

Für ein System globaler kooperativer Sicherheit

Rede des deutschen Außenministers vor der 57. UN-Generalversammlung
(14. September 2002)

JOSCHKA FISCHER

Lassen Sie mich zunächst Ihnen, Herr Präsident, für Ihr wichtiges Amt alles Gute wünschen. Wir freuen uns, daß dieses Jahr mit Ihnen ein Vertreter unserer tschechischen Nachbarn der Generalversammlung vorsitzen wird. Gleichzeitig spreche ich dem scheidenden Präsidenten meinen aufrichtigen Dank aus. Den Ausführungen der dänischen EU-Präsidentschaft schließe ich mich an.

Vor genau einem Jahr erschütterte der menschenverachtende Terror des 11. September die Welt. Verkehrsflugzeuge wurden zu Lenkwaffen, deren Einsatz ohne jegliche Rücksicht auf Menschenleben geplant war. Ihre verheerende Wirkung zerstörte Familien, begrub Hoffnungen, riß Menschen auseinander, gleich welchen Alters und welchen Geschlechts sie waren oder welcher Religion sie angehörten. Vor drei Tagen haben wir hier in New York in einer bewegenden Zeremonie der Opfer gedacht. Wir haben die Bilder des 11. September nicht vergessen. Wir haben den Schock noch nicht überwunden. Unsere Solidarität mit den Vereinigten Staaten ist ungebrochen. Wir verstehen unsere amerikanischen Freunde: Ebenso wie sie sind wir nicht bereit, unter dem Damoklesschwert des Terrorismus zu leben. Dieser mörderische Angriff auf die Menschen und die Regierung der Vereinigten Staaten war auch ein Angriff auf alle offenen Gesellschaften. Unzählige Staaten haben Landsleute unter den Tausenden von Opfern im World Trade Center zu beklagen. Der Angriff hätte jede offene Gesellschaft treffen können – die Terroristen haben sich jedoch die Vereinigten Staaten als Sinnbild von Freiheit und Demokratie mit Bedacht ausgesucht.

Wir wissen, daß sich diese neue totalitäre Herausforderung auch gegen uns alle richtet. Seit dem 11. September 2001 stellt sich daher der Staatengemeinschaft die Frage von Frieden und Sicherheit zu Beginn des 21. Jahrhunderts auf ganz neue Weise. Mit Terroristen wie Osama bin Laden werden wir nicht verhandeln können. Sein Ziel ist es, möglichst viele unschuldige Menschen zu töten, um so ein Maximum an Terror und Schrecken zu verbreiten. Wenn es diesen Terroristen gelingt, noch schrecklichere Waffen zu beschaffen, so werden sie diese bedenkenlos gegen uns alle einsetzen. Deshalb müssen wir gemeinsam in der internationalen Koalition gegen den Terrorismus dieses internationale terroristische Netzwerk niederkämpfen und zerstören. Die hochgefährliche Verknüpfung aus religiösem Haß, schwelenden Regionalkonflikten, terroristischen Anschlägen und der Gefahr des Einsatzes von Massenvernichtungswaffen muß um jeden Preis verhindert werden.

Vor allem aber dürfen wir nicht vergessen: Einerseits muß der Terrorismus entschlossen militärisch-polizeilich bekämpft werden. Andererseits gilt es, die in der Millenniums-Erklärung zu Recht hervorgehobenen politischen und sozialen Konflikte zu lösen, die den Nährboden für die Entstehung von Terrorismus darstellen. Beschränkt man sich nur auf das eine und läßt das andere, so droht ein Scheitern.

Unser gemeinsames Ziel ist es, daß die Menschen in unseren Ländern sicher, frei und ohne Not leben können. Um dies zu erreichen, benötigen wir ein System globaler kooperativer Sicherheit, ein System, das – anders als die frühere Bipolarität des Kalten Krieges – alle sicherheitsrelevanten Ebenen der Weltpolitik erfaßt: die Beziehungen großer Mächte und ihrer Bündnisse ebenso wie das Gefährdungspotential regionaler Krisen und die Bedrohung durch asymmetrische Konflikte. Denn eines ist nach dem 11. September deutlicher als zuvor: Terrorismus bedroht den Weltfrieden genauso wie Bürgerkriege und regionale Konflikte dies tun. Ein solches System darf daher nicht zahnlos sein, sondern muß in jedem der drei Bereiche durch verlässliche Verifikationssysteme und durchsetzungsfähige Sanktionsmechanismen wirken. Ich bin davon überzeugt, daß die Entwicklung eines solchen umfassenden Systems globaler kooperativer Sicherheit unsere zentrale politische Aufgabe für das 21. Jahrhundert sein wird.

