhandelt wird, sind 15 bis 17 Staaten am Tisch vertreten. Das macht den Einigungsprozess schwieriger. Aber verglichen mit der Konstellation der Verhandlungen zum Westfälischen Frieden, sind das noch vergleichbar einfache, kleinere Formationen. Und ein weiterer Unterschied ist, dass man zwischen Münster und Osnabrück damals wegen der noch laufenden militärischen Auseinandersetzungen noch über freies Geleit für die Diplomaten verhandeln musste. Heute können wir doch relativ gefahrlos von Wien nach Genf reisen.

Rainer Hermann: Damit der Westfälische Friede funktionieren konnte, bedurfte es der *checks and balances* im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation, das im Mittelpunkt Europas lag. Das leisteten die externen Garantiemächte. Das Reich durfte nicht mehr konfessionell aufgeladen sein, es musste befriedet werden, und dazu musste seine Souveränität eingeschränkt werden. Kann das heute wieder funktionieren, wo es viele externe Mächte mit unterschiedlichen Interessen gibt? Wer könnte eine Garantiemacht für Syrien sein? Könnte Deutschland diese Rolle übernehmen, und was würde das bedeuten?

Frank-Walter Steinmeier: Wenn wir vom Westfälischen Frieden Anleihen nehmen wollen, kann das nicht 1:1 geschehen. Wir müssen die Weiterentwicklungen seit 1648 betrachten. Da gibt es durchaus auch positive Entwicklungen, z.B., dass wir uns heute nicht mehr auf *eine* Garantiemacht verlassen müssen, sondern dass es so etwas gibt wie die Vereinten Nationen. Deren Bedeutung ist mit dem Wegfall der Zweiteilung der Welt, in der das Geschehen im Wesentlichen durch Verabredungen zwischen Moskau und Washington geordnet werden konnte, gewachsen. Russland ist nach wie vor eine große Macht, die USA haben nach wie vor viel Einfluss, mehr als andere. Im Hinblick auf unsere Nachbarregionen wie den Nahen und Mittleren Osten zeigt sich aber, dass auch die USA nicht in der Lage sind, solche Konfliktregionen amerikanischen Interessen entsprechend zu ordnen. Das bis 1990 bekannte Muster, dass sich nur Amerikaner und Russen einigen müssen, um Lösungen herbeizuführen, funktioniert nicht mehr. Deshalb brauchen wir größerformatige Verabredungen, in die wir

die regionalen Akteure einbeziehen. Um zu Friedensschlüssen zu kommen, wird es mehr als die eine Garantiemacht geben müssen. Weder Russland noch die USA und ganz sicherlich nicht einer der regionalen Nachbarn wie die Türkei, der Iran oder Saudi-Arabien könnten das leisten. Man wird eher die Instrumente der Vereinten Nationen suchen und nutzen, um zur Stabilisierung und Friedensabsicherung zu kommen.

Publikum: Ob der seit fünf Jahren andauernde Bürgerkrieg in Syrien mit den Mitteln des Westfälischen Friedens gelöst werden kann, erscheint doch mehr als fraglich. Andere Maßnahmen wären wirkungsvoller. Erstens: Schon wenn der IS keine Waffen mehr bekäme, könnte der Konflikt entschärft werden. Leider ist Deutschland ein großer Waffenexporteur.

Zweitens: Saudi-Arabien, ein Land mit einer menschenverachtenden Verfassung – praktiziert ebenso wie der IS, was der *Wahhabismus* lehrt: Menschen werden dort öffentlich geköpft, gekreuzigt, verbrannt, gesteinigt, erschossen. Herr Minister, müsste es nicht deutsche Politik sein, solche Staaten zu ächten?

