

Menschliche Sicherheit: Klärungsbedürftiges Konzept, vielversprechende Praxis

von Daniel Trachsler

Einleitung

«*Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?*» – Bereits im Titel des Artikels von Roland Paris kommen die vollkommen konträren Beurteilungen zum Ausdruck, denen das Konzept der «Menschlichen Sicherheit» in der politischen und akademischen Debatte ausgesetzt ist.¹ Befürworter dieses Ansatzes betonen die Notwendigkeit, einem neuen Sicherheitsverständnis zum Durchbruch zu verhelfen. Dieses soll nicht mehr nur Staaten, sondern auch Individuen als zentrale Träger und Referenzobjekte von Sicherheit anerkennen und deren Schutz mehr Gewicht verleihen. Sie argumentieren, ein solcher Perspektivenwechsel werde den neuen Realitäten nach dem Ende des Kalten Krieges – der anteilmässigen Zunahme innerstaatlicher Konflikte, Zivilisten als Hauptleidtragende von Gewaltkonflikten – eher gerecht als herkömmliche Sicherheitskonzepte, welche sich ausschliesslich an der Souveränität und territorialen Integrität von Staaten orientieren. Es gibt auf dieser Seite sogar Stimmen, welche dem Konzept das Potential attestieren, zum bestimmenden Organisationsprinzip in den internationalen Beziehungen und der Sphäre des internationalen Rechts zu werden.²

Gegner dieses neuen Sicherheitsbegriffs auf der anderen Seite kritisieren das vorgeschlagene Konzept in zentralen Punkten. Dieses sei zu schwammig, eine klare und allgemein akzeptierte Definition fehle. Zudem sei Menschliche Sicherheit nichts weiter als alter Wein in neuen Schläuchen. Schliesslich finde der Schutz der Individuen schon spätestens seit der Gründung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) 1863 die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft und die bestehenden Initiativen seien schon lanciert

* Der Autor dankt Andreas Wenger, Daniel Möckli und Anna Locher für die Durchsicht des Manuskripts.

1 PARIS, Roland. *Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?* In: *International Security* 26 (2001), Nr. 2, S. 87–102.

2 AXWORTHY, Lloyd. Introduction. In: McRAE, Rob/HUBERT, Don (Hrsg.). *Human Security and the New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2001, S. 3–13; OBERLEITNER, Gerd. *Human Security and Human Rights*. Graz: European Trainings- and Research Centre for Human Rights and Democracy, 2002 (Occasional Paper Series, Nr. 8), S. 28. URL <http://www.etc-graz.at/publikationen/Human%20Security%20occasional%20paper.pdf>.

worden, bevor Menschliche Sicherheit als Konzept überhaupt existiert habe.³ Grundlegend wird die Kritik, wenn moniert wird, der Fokus auf den Schutz von Individuen laufe den nationalen Sicherheitsinteressen zuwider, weil dadurch eine etablierte Maxime wie die staatliche Souveränität unterminiert und humanitären Interventionen Tür und Tor geöffnet werde.⁴

Neben dieser kontroversen Einschätzung gibt es zwei weitere gute Gründe, sich eingehender mit dem Thema der Menschlichen Sicherheit zu beschäftigen: erstens die Erfolge, welche in den vergangenen Jahren in deren Namen auf verschiedenen Gebieten erreicht wurden. Mit dem Übereinkommen über das Verbot von Personenminen von 1997 («Ottawa-Konvention»)⁵, mit der Vereinbarung eines Aktionsplans durch die Vereinten Nationen (Uno) an der Kleinwaffenkonferenz im Juli 2001 in New York oder mit der Verabschiedung von Zusatzprotokollen im Bereich der Kinderrechtskonvention oder der Folterkonvention sind auf internationaler Ebene Fortschritte erzielt worden, die aufhorchen lassen.⁶

Zweitens ist auch aus spezifisch helvetischer Perspektive eine verstärkte Auseinandersetzung mit der Thematik angezeigt. Unter dem Oberbegriff der Menschlichen Sicherheit werden unter anderem Tätigkeitsfelder aus den Bereichen der Menschenrechte, des Rechts und der Gerechtigkeit, der Friedensförderung, aber auch der kulturellen Identität und der möglichen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung subsumiert⁷ – Bereiche, deren Förderung sich die offizielle Schweiz als aussenpolitische Ziele auf die Fahne geschrieben hat und in welchen sie auch spezielle Kenntnisse und komparative Vorteile gegenüber anderen Ländern geltend macht.⁸ Will sich die Schweiz in diesen Themenbereichen weiterhin einsetzen und auch im internationalen Vergleich an Statur dazugewinnen, so ist sowohl auf politischer wie auch auf akademischer Ebene

3 Für einen Überblick über häufige Kritik, vgl. DORN, Walter. *Human Security: An Overview*. 2001. URL http://www.rmc.ca/academic/gradrech/dorn24_e.html. OBERLEITNER, *Human Security and Human Rights*, S. 1–3.

4 BASHOW, David L. Reconciling the Irreconcilable? Canada's Foreign and Defence Policy Linkage. In: *Canadian Military Journal* 1 (2000), Nr. 1; S. 17–26. URL http://www.journal.dnd.ca/engraph/Vol1/No1/pdf/17-26_e.pdf.

5 Vgl. zur Rolle der Schweiz in der Minenfrage auch den Artikel von Martin Dahinden im vorliegenden Bulletin.

6 MAURER, Peter. Die Zivilbevölkerung besser schützen: Menschliche Sicherheit – neues Konzept der Aussenpolitik. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 2. Dezember 2002.

7 EDA/POLITISCHE DIREKTION. *Gewalt vorbeugen – Frieden mitgestalten – Demokratie stärken: Die Friedenspolitik der Politischen Direktion des EDA*. Juli 2000, S. 3.