Die Lösung dieser Aufgabe kann nur im Multilateralismus liegen, das heißt in der Zusammenarbeit der Nationen. Der Terrorismus macht an Grenzen nicht halt, und die Gestaltung der Globalisierung ist eine Aufgabe, die einzelne Regierungen allein nicht mehr bewältigen können. Bei der Entwicklung dieses Sicherheitssystems kommt daher den Vereinten Nationen eine überragende Rolle zu. Sie sind das wichtigste Forum für globale Regelung. Keine andere Organisation verfügt über eine vergleichbare Legitimität und Glaubwürdigkeit. Ihre Handlungsfähigkeit durch die Fortsetzung des Reformkurses des Generalsekretärs entscheidend zu stärken ist daher ein zentrales Anliegen deutscher Außenpolitik.

Mit großer Sorge erfüllt uns die Entwicklung in Irak. Saddam Husseins Regime ist eine brutale Diktatur. Irak hat unter seiner Führung seine Nachbarn Iran und Kuwait überfallen, Israel mit Raketen beschossen und

Giftgas gegen Iran und die eigene kurdische Bevölkerung eingesetzt. Das Regime ist furchtbar für das irakische Volk und ein Risiko für die Region. Deshalb wurden seit dem Golfkrieg gegenüber Irak eine wirksame Eindämmungspolitik und eine effektive militärische Kontrolle der Flugverbotszonen durchgesetzt sowie ein striktes Sanktionsregime eingeführt. Das Regime in Bagdad darf keine Massenvernichtungsmittel und Trägersysteme besitzen oder produzieren. Trotz bindender Verpflichtungen gegenüber dem Sicherheitsrat weigert sich Saddam Hussein, die drängenden Fragen der Staatengemeinschaft nach seinen Massenvernichtungswaffen glaubwürdig und nachprüfbar zu beantworten. Deshalb muß der Druck der Vereinten Nationen auf die Regierung Iraks nicht nur aufrecht erhalten, sondern verstärkt werden.

Wir begrüßen es, daß Präsident Bush in seiner jüngsten Rede den Weg in den Sicherheitsrat gegangen ist. Auch wenn es sehr schwierig werden wird, so muß doch alles getan werden, um eine diplomatische Lösung zu finden. Unmißverständlich müssen Sicherheitsrat und Mitgliedstaaten Bagdad klar machen, daß die uneingeschränkte und bedingungslose Wiederzulassung der Waffeninspektoren der einzige Weg ist, um eine große Tragödie für Irak und die gesamte Region zu verhindern. Alle einschlägigen UN-Resolutionen müssen vollständig und unverzüglich durch die Regierung Iraks umgesetzt werden. Wir wollen jedoch keinen Automatismus hin zur Anwendung militärischer Zwangsmaßnahmen.

Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus bleibt hochgefährlich. Afghanistan konnte noch keineswegs stabilisiert werden. Explosive Regionalkonflikte in Kaschmir, in Nahost und am Kaukasus müssen gelöst oder zumindest wirksam eingedämmt werden. Uns stellen sich folgende zentralen Fragen: Sind wirklich alle ökonomischen und politischen Druckmöglichkeiten ausgeschöpft? Zu welchen Folgen würde ein militärisches Eingreifen führen? Was würde dies für die regionale Stabilität bedeuten? Welche Auswirkung hätte es auf den Nahostkonflikt? Gibt es neue und eindeutige Erkenntnisse und Fakten? Rechtfertigt es die Bedrohungsanalyse, ein sehr hohes Risiko einzugehen – die Verantwortung nämlich für Frieden und Stabilität der ganzen Region, und zwar für Jahre oder sogar Jahrzehnte? Träfe dies bei den arabischen Nachbarn auf Zustimmung? Welche Folge hätte es für den Fortbestand der weltweiten Koalition gegen den Terrorismus? Angesichts dieser offenen Fragen sind wir voll tiefer Skepsis gegenüber einem militärischen Vorgehen und bleiben bei unserer Haltung.