Frank-Walter Steinmeier: Ein Außenminister, der nach Lösungen für die Zukunft suchen muss, sollte nicht darin verharren, über die Vergangenheit zu richten. Wer nach einem hartnäckigen Krieg oder Bürgerkrieg nach einem Ausweg sucht, muss überlegen, wo er am besten ansetzen kann. Setzt man vornehmlich bei der Klärung der Wahrheit an? Ist der Wahhabismus schuld? Wer hat wem wie viele Waffen geliefert? Und sanktioniert man denjenigen, der in der Vergangenheit Unrecht getan hat? Oder muss man, und das entspricht eher meiner Auffassung, nicht die Wahrheitsfragen einen Augenblick zur Seite legen, um einen Ausweg aus einer solchen durch und durch verfahrenen, blockierten Situation zu finden? Damit sind vollstreckte Todesstrafen, Hinrichtungen, Waffenlieferungen an den IS keineswegs gerechtfertigt. Wenn wir wirklich einen Weg in Richtung Frieden für Syrien öffnen wollen, können wir die Klärung der Wahrheitsfragen nicht an den Anfang stellen, so bedauerlich das sein mag. Was im Übrigen die Waffenlieferungen an den IS angeht, so hat bisher niemand Deutschland vorgeworfen, dafür Verantwortung zu tragen. Und wir sind auch sehr zurückhaltend gegenüber Staaten, die im Verdacht stehen, solches zu tun.

Publikum: Ein Grund für den Erfolg des Westfälischen Friedens war das Prinzip der Parität, der Gleichberechtigung aller Konfessionen und Landes-teile, egal wie groß sie waren und welche Macht sie hatten. Sie waren alle anerkannt. Auch das wäre eine Grundvoraussetzung für Fortschritte im

Nahen Osten. Herr Minister, gibt es dort Chancen für eine solche Parität? Könnten Sunniten wirklich Aleviten und Christen als gleichberechtigt anerkennen?

Frank-Walter Steinmeier: In den bisherigen Gesprächen haben wir uns bemüht, zunächst die USA und Russland davon zu überzeugen, dass sie mit an den Verhandlungstisch müssen, denn solange sie in Syrien gegeneinander stehen und arbeiten, ist alles Bemühen um Frieden aussichtslos. Dann haben wir uns intensiv um Iran und Saudi-Arabien bemüht, später nach und nach geklärt, wer auf jeden Fall zwingend dazugehört, nämlich einige Staaten der Golfregion sowie die Türkei und Ägypten. Wir haben dann in Wien zweimal verhandelt, vor allem über die Frage: Was soll mit Syrien geschehen? Manche neigten der Vorstellung zu, das Land aufzuteilen in einen sunnitischen und einen alevitischen Teil. Was dann mit den Christen geschehen wäre, ist ungewiss. Letztlich aber sind die Aufteilungspläne nicht ernsthaft und lange verfolgt worden, und so kam es zur ersten gemeinsamen Verabredung, dass Syrien ein einheitlicher Staat bleiben soll, dessen territoriale Integrität zu wahren ist.

Die zweite Frage war schwieriger: Wie halten wir es mit den Religionen und Konfessionen? Zu Beginn der Verhandlungen in Wien war die sunnitische Opposition militärisch etwa im Gleichgewicht mit den Kräften des Regimes. Sie sah sich sogar eher auf der Siegerstraße. In dieser Lage gab es starke Bestrebungen, Syrien künftig als einheitlichen, aber auch als *sunnitisch* geführten Staat zu verstehen. Nach langen Verhandlungen erzielten wir immerhin Einigkeit darüber, dass Syrien als einheitlicher Staat wie in der Vergangenheit gewährleisten solle, dass die verschiedenen Religionen und Konfessionen in diesem Land koexistieren können, das heißt, mit einer *säkularen* Ausrichtung an der Spitze. Das war zweifellos ein Fortschritt. Die *roadmap*, der Fahrplan für die Verhandlungen, ist geschrieben, und darin ist verabredet: Zusammenleben und Respektierung aller Konfessionen und Religionen, einheitlicher Staat.

Der nächste, wiederum schwierige Schritt nach diesem Fahrplan ist die Bildung einer Übergangsregierung. Das hieße, Assad bliebe im Amt, vorübergehend, auf welche Dauer ist noch nicht festgelegt. In dieser Zeit wird eine Übergangsregierung gebildet, die zur Hälfte aus Vertretern des bisherigen Regimes besteht und zur anderen Hälfte aus Vertretern der sogenannten moderaten Opposition. Diese große Hürde muss jetzt genommen werden. Sie ist so groß, dass die Opposition sich noch nicht entschieden hat, an den Verhandlungstisch nach Genf zurückzukehren und diese Verhandlungsrunde aufzunehmen, denn jetzt geht es um konkrete Schritte, also auch um Personen. Die Opposition müsste eine Reihe von

acht, zehn, zwölf Personen benennen, die gemeinsam mit den Vertretern des Regimes in die Regierung gehen. Das ist schwierig für die Opposition. Leichter ist es für das Regime und für Assad, der nur ein bisschen Macht abgeben muss. Für die Opposition ist es schwer, weil sie gleichzeitig beginnen muss, Verantwortung für Syrien zu tragen, wie es heute ist. Aber es gibt keinen anderen Weg, und wir bemühen uns, die Opposition zu überzeugen, an den Verhandlungstisch nach Genf zurückzukehren. Dabei spielt Saudi-Arabien übrigens eine durchaus konstruktive Rolle.