8 Aussenpolitischer Bericht 2000. Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt vom 15.11.2000 (Sonderdruck), nachfolgend zitiert als *Aussenpolitischer Bericht 2000*, S. 24, 29–34. EDA/POLITISCHE ABTEILUNG III/B. Konzept friedensfördernde Massnahmen: Legislaturperiode 2000–2003. URL <http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/foreign/sece/peake.Par.0006.UpFile.pdf>, S. 3–5.

ein zusätzlicher Effort bei der Beschäftigung mit dem Konzept der Menschlichen Sicherheit notwendig.

Von drei Seiten her soll im vorliegenden Aufsatz das Thema beleuchtet werden. Im ersten Teil geht es um die Frage, was Menschliche Sicherheit ist, welche unterschiedlichen definitorischen Ansätze vorhanden sind und in welchem Kontext der Begriff und das Konzept entstanden sind. Auch soll ein etwas differenzierterer Überblick über Kritik und Lob gegeben werden, welche der Ansatz hervorgerufen hat, und ein Blick auf seine mögliche Weiterentwicklung geworfen werden. Im zweiten Kapitel wird untersucht, welche Verwendung der Ansatz auf politischer Ebene gefunden hat. Im Zentrum stehen dabei Kanada und Japan, welche der Menschlichen Sicherheit im Rahmen ihrer Aussen- und Sicherheitspolitik einen prominenten Platz einräumen und damit eine Vorreiterrolle einnehmen. Zudem wird das *Human Security Network* vorgestellt, eine Initiative zur Förderung der individuellen Sicherheit, an welcher sich auch die Schweiz beteiligt. Im dritten Abschnitt wird der Fokus dann ganz auf die Schweiz gerichtet. Dabei wird den Fragen nachgegangen, wie die Schweiz und in erster Linie das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) das Konzept der menschlichen Sicherheit auffassen, von welchen Stossrichtungen dabei ausgegangen wird, auf welchen Ebenen und im Rahmen welcher Foren die Schweiz im Bereich der menschlichen Sicherheit aktiv ist und wo bei der praktischen Umsetzung die Prioritäten liegen.

1 Entstehung und Bedeutung des Konzepts der Menschlichen Sicherheit

Zunächst sollen vier grundlegende Fragen geklärt werden: Wie ist das Konzept der Menschlichen Sicherheit entstanden? Welche Dimensionen umfasst es? Was wird am Konzept kritisiert? Und welche Trends bei der Weiterentwicklung der Menschlichen Sicherheit sind erkennbar?

1.1 Individuelle Sicherheit rückt ins Zentrum der Aufmerksamkeit

Mehrere Trends führten dazu, dass anfangs der neunziger Jahre Sicherheit auf der individuellen Ebene verstärkt ins Blickfeld von Wissenschaft und Politik rückte. Erstens wurden nach dem Ende des Kalten Krieges allzu optimistische Hoffnungen auf eine friedliche Welt rasch von der Wirklichkeit eingeholt. Zwar nahm die Anzahl der zwischenstaatlichen Kriege ab, doch zeigte sich rasch, dass die territoriale Sicherheit von Staaten noch lange nicht mit der Sicherheit der

jeweiligen Einwohnerinnen und Einwohner gleichzusetzen war.⁹ Im Gegenteil, vor dem Hintergrund des durch die Kräfte der Globalisierung verursachten Verlusts des staatlichen Machtmonopols, von politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozessen, dem Aufbrechen ethnischer und religiöser Spannungen und Fällen von *failed states* verlagerten sich Gewaltkonflikte zunehmend vom zwischenstaatlichen in den innerstaatlichen Bereich. Die Zahl der überwiegend zivilen Opfer solcher Konflikte nahm massiv zu. Schätzungen über die Opfer von Gewaltkonflikten während des letzten Jahrzehnts belaufen sich über fünf Millionen, mehr als doppelt so viele wie in irgendeinem Jahrzehnt seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges.¹⁰ Die gegenseitige Abschreckung der Supermächte und Präventionsstrategien, welche im Kontext des Kalten Krieges für die Eindämmung zwischenstaatlicher Konflikte entwickelt worden waren, wie beispielsweise die grossen Vertragswerke im Rahmen der Abrüstung und der Rüstungskontrolle, genügten im neuen Umfeld nicht mehr, um Stabilität und Frieden zu garantieren. Bei prominenten politischen Verantwortungsträgern, wie dem damaligen kanadischen Aussenminister Lloyd Axworthy, begann sich die Überzeugung durchzusetzen, dass dauerhafte Stabilität und die Vermeidung von gewalttätig ausgetragenen Konflikten nicht ohne die Gewährleistung eines Minimums an Sicherheit auf der individuellen Ebene erreicht werden konnten.¹¹

Dass sowohl der Sicherheitssektor wie auch der Entwicklungssektor im Kontext ihrer gegenseitigen Annäherung im Konzept der Menschlichen Sicherheit einen gemeinsamen Referenzpunkt erkannten, war ein zweiter Trend, welcher den Bedeutungszuwachs der individuellen Sicherheitsdimension förderte. In der *Security Community* zum einen setzte sich die Überzeugung durch, dass vor dem Hintergrund der veränderten Konfliktkonstellationen und dem Versagen bisheriger Präventionsmechanismen neue Ansätze gefordert waren. So traten speziell im Bereich der Konfliktprävention langfristig ausgerichtete Massnahmen ins Blickfeld, welche sich nicht mehr nur auf diplomatische und militärische Aktivitäten beschränkten, sondern nun verstärkt wirtschaftliche, soziale und politische Stossrichtungen verfolgten. Wirtschaftliche und soziale Entwicklung – beziehungsweise die individuellen Aussichten und realistischen Chancen darauf – als Teile einer umfassenden Strategie zur Prävention gewaltsamer Konflikte verhalfen die-

9 DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE, Canada. *Freedom from Fear: Canada's Foreign Policy for Human Security*. URL: http://www.humansecurity.gc.ca/pdf/freedom_from_fear-en.pdf, S. 2; OQUIST, Paul. *Human Security Issues and Policy Options for the 21st Century*. Stand 4. Februar 2003. URL http://www.undp-paragon.org/rgp/data/human_security.pdf, S. 2.