Gestatten Sie mir auch die weitere Frage, ob nicht eine Friedenslösung im Nahen Osten wesentlich mehr zur Herstellung regionaler Stabilität, zu einer wirksamen Bekämpfung des Terrorismus und zur effektiven Kontrolle und Abrüstung der Massenvernichtungsmittel beitragen könnte. Und würde damit nicht auf viel wirksamere Weise das Regime in Bagdad isoliert und ein politischer Veränderungsdruck entstehen? Und wäre nicht dieser kooperative Ansatz zur Neuordnung der Region der aussichtsreichere Weg zu einer Demokratisierung des Nahen Ostens, die von den regionalen Mächten mitgetragen würde?

Nirgends ist der Zusammenhang zwischen Terrorismus und Regionalkonflikt augenfälliger als im Nahen und Mittleren Osten. Der Durchbruch zum Frieden ist in dieser Weltregion somit von größter Bedeutung. Gerade jetzt ist der Konsens der internationalen Staatengemeinschaft in der Nahostfrage größer als je zuvor. Alle müssen wir gemeinsam das von Präsident Bush für 2005 anvisierte Ziel erreichen, daß zwei Staaten, Israel und ein demokratisches Palästina, als Nachbarn in sicheren und anerkannten Grenzen leben. Die Europäische Union hat einen Fahrplan zur Erreichung dieses Ziels erarbeitet. Eine baldige Nahost-Konferenz könnte helfen, Brücken zu bauen und den Prozeß zu beschleunigen. Gemeinsam mit unseren EU-Partnern sind wir bereit, hierzu einen maßgeblichen Beitrag zu leisten. Ein umfassender Frieden im Nahen Osten muß auch Libanon und Syrien einschließen. Die bedeutende Initiative Saudi-Arabiens enthält die Zusicherung, daß die arabische Welt dann auch bereit ist, ihre Beziehungen zu Israel voll zu normalisieren.

Ohne eine gerechte und dauerhafte Lösung der regionalen Konflikte werden wir die Rekrutierungsbasis für Terroristen nicht austrocknen und damit der asymmetrischen Bedrohung nicht erfolgreich entgegenzutreten können. Augenfälliges Beispiel hierfür ist Afghanistan. Dort ist das Taliban-System zusammengebrochen und das Al-Qaida-Netzwerk weitgehend zerstört. Noch sind wir weit davon entfernt, die Situation in dem Land stabil und sicher nennen zu können, aber Fortschritte sind zu verzeichnen. Die Umsetzung der Bonner Konferenz hat mit der Bildung einer legitimen Übergangsregierung begonnen. Der Prozeß, der auf dem Petersberg begann, ist durch die außerordentliche Loya Jirga im Juni auf die nächste Ebene

gehoben worden. Erstmals seit Jahren hat die afghanische Bevölkerung eine Chance, ein selbstbestimmtes und menschenwürdiges Leben führen zu können. Die Menschen in Afghanistan werden aber nur dann wieder Mut fassen, wenn sie sehen und spüren, daß die internationale Gemeinschaft auch zu ihren Zusagen für den Wiederaufbau ihres Landes steht. Die Zusagen der Geberländer müssen zu konkreten Projekten werden.

Ein System globaler kooperativer Sicherheit muß auf einem umfassenden Sicherheitsbegriff gründen. Dieser muß nicht nur militärische Sicherheit sondern auch Wirtschaft, Menschenrechte, Demokratie und Kultur umfassen. »Um die Welt sicherer zu machen, müssen wir eine bessere Welt schaffen«, so hat es Präsident Bush in seiner beeindruckenden Rede vor dem Deutschen Bundestag im vergangenen Mai auf den Punkt gebracht. Kooperative globale Sicherheit zu gestalten bedeutet daher auch die Gestaltung einer neuen globalen Wirtschaftsordnung. Sie muß die Belange aller – der sich entwickelnden wie der entwickelten Welt – berücksichtigen. Ressourcen müssen gerechter verteilt, die Teilnahme der ärmeren Länder am Welthandel und an den Chancen der Globalisierung ermöglicht werden. Das setzt freien Marktzugang für alle ebenso wie die Durchsetzung ökonomischer und politischer Freiheiten und eine gerechte und verlässliche Rechtsordnung voraus.