Publikum: Herr Minister, welchen Stellenwert geben Sie dem Einfluss Russlands bei den derzeitigen Verhandlungen im Hinblick auf Syrien?

Frank-Walter Steinmeier: Hier ist die übergeordnete Frage im Grunde: Welchen Einfluss messen wir Russland für die Sicherheit in Europa zu?

Bei einer Nato-Ratssitzung im Jahr 2014, der Ukraine-Konflikt war gerade ein Dreivierteljahr im Gang, meldete sich in der Schlussrunde der kanadische Außenminister und forderte uns Ministerkollegen auf, endlich zu entscheiden, ob Russland eigentlich ein Freund und Partner oder ein Gegner und ein Feind sei. Ich habe ihm erklärt, dass eine solche Forderung nur mit dem Abstand von einigen Tausend Kilometern von Europa so gestellt werden könne. Denn hier in Europa ist unsere Situation die, dass Russland immer ein großer Nachbar der Europäischen Union und damit auch Deutschlands bleibt, im Guten wie im Schlechten. Deshalb gilt: Wie immer sich die Beziehungen zu Russland gestalten – unsere Sicherheit in Europa hängt davon ab. *Egon Bahr* hat dazu früher stets klug pointierend gesagt: »Die Partnerschaft mit den USA ist unverzichtbar. Russland ist unverrückbar.«

Aus der engen geographischen Nachbarschaft ergibt sich für uns die besondere Pflicht, gerade dann, wenn die Zustände so schwierig sind wie im Augenblick – nach der Annexion der Krim und nach den politischen Zerwürfnissen, die es mit Russland gegeben hat –, dafür zu sorgen, dass die Beziehungen möglichst wieder besser werden und in Ordnung kommen. Das ist schwierig genug. Natürlich haben wir auch im Ukraine-Konflikt bemerkt, dass Russland einen deutlichen Ehrgeiz hat, sich in dieser Welt wieder bemerkbarer zu machen. Das ist wohl weniger als Reaktion auf amerikanische Äußerungen zu verstehen, denen zufolge Russland nur noch eine weniger bedeutsame Regionalmacht sei. Spürbar ist vielmehr das eigene Bedürfnis, zu zeigen, dass man in der Welt dieser Tage eine wichtige Rolle spielen will. So begründet, hat Russland dann sein Engagement in Syrien wesentlich verstärkt, nicht nur politisch, auch militärisch. Es sind verschiedene Motive denkbar, warum Russland gerade in Syrien so inten-

siv eingestiegen ist. Ein nachvollziehbares Motiv wird oft genannt, war aber vermutlich nicht ausschlaggebend: Russland wollte natürlich mit den syrischen Häfen auch seine Marinebasis im Mittelmeer behalten. Das ist aber wohl keine ausreichende Begründung für das starke militärische Engagement. Entscheidend aber war, wie ich glaube, dass mit Blick auf die Unordnung im Mittleren Osten in Russland der Entschluss getroffen wurde, dass die Neuordnung des Mittleren Ostens jedenfalls nicht ohne Russland stattfinden dürfe; deshalb die starke, auch militärische Präsenz.

Überdies bin ich zu der Auffassung gelangt, dass man in Russland wirkliche und ernsthafte Befürchtungen hegt, dass die islamistischen Radikalisierungstendenzen im Mittleren Osten sich, grenzüberschreitend, über Zentralasien in den Süden Russlands hinein entwickeln und dass auch deshalb das militärische Engagement in Syrien eingegangen wurde, um möglichst frühzeitig hier Grenzen zu setzen, um nicht zuzulassen, dass über Dagestan und Tschetschenien Russland möglicherweise destabilisiert wird. Russland ist heute ein starker Machtfaktor, ohne Russland wird der Konflikt in Syrien nicht gelöst werden können.

1 Frank-Walter Steinmeier: Germany's New Global Role. In: Foreign Affairs, July/August 2016 (<https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-06-13/germany-s-new-global-role>).