10 WENGER, Andreas/MÖCKLI, Daniel. *Conflict Prevention: The Untapped Potential of the Business Sector*. Boulder, London: Lynne Rienner, 2003, S. 25.

11 AXWORTHY, Lloyd. Canada and human security: the need for leadership. In: *International Journal* 52 (1997), Nr. 2, S. 183–196.

sen Elementen damit auch aus einer sicherheitsorientierten Perspektive zu einem Bedeutungszuwachs. Parallel dazu wuchs zum anderen in der *Development Community* das Verständnis für die Sicherheitsrelevanz der Entwicklungszusammenarbeit. Dies betraf sowohl den Aspekt der Auswirkungen der eigenen Arbeit auf regionale Machtstrukturen und die Erkenntnis, dass diese auch kontraproduktive Effekte zeitigen konnte, als auch die Tatsache, dass ohne ein gewisses Mass an garantierter Stabilität und Sicherheit langfristige Aufbauarbeit innert kürzester Zeit in einem Disaster enden konnte, wie dies in Ruanda geschehen war. Ein sicheres und stabiles Umfeld – auch auf individueller Ebene – war damit eine unverzichtbare Rahmenbedingung für eine dauerhaft erfolgreiche wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung in einem Land. Gemeinsamer Nenner dieser jeweiligen Veränderung der Standpunkte im Sicherheits- und Entwicklungssektor war somit der Konsens, dass es ohne Sicherheit keine Entwicklung, aber ohne Entwicklung auch keine Sicherheit geben würde. Die Menschliche Sicherheit war somit eine *conditio sine qua non* für das Erreichen der jeweiligen Ziele und bildete damit einen Brennpunkt gemeinsamer Interessen.¹²

Ein Set von ergänzenden Faktoren unterstützte diese Trends zur verstärkten Berücksichtigung der individuellen Dimension von Sicherheit. Die nichtmilitärischen Rückwirkungen von – selbst begrenzten, innerstaatlichen – Gewaltkonflikten in Form von grossen Flüchtlingsbewegungen, einem Anstieg der transnationalen organisierten Kriminalität oder horrenden Wiederaufbaukosten für die Staaten der internationalen Gemeinschaft bekamen selbst vom Konflikt weit entfernte Länder deutlich zu spüren. Zudem beinhaltete die manchmal als «CNN-Effekt» bezeichnete Entwicklung, dass Medien quasi «live» aus Kriegs- und Krisengebieten in allen Winkeln der Erde aufrüttelnde Bilder übermittelten, ein enormes Mobilisierungspotential. Diese Rückwirkungen und die gestiegene öffentliche Aufmerksamkeit für menschliche Schicksale machten es für Regierungen schwieriger, sich abspielende kriegerische und humanitäre Tragödien zu ignorieren und förderten die Lancierung von Programmen und Massnahmen, um Not zu lindern und Leben zu retten. Teilweise eine Folge dieses entstehenden globalen Bewusstseins waren die im letzten Jahrzehnt stark steigende Anzahl und der zunehmende Einfluss von *Non-Governmental Organizations* (NGOs), die sich mit den Themen Konflikt und Entwicklung und mit humanitären Ange-

12 WENGER/MÖCKLI, *Conflict Prevention*, S. 25–28; KING, Gary/MURRAY, Christopher J.L. Rethinking Human Security. In: *Political Science Quarterly* 116 (2001/2002), Nr. 4, S. 585–610, hier 589. Vgl. weiter: DUFFIELD, Mark. *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London, New York: Zed Books, 2001; HAMPSON, Fen Osler. *Madness in the Multitude: Human Security and World Disorder*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2002, S. 150–169; TANNER, Fred. Menschliche Sicherheit – neue Diplomatie? In: *Neue Zürcher Zeitung*, 13. Januar 2003.

legenheiten beschäftigten. Häufig stellten diese NGOs zudem die Interessen und das Sicherheitsbedürfnis von besonders verwundbaren Bevölkerungsgruppen wie Flüchtlingen, Frauen und Kindern ins Zentrum ihrer Aktivitäten.¹³

Ein weiterer entscheidender Umstand, der dazu beitrug, die Menschliche Sicherheit in der Traktandenliste der internationalen Gemeinschaft zu verankern, war schliesslich die Tatsache, dass eine lose Gruppe von sogenannten *Middle Powers* wie Kanada, Norwegen und Japan den Gedanken der individuellen Sicherheitsdimension aufgriffen und prominent in ihre Aussenpolitik integrierten. Als massgeblicher Kristallisationspunkt und Katalysator für das Konzept der Menschlichen Sicherheit fungierte schliesslich der jährliche Bericht des Entwicklungsprogramms der Uno (UNDP).

1.2 *Human Security* – Definitionsversuche und Debatten

Im Bericht der UNDP, dem *Human Development Report 1994*¹⁴, wurde das Konzept der Menschlichen Sicherheit breit lanciert. Die Definition, die darin vorgeschlagen wurde, gilt als die meistzitierte, ist jedoch durchaus umstritten. Massgeblich geformt wurde sie durch den Entwicklungsökonom Mahbub ul Haq, welcher als Sonderberater bei der Verfassung des Berichts mitwirkte und der seine diesbezüglichen Ideen bereits zuvor in einem Artikel dargelegt hatte.¹⁵ Als Ausgangspunkt für den Entwurf des Konzepts diente die Kritik, dass Sicherheit bisher zu eng als territoriale Sicherheit vor externen Aggressionen, als aussenpolitischer Schutz nationaler Interessen oder als globale Sicherheit vor einem möglichen nuklearen Holocaust interpretiert worden sei. Die legitimen Sorgen normaler Leute, welche versuchten, Sicherheit in ihrem täglichen Leben zu erlangen, seien so vergessen gegangen. Diesem Defizit stellte der Bericht nun seine Vorstellung von Menschlicher Sicherheit entgegen.