Gerade vor den Problemen Afrikas dürfen wir nicht die Augen verschließen: Besonderen Anlaß zur Sorge bietet gerade jetzt die Ernährungslage im Süden des Kontinents. Zahllose Menschen leiden Hunger. Hier ist umfassende Hilfe notwendig. In Simbabwe, der früheren Kornkammer Afrikas, ist eine völlig unverantwortliche Politik der Grund für die schwierige Lage im Land. In Simbabwe ist Hunger nicht nur durch Mißernten oder Dürre entstanden, sondern wesentlich verursacht von einer selbstzerstörerischen Regierungspolitik – einer Politik, die den Macherhalt mit dem Leid der Bevölkerung erkauft und darauf setzt, daß das humane Gewissen und die Verantwortungsbereitschaft der Weltgemeinschaft die Folgen schon mildern werden. Diese Politik müssen wir an den im Rahmen der Neuen Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas von Afrika selbst erstellten Maßstäben messen.

Ein wichtiger Bestandteil einer neuen globalen Wirtschaftsordnung ist nicht zuletzt die Klima- und Energiepolitik. Das Kyoto-Protokoll kann als Meilenstein im globalen Klimaschutz gelten. Ich freue mich über die jüngsten Ankündigungen mehrerer Staaten, das Protokoll zu ratifizieren,

und hoffe, daß dies so bald wie möglich geschieht, damit es in Kraft treten kann. Langfristig ist eine vernünftige Energiepolitik – und das heißt vor allem die Förderung erneuerbarer Energien und sparsamer Energieverbrauch – die beste Lösung für das Klimaproblem. Deshalb muß heute damit begonnen werden. Vergessen wir nicht: Schwere wirtschaftliche und ökologische Verwerfungen mit ihren sozialen und humanitären Folgen werden zunehmend auch Stabilität und Sicherheit gefährden.

Eine der tragenden Säulen eines globalen Sicherheitssystems muß die Durchsetzung der Menschenrechte sein. Alle Bemühungen um Friedenssicherung werden ohne Erfolg bleiben, wenn die Menschenrechte nicht geschützt und verwirklicht werden. Wir brauchen einen verbindlichen globalen Werterahmen zur Prävention und Überwindung von Konflikten, die durch Ungleichheit, Ungerechtigkeit und Unfreiheit entstehen. Auch hier wird den Staaten entschiedenes, aktives Eintreten abverlangt. Heute muß zudem darauf geachtet werden, daß menschenrechtliche Grundnormen nicht unter dem Deckmantel der Terrorismusbekämpfung außer Kraft gesetzt werden. Niemand hat das Recht, für sich einen »Anti-Terrorismus-Rabatt« in Anspruch zu nehmen!

Kooperative globale Sicherheit wird sich an dem ihr gesetzten verbindlichen Rechtsrahmen messen lassen müssen. Es ist unerlässlich, daß der Prozeß der Globalisierung von zunehmender internationaler Regulierung begleitet wird, denn Völkerrecht und Rechtsstaatlichkeit bilden die unabdingbaren Grundlagen eines friedlichen und geordneten Zusammenlebens. Deshalb ist für uns die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs so bedeutsam. Am 1. Juli ist sein Statut in Kraft getreten; Deutschland wie auch alle anderen Mitglieder der EU gehören zu den 79 Staaten, die es ratifiziert haben. In dieser Woche hat die Versammlung der Vertragsstaaten grünes Licht für den Aufbau des Gerichtshofs gegeben. Im kommenden Frühjahr werden wir seine Eröffnung in Den Haag feiern. Der Internationale Strafgerichtshof soll jetzt möglichst bald und möglichst effizient seine Arbeit aufnehmen. Dabei darf er nicht von vornherein in seiner Wirkung geschwächt werden.

Mein Land bewirbt sich für einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat für die Periode 2003/2004. Deutschland ist bereit, bei der Entwicklung des von mir skizzierten internationalen Sicherheitssystems im Rahmen der Vereinten Nationen aktiv mitzuwirken. Ich möchte Sie alle um Ihre Stimme bei der Wahl am 27. September bitten.

Buchbesprechungen

Fröhlich, Manuel: Dag Hammarskjöld und die Vereinten Nationen. Die politische Ethik des UNO-Generalsekretärs

Paderborn etc.: Schöningh 2002
500 S., 50,- Euro

Als der dynamischste unter den bisher sieben Generalsekretären der Vereinten Nationen gilt bis heute der Schwede Dag Hammarskjöld (1905-1961). Bei dem ab 1953 amtierenden zweiten UN-Generalsekretär handelte es sich um eine so ungewöhnliche wie faszinierende Persönlichkeit. Er war es, der in Zeiten des Kalten Krieges eine Reihe von Instrumenten multilateraler präventiver Diplomatie entwickelte: die Guten Dienste, die Stille Diplomatie oder die Diplomatie der Versöhnung. Hinzu kommt die Erfindung der »Blauhelme«: eine UN-Präsenz, um militärische Auseinandersetzungen zu beenden und die Konfliktparteien an einen Tisch zu bringen.