Im Zentrum dieser Konzeption, die explizit ein umfassendes, integratives Sicherheitsverständnis anstrebte, standen nicht mehr die Staaten, sondern die Individuen. Der Bericht führte aus, dass Menschliche Sicherheit zwei Hauptaspekte habe: «*It means, first, safety from such chronic threats as hunger, disease and repression. And second, it means protection from sudden and hurtful*

13 HAMPSON, *Madness in the Multitude*, S. 7–10; DORN, *Human Security*; WENGER/MÖCKLI, *Conflict Prevention*, S. 24.

14 UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP). *Human Development Report 1994*. Oxford, New York et al.: Oxford University Press, 1994. Zentral ist vor allem das mit «*New Dimensions of Human Security*» betitelte zweite Kapitel, S. 22–46.

15 HAQ, Mahbub ul. *New Imperatives of Human Security*. New Delhi: Rajiv Gandhi Institute for Contemporary Studies, 1994 (RGICS Paper, Nr. 17). Weitere Informationen dazu und zitiert in: BAJPAI, Kanti. *Human Security: Concept and Measurement*. Notre Dame, Indiana: Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies, 2000 (Kroc Institute Occasional Paper, Nr. 19). URL http://www.nd.edu/~krocinst/ocpapers/op_19_1.PDF, S. 1–64, hier S. 10–12.

disruptions in the patterns of daily life – whether in homes, in jobs or in communities.»¹⁶ Zur Präzisierung wurden sieben Kategorien aufgeführt, die als potentielle Gefahrenbereiche galten und in welchen Sicherheit erreicht werden sollte. Diese Kategorien sind 1) wirtschaftliche Sicherheit: bedroht wird diese u.a. durch Armut, Arbeitslosigkeit und Obdachlosigkeit, 2) Nahrungssicherheit: erforderlich ist die physische und materielle Sicherstellung des Zugangs zu ausreichender Versorgung mit Nahrungsmitteln, 3) gesundheitliche Sicherheit: elementar in dieser Kategorie ist der Schutz vor ernsten Krankheiten und ein adäquates Gesundheitswesen, 4) Umweltsicherheit: gefährdet wird diese durch die Verschmutzung von Luft, Land und Wasser, durch Naturkatastrophen oder fortschreitende Desertifikation, 5) persönliche Sicherheit: bedroht wird diese in erster Linie durch physische Gewalt, unabhängig davon, ob diese in kriegerischem, kriminell oder geschlechtsspezifischem Kontext steht. Aber auch Drogenmissbrauch und selbst Verkehrsunfälle werden vom Bericht in diese Kategorie eingeteilt. 6) Sicherheit der Gemeinschaft: dabei geht es um den Schutz vor Unterdrückung und Diskriminierung einerseits und das Verhindern der Desintegration traditioneller Gemeinschaftsformen andererseits. 7) Politische Sicherheit: zentral in dieser Kategorie ist die Respektierung der Menschenrechte und der Schutz von Individuen vor Unterdrückung und Folter.¹⁷ Zur Abgrenzung der *Human Security* von *Human Development* führte der Report im Rahmen seiner Definition weiter aus, dass Entwicklung das breitere Konzept sei, bei dem es darum gehe, die Auswahlmöglichkeiten für Menschen zu erweitern. Dagegen bedeute Menschliche Sicherheit, dass Individuen diese Wahlmöglichkeiten in der Gegenwart und auch in Zukunft sicher und frei nutzen könnten. Die UNDP-Version der Menschlichen Sicherheit forderte, auf einen vielzitierten Nenner gebracht, *freedom from fear* und *freedom from want* für alle Individuen.¹⁸

Der *Human Development Report 1994* und das darin entworfene Konzept hätten eigentlich als Agenda für den 1995 in Kopenhagen stattfindenden *World Summit for Social Development* dienen sollen. Die vorgeschlagene neue Sicherheitsdimension konnte sich in diesem Rahmen damals jedoch nicht durchsetzen.¹⁹

16 UNDP, *Human Development Report 1994*, S. 23.

17 Ebd., S. 25–33.

18 Ebd., S. 24. Ursprünglich entstammt diese Terminologie der berühmten *State of the Union*-Rede des US-Präsidenten Franklin D. Roosevelt an den US-Kongress vom 6. Januar 1941, in welcher dieser für eine auf vier menschlichen Grundfreiheiten aufbauende Weltordnung plädierte: 1) *Freedom of Speech and expression*, 2) *freedom of every person to worship God in his own way*, 3) *freedom from want* und 4) *freedom from fear*.

19 UNDP, *Human Development Report 1994*, S. 1–11; HAMPSON, *Madness in the Multitude*, S. 32; KRAUSE, Keith. Une approche critique de la sécurité humaine. In: RIOUX, Jean François (Hrsg.). *La Sécurité Humaine. Une nouvelle conception des relations internationales*. Paris: L'Harmattan, 2001, S. 73–98, hier S. 80. Weiterführende Informationen zum *World Summit for Social Development* unter URL <http://www.un.org/esa/socdev/wssd/index.html>.

Obschon das nicht gelang, diente der Vorschlag im Entwicklungsbericht von 1994 als Ausgangspunkt für zahlreiche Publikationen sowohl aus dem akademischen wie aus dem politischen Bereich. Diese begannen, sich mit der vorgestellten Idee auseinanderzusetzen und ihrerseits Entwürfe für die Definition des Konzepts in die Debatte einzubringen.

Den sieben Dimensionen der UNDP-Definition stellte Jorge Nef einen Vorschlag gegenüber, gemäss welchem Menschliche Sicherheit fünf Dimensionen umfasste: 1) ökologische, persönliche und physische Sicherheit, 2) wirtschaftliche Sicherheit, 3) soziale Sicherheit, 4) politische Sicherheit und 5) kulturelle Sicherheit. Ebenfalls ganzheitlich war der Ansatz von George MacLean. Ausgehend von der Prämisse, dass *Human Security* die Sicherheit des Individuums in dessen persönlicher Umgebung beinhalte, enthielt seine Definition auf der individuellen Ebene den Schutz vor Gewalt und Leid, den garantierten Zugang zu lebenswichtigen Gütern, den Schutz vor Verbrechen, Terrorismus, epidemischen Krankheiten, Korruption, Vertreibung und geschlechtsspezifischen Übergriffen und die Einhaltung der Menschenrechte. Weiter sollten aber auch die Rechte politischer und kultureller Gemeinschaften geschützt, politische, wirtschaftliche und demokratische Entwicklung gefördert, die übermässige Ausbeutung natürlicher Ressourcen verhindert und ökologische Nachhaltigkeit angestrebt werden. Als letztes Beispiel dieser Definitionsvorschläge mag Caroline Thomas dienen, gemäss der zum einen die Möglichkeit zur Befriedigung grundlegender materieller Bedürfnisse und zum anderen menschliche Würde Voraussetzungen für Menschliche Sicherheit sind. Ihr Ansatz forderte die Emanzipation von repressiven Machtstrukturen globalen, nationalen oder lokalen Ursprungs oder Ausmasses.²⁰ War schon die Definition, die im UNDP-Entwicklungsreport vorgelegt worden war, sehr breit gewesen, so hatten die nachfolgenden Vorschläge die Begriffsschärfe nicht eben erhöht. Mit einem gewissen Recht wurde angesichts dieser ausufernden Umschreibungen die Frage gestellt, was denn Menschliche Sicherheit *nicht* sei, wenn sie all dies umfasse.²¹

20 NEF, Jorge. *Human Security and Mutual Vulnerability: The Global Political Economy of Development and Underdevelopment*. 2. Auflage. Ottawa: International Development Research Centre, 1999; MACLEAN, George. *The Changing Perception of Human Security: Coordination National and Multilateral Responses*. URL http://www.unac.org/en/link_learn/canada/security/perception.asp. THOMAS, Caroline. Introduction. In: THOMAS, Caroline/WILKIN, Peter (Hrsg.). *Globalization, Human Security, and the African Experience*. Boulder, New York: Lynne Rienner, 1999, S. 3. Einen Überblick über gängige Definitionen von Menschlicher Sicherheit geben die verdienstvollen Zusammenstellungen, die im Rahmen des *Program on Humanitarian Policy and Policy Research* an der Universität Harvard entstanden sind. URL http://www.hsph.harvard.edu/hpcr/events/hsworkshop/comparison_definitions.pdf und http://www.hsph.harvard.edu/hpcr/events/hsworkshop/list_definitions.pdf.

21 PARIS, *Human Security*, S. 91.

Die terminologische Unschärfe und der umfassende Anspruch waren und sind zwei Hauptkritikpunkte am neuen Konzept. Wegen seiner konzeptionellen Breite grenze die propagierte individuelle Sicherheitsdimension an Beliebigkeit und verliere damit jeden analytischen und praktischen Wert, so lautet ein häufiger Vorwurf. Dies habe zwei Konsequenzen. Erstens werde das Konzept für die Wissenschaft unpraktikabel und bedeutungslos, da es den akademischen Ansprüchen an wissenschaftliche Exaktheit nicht genüge und damit als Analyseinstrument nicht in Frage komme. Zweitens sei es jedoch auch für die Ebene der Politikformulierung im aussen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Bereich ungeeignet, da es für die Verantwortlichen wegen seiner thematischen Breite und der meist vermiedenen Hierarchisierung der vielen Ziele und Prinzipien nicht als Leitfaden bei der Prioritätensetzung und der Ressourcenallokation dienen könne.²²

Eine weitere grundlegende Kritik, die aus konservativer sicherheitspolitischer Warte an das Konzept der Menschlichen Sicherheit gerichtet wird, ist der Vorwurf, dass sich das Streben nach einer staatlichen Garantie menschlicher Sicherheit nicht mit dem jeweiligen nationalen Interesse vereinbaren lasse und diesem teilweise sogar diametral entgegenlaufe.²³ Gegen was richtet sich nun diese Kritik? Ein Ausgangspunkt für die Entstehung des *Human Security*-Ansatzes war gewesen, dass das klassische Verständnis von Sicherheit, welches auf den Schutz staatlicher Integrität und Souveränität ausgerichtet war, vor dem Hintergrund des veränderten Risiko- und Konfliktbildes von Kritikern als inadäquat beurteilt wurde, um die Sicherheit und Unversehrtheit der Menschen zu gewährleisten. Die Verfechter einer individuellen Sicherheitsdimension verknüpften nun die Forderung nach einem personenzentrierten Sicherheitsverständnis mit dem Anspruch, dass das Anrecht auf individuelle Sicherheit globale Geltung habe und unabhängig von staatlichen Grenzen und nationalen Verantwortlichkeiten durchgesetzt werden müsse. Dieser Anspruch ergab sich einerseits aus der Logik der Auffassung von menschlicher Unsicherheit als potentieller Quelle von Konflikten, andererseits wurde er mit einem moralischen Imperativ legitimiert. Es dürfe nicht sein, so die Argumentation, dass in einer Zeit mehrheitlich innerstaatlicher Konflikte die Akteure, welche in eklatanter Weise Normen der menschlichen Sicherheit und grundlegende Menschenrechte verletzen würden, sich hinter dem Vorwand der staatlichen Souveränität verschanzen könnten. So wurde die militärische Intervention der Nato im Kosovo als neue Messlatte und als Beispiel