Manuel Fröhlich analysiert zunächst das Amt des Generalsekretärs – wobei er der UN-Charta und den Jahresberichten Hammarskjölds an die Generalversammlung folgt –, um die politische Ethik als »Machtmittel« des Generalsekretärs herauszuarbeiten. Dabei unterscheidet er drei Dimensionen des Begriffs der politischen Ethik, nämlich die institutionelle, persönliche und anwendungsbezogene Ethik. Im Anschluß daran geht es um die Grundelemente der politischen Ethik des Generalsekretärs und deren Quellen. Anhand des Lebenswegs Hammarskjölds vor

seinem Eintritt in die internationale Politik werden einerseits die schwedische Tradition des neutralen Beamtentums, andererseits der christliche Grundsatz des Dienens herausgearbeitet, der sich auch in seinem geistlichen Tagebuch »Zeichen am Weg« widerspiegelt, das er als »eine Art Weißbuch« meiner Verhandlungen mit mir selbst – und mit Gott« bezeichnete und mit dem er sich als Mystiker des 20. Jahrhunderts bekannte. Besonders aufschlußreich sind seine Briefwechsel mit Albert Schweitzer und Martin Buber, deren Einflüsse auf Hammarskjöld von Fröhlich im einzelnen untersucht werden.

Schließlich verknüpft der Autor das ethische Denken Hammarskjölds mit dessen politischem Handeln anhand konkreter Beispiele. Beginnend mit den Arbeitsabläufen im UN-Sekretariat werden seine Mission nach Peking – die Mitte 1955 zur Freilassung im Koreakrieg gefangengenommener US-amerikanischer Piloten führte – als Beispiel seiner vertraulichen Diplomatie, die Erfindung und Umsetzung des Konzepts von UN-Friedensmissionen als Beispiel der »UN-Präsenz durch Blauhelmtrouppen« 1956 in der Suezkrise sowie sein Prinzip des internationalen, unabhängigen Beamtentums in der Auseinandersetzung mit Chruschtschows Troika-Vorschlag auf der Generalversammlung 1960 ausführlich dargestellt.

Konkreter Anlaß für die Suezkrise war die Verstaatlichung der Betreibergesellschaft des Suezkanals durch das Ägypten Nassers am 26. Juli 1956; die Aktien befanden sich zu neun

Zehnteln in französischem und britischem Besitz (die Aktionäre sollten zum letzten Börsenstand entschädigt werden). Am 13. Oktober 1956 nahm der Sicherheitsrat einstimmig eine Entschließung über die Grundsätze der Nutzung des Suezkanals an, so daß ein Ausgleich der unterschiedlichen Interessen erreicht schien. Am 29. Oktober erfolgte ein israelischer Überraschungsangriff; einen Tag darauf richteten Frankreich und Großbritannien ein auf zwölf Stunden befristetes Ultimatum an (vorgeblich) beide Parteien, in dem die Beendigung der Feindseligkeiten und die Zulassung britisch-französischer Streitkräfte zur Sicherung der Internationalisierung des Kanals gefordert wurden. Am Abend des 30. Oktober scheiterten sowohl ein amerikanischer als auch ein sowjetischer Entschließungsentwurf zur Feuereinstellung und zum Rückzug der israelischen Truppen im Sicherheitsrat am britischen und französischen Veto. Die Ereignisse überschlugen sich. Am nächsten Tag bombardierten Frankreich und Großbritannien militärische Anlagen in Ägypten. Gegen die Stimmen dieser beiden Staaten entschloß sich der Sicherheitsrat am gleichen Tag entsprechend der Resolution zum »gemeinsamen Vorgehen für den Frieden« (Uniting for Peace) von 1950 zur sofortigen Einberufung einer Notstandssondertagung der Generalversammlung, da der Sicherheitsrat seiner Verantwortung für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens nicht nachkommen konnte. Die Generalversammlung trat am 1. November zusammen; zwei Tage später beauftragte sie auf Initiative Kanadas den Generalsekretär, innerhalb von 24 Stunden einen Plan zur Aufstellung einer internationalen UN-Notstandstruppe aufzustellen, welche die Beendi-