22 PARIS, *Human Security*, S. 92, 102; KING/MURRAY, *Rethinking Human Security*, S. 591.

23 BASHOW, *Reconciling the Irreconcilable*, S. 20.

für einen Fall angeführt, in welchem ein humanitärer Imperativ einen solchen Eingriff legitimiert habe.²⁴

Kritiker warnen nun, dass mit der Unterminierung der etablierten Grundsätze der staatlichen Souveränität und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Landes eine Büchse der Pandora geöffnet werde. Eine Erosion dieser Prinzipien birgt nach dieser Sichtweise eine doppelte Gefahr. Erstens, argumentieren die Skeptiker, werde damit ein Blankoscheck für als «humanitär» deklarierte Interventionen ausgestellt. Menschliche Sicherheit könne dabei als ideologisches Instrument missbraucht werden, um eine äussere Einmischung in nationale Angelegenheiten zu legitimieren. Im Kontext der Beziehungen zwischen Staaten der westlichen und der sogenannten Dritten Welt oder unterschiedlicher Religionen und Kulturen erhält diese Befürchtung dabei eine besondere Brisanz. Eine zweite Gefahr stellt gemäss den Kritikern die Problematik dar, dass Staaten vor dem Hintergrund humanitärer Katastrophen und menschlicher Tragödien und dem damit einhergehenden öffentlichen Druck zu Interventionen gedrängt und so in Aktionen und Konflikte involviert werden, die im besten Fall nichts mit ihren eigentlichen nationalen Interessen zu tun haben und im schlechtesten diesen gar zuwiderlaufen. Das Debakel der 1992 unter dem Namen *Restore Hope* lancierten Intervention der USA in Somalia dient dieser Argumentation als warnendes Beispiel.²⁵

Schliesslich wird Befürwortern des *Human Security*-Ansatzes, welche diesen als zeitgemässe Ergänzung zur nationalen Sicherheitsperspektive auffassen, weiter entgegengehalten, dass letztlich kein Thema auf der Traktandenliste dieser «neuen» Sicherheitsdimension tatsächlich neu und der Ansatz damit alles andere als innovativ sei. Ob es um die Durchsetzung der Menschenrechte, den Schutz vor Krankheiten, den Kampf gegen Armut, Not und Entbehrung oder gegen die Auswirkungen von Umweltproblemen gehe oder sich um Massnahmen gegen geschlechtsspezifische Gewalt, die Vermeidung von Naturkatastrophen oder von Drogenmissbrauch handle – alle diese Probleme seien schon lange Bestandteil der internationalen Agenda. Es nütze nichts, wenn alle diese Themen nun in einen

24 LODGARD, Sverre. *Human Security: Concept and Operationalization*. Dezember 2000. URL <http://www.hsph.harvard.edu/hpcr/events/hsworkshop/lodgaard.pdf>, S. 2–3; HEINBECKER, Paul. *Human Security: The Hard Edge*. In: *Canadian Military Journal* 1 (2000), Nr. 1; S. 11–16. URL http://www.journal.dnd.ca/engraph/Vol1/nol/pdf/11-16_e.pdf.

25 BASHOW, *Reconciling the Irreconcilable*, S. 20; DORN, *Human Security*; TANNER, Fred. *Menschliche Sicherheit – neue Diplomatie?* In: *Neue Zürcher Zeitung*, 13. Januar 2003; ACHARYA, Amitav. *Debating Human Security: East Versus the West*. 2001. URL <http://www.hsph.harvard.edu/hpcr/events/hsworkshop/acharya.pdf>, S. 4, 9–10.

diffusen Sicherheitskontext gestellt würden, dies helfe den Opfern nicht, sondern bewirke höchstens falsche Hoffnungen und Prioritätensetzungen.²⁶

Diese Kritik auf breiter Front rief verschiedene Reaktionen und Gegenargumente hervor. So wurde beispielsweise darauf hingewiesen, dass gerade die kritisierte Breite des Ansatzes es ermögliche, dass sich unter dessen Dach eine heterogene Mischung von Staaten, NGOs und Akteuren aus dem Sicherheits- und Entwicklungsbereich mit unterschiedlichsten Interessenlagen zu einer Koalition zusammenfinden könnten. Das Konzept der Menschlichen Sicherheit habe damit eine einigende Kraft, die gerade darauf beruhe, dass es nicht eine allgemeingültige, präzise umrissene Definition und eine thematisch eng begrenzte Agenda gebe. Weiter wurde auch auf die bisher erzielten Erfolge aufmerksam gemacht, die unter dem Label *Human Security* erreicht wurden. Dies sei der Beleg dafür, dass bei aller Kritik die Probleme relevant seien und auch Fortschritte erzielt würden.²⁷

Doch neben dieser Verteidigung stimulierte die Kritik auch die Weiterentwicklung des Konzepts der menschlichen Sicherheit. Zum einen wurde der Versuch unternommen, den Ansatz genauer zu umschreiben und einzugrenzen. Zum anderen liefen die Bemühungen in die Richtung, Menschliche Sicherheit fass- wenn nicht gar messbar und damit für Wissenschaft und Politik gleichermaßen nützlicher zu machen. Auf diesen laufenden Prozess soll nun im nächsten Abschnitt kurz eingegangen werden.

1.3 Konzeptionelle Perspektiven der Menschlichen Sicherheit

Die unklare Definition, der zu umfassende Themenbereich, die fehlende Messbarkeit und damit der geringe Nutzen für die Politikformulierung waren die zentralen Kritikpunkte, die geäußert worden waren. Es wurden nun verschiedene Versuche unternommen, den konstatierten Mängeln abzuwehren. Ein ambitioniertes Ziel verfolgten dabei jene Projekte, die versuchen, Menschliche Sicherheit messbar zu machen. Befürworter unterstreichen dabei die Vorteile, die damit verbunden wären: erstens helfe die angestrebte Messbarkeit dabei, das vieldeutige Konzept klarer zu definieren; zweitens leiste sie einen Beitrag zur genaueren Analyse der Quellen menschlicher Unsicherheit und deren gegenseitigen Beeinflussung; drittens entspreche eine Quantifizierung den Erfordernissen positivistisch ausge-

26 DORN, *Human Security*; OBERLEITNER, *Human Security and Human Rights*, S. 1–3; KHONG, Yuen Foong, *Human Security: A Shotgun Approach to Alleviating Human Misery?* In: *Global Governance* 7 (2001), Nr. 3, S. 231–236.

27 PARIS, *Human Security*, S. 88; MAURER, Peter. Die Zivilbevölkerung besser schützen: Menschliche Sicherheit – neues Konzept der Aussenpolitik. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 2. Dezember 2002. Für Beispiele konkreter Aktionen im Bereich der Menschlichen Sicherheit, vgl. Kapitel 2 und 3.

richteter Sozialwissenschaften und ermögliche die Bestimmung von Kausalzusammenhängen; viertens schliesslich könne eine Messung «objektive» Hinweise auf Trendentwicklungen geben, was sowohl für die akademische wie die politische Ebene ein Vorteil sei.²⁸

Es können vier Ansätze identifiziert werden, welche in diese Richtung zielen. In einem ersten Ansatz schlugen Garry King und Christopher Murray vor, die Anzahl Jahre zukünftigen Lebens, die ausserhalb eines Zustands sogenannter *generalized poverty* verbracht würden, als Messgrösse für die Menschliche Sicherheit zu verwenden. Als *generalized poverty* sollte ein Zustand dann bezeichnet werden, wenn ein Individuum in mindestens einer von fünf als essentiell erachteten Kategorien des Wohlergehens unter eine genau definierte Schwelle fallen sollte. Bei diesen Kategorien handelte es sich um Einkommen, Gesundheit, Ausbildung, politische Freiheit und Demokratie. Diese Auswahl wurde von den Autoren damit begründet, dass nur diese Werte wichtig genug seien, dass Menschen darüber Leben und Eigentum riskieren würden. Mit dieser Messgrösse, so King und Murray, könne die Menschliche Sicherheit sowohl von Individuen wie über eine Aggregation der Daten auch von Bevölkerungen bestimmt werden.²⁹

Ein zweiter Ansatz, der auf Kanti Bajpai zurückgeht, ist das *Human Security Audit*. Ausgangspunkt dafür ist die von Bajpai vorgeschlagene Definition der Menschlichen Sicherheit als Schutz vor direkter oder indirekter Bedrohung der persönlichen Sicherheit und des individuellen Wohlergehens. Zur Bestimmung des Grads individueller Sicherheit soll dafür das Ausmass potentieller direkter wie indirekter Bedrohungen gemessen werden. Als direkte Bedrohungen gelten dabei solche auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene (wie z. B. Kriminalität, Terrorismus, Unterdrückung durch die Regierung, interner Krieg und ethnische Gewalt, schliesslich zwischenstaatlicher Krieg und Massenvernichtungswaffen). Als indirekte Bedrohungen werden Risiken auf gesellschaftlicher und globaler Ebene bezeichnet (Bevölkerungswachstum, Naturkatastrophen, Umweltprobleme etc.). Anschliessend an die Bedrohungsanalyse müssen gemäss Bajpai die individuellen Kapazitäten bestimmt werden, welche es ermöglichen, diese direkten und indirekten Bedrohungen in Schach zu halten. Der Vorschlag von Bajpai wurde bisher noch nicht umgesetzt.³⁰

28 OWEN, Taylor. *Body Count: Rationale and Methodologies for Measuring Human Security*. (2002). URL http://www.humansecuritybulletin.info/researchs_owen.htm, S. 1–18.

29 KING/MURRAY, *Rethinking Human Security*; OWEN, *Body Count*, S. 3–4; für eine kritische Sichtweise des Ansatzes PARIS, *Human Security*, S. 95.

30 BAJPAI, *Human Security: Concept and Measurement*; OWEN, *Body Count*, S. 4–5; auch hier kritisch PARIS, *Human Security*, S. 95.

Eine dritte Möglichkeit ist der vom kanadischen *Global Environment Change and Human Security Project* (GECHS) vorgeschlagene *Index of Human Insecurity* (IHI). Dieser Ansatz versucht, ein breiteres Verständnis von Menschlicher Sicherheit umzusetzen und legt ein Schwergewicht auf die Beziehung zwischen Umweltbedingungen und persönlicher Sicherheit. Individuelle Sicherheit kann dabei nur erreicht werden, wenn die Betroffenen die politische oder physische Möglichkeit haben, Bedrohungen aus dem sozialen oder dem ökologischen Umfeld auszuweichen oder Einhalt zu gebieten. Im Zentrum der Untersuchung stehen dabei vier Domänen, welche wiederum durch jeweils vier Indikatoren beschrieben werden: die soziale Domäne (Wachstum der städtischen Bevölkerung, prozentualer Anteil der männlichen Bevölkerung bis 14 Jahre, Müttersterblichkeit bei der Geburt, Lebenserwartung), die ökologische Domäne (Netto-Energieimport, Landverlust durch Devastation, Zugang zu Trinkwasser, bebaubares Land pro Kopf), die wirtschaftliche Domäne (reales Bruttoinlandprodukt pro Kopf, Wachstum des Bruttonationalprodukts pro Kopf, Alphabetisierungsrate, Wert der Importe und Exporte von Gütern und Dienstleistungen) und schliesslich die institutionelle Domäne (Verhältnis von öffentlichen Verteidigungs- und Bildungsausgaben, Bruttoinlandsinvestitionen, Grad an Demokratie, Index der menschlichen Freiheit).³¹

Die Erarbeitung eines jährlichen *Human Security Reports* – eines Pendantes zum jährlichen Entwicklungsreport der UNDP, an welchem sich die Initiative auch orientiert – ist der vierte und erfolgversprechendste Vorschlag, mit welchem die Menschliche Sicherheit und ihre Entwicklung fassbarer gemacht werden sollen. Dabei stützt sich dieses fortgeschrittene Projekt unter der Ägide von Andrew Mack an der Universität von *British Columbia* in Vancouver aus pragmatischen und methodologischen Gründen auf eine sehr restriktive Interpretation der Menschlichen Sicherheit ab. Es wird dabei auf gewaltsame Bedrohungen und Gefährdungen der physischen Unversehrtheit fokussiert, wobei als Quellen dieser Gefahren sowohl bewaffnete Auseinandersetzungen wie auch schwere Kriminalität einbezogen werden. Diese Konzentration auf den Gewaltaspekt (*freedom from fear*) der Menschlichen Sicherheit erlaubt es, sich mit der Verwendung der Anzahl Toten aus bewaffneten Konflikten einerseits und als Folge von Gewaltverbrechen andererseits als Indikatoren auf klare Messgrössen abzustützen, bei welchen zudem die Datenlage verhältnismässig verlässlich ist. Die Bedeutung von anderen, nicht gewaltbedingten Bedrohungen für das menschliche Wohlergehen wie Hunger oder Krankheiten wird nicht negiert. Doch die Verfasser des

31 Vgl. die Homepage von GECHS URL <http://www.gechs.org>; spezifisch für diesen Ansatz URL http://www.gechs.org/aviso/avisoenglish/six_lg.shtml. Weitere Informationen, vgl. OWEN, *Body Count*, S. 6–8.

Berichts argumentieren, dass es unmöglich sei, die Kausalbeziehungen zwischen Gewalt und den Indikatoren von Unterentwicklung zu erforschen, wenn man alles unter den Begriff der menschlichen Unsicherheit subsumiere und so unabhängige und abhängige Variablen bzw. Ursache und Wirkung vermischt würden. Zielpublikum dieses *Human Security Reports* sind primär Akteure aus der Politik wie Regierungen, NGOs und internationale Organisationen wie die Uno, daneben wäre eine solche Publikation jedoch auch für die wissenschaftliche Gemeinschaft von Interesse. Der Bericht, dessen Erarbeitung neben Kanada und Grossbritannien auch die Schweiz finanziell unterstützt, soll Ende 2003 erstmals erscheinen.³²

Wie dieses erste Kapitel zeigte, ist Menschliche Sicherheit auf der konzeptionellen Ebene nach wie vor umstritten: es konnte sich noch keine einheitliche Definition durchsetzen, es herrscht keine Einigkeit über die Reichweite des Ansatzes, teils wurde grundlegende Kritik an Nutzen und Konsequenzen geäussert. Auch in der Uno und selbst in der UNDP, in deren Kontext der *Human Security*-Ansatz lanciert worden war, konnte sich diese Perspektive nicht vollumfänglich durchsetzen. Allerdings hat die Menschliche Sicherheit in letzter Zeit in Uno-Generalsekretär Kofi Annan einen prominenten Fürsprecher gewonnen, der beispielsweise im Rahmen seines Millenniums-Reports deren Anliegen aufnahm, auch wenn er sie bei dieser Gelegenheit nicht direkt erwähnte.³³

Trotz dieser Schwierigkeiten und der Kritik ist es dem Konzept der Menschlichen Sicherheit gelungen, sich auf politischer Ebene zu etablieren, und dies nicht nur konzeptionell, sondern auch im Rahmen konkreter Aktionspläne und Umsetzungsschritte. Einige Beispiele dafür sollen im folgenden Kapitel im Zentrum stehen.

2 Menschliche Sicherheit auf internationaler Ebene

Obwohl der Ansatz der Menschlichen Sicherheit erstmals im Rahmen der UNDP ein breites Publikum fand, hat er im Rahmen internationaler Organisationen bisher noch keinen prominenten Niederschlag als eigenständiges Konzept gefunden. Organisationen wie Uno, EU, OSZE, G8 oder die OECD nahmen zwar Anliegen

32 MACK, Andrew. *Report on the Feasibility of Creating an Annual Human Security Report*. Februar 2002. URL <http://www.hsph.harvard.edu/hpcr/FeasibilityReport.pdf>; MACK, Andrew. *The Human Security Report Project*. Vancouver, 2002. URL http://www.petra-kelly-stiftung.de/sites/va_texte/FINAL-HS.pdf. Für weitere Informationen, vgl. die Homepage des *Human Security Centre* an der *University of British Columbia*, dessen Direktor Andrew Mack ist: URL <http://www.ligi.ubc.ca/chs.htm>. Für einen kurzen externen Überblick über das Projekt und den Vorschlag, die Daten des *Human Security Reports* mit Angaben über von Krankheiten und Naturkatastrophen verursachten Todesfällen zu ergänzen und so einen umfassenderen *Human Security Mortality Index* zu erstellen, vgl. OWEN, *Body Count*, S. 8–14.

33 HAMPSON, *Madness in the Multitude*, S. 158–163; DORN, *Human Security*. Für den Millenniums-Report, vgl. URL <http://www.un.org/millennium/sg/report/>.

aus dem Bereich der Menschlichen Sicherheit auf und engagieren sich bei Themen und in Projekten, welche für die individuelle Sicherheitsdimension von Relevanz sind. Doch geschieht dies nur vereinzelt unter diesem Stichwort, erst nach und nach beginnen die internationalen Organisationen, das Konzept anzuwenden.³⁴ Als Konsequenz soll das Hauptaugenmerk im folgenden Abschnitt deshalb nicht den internationalen Institutionen gelten. Vielmehr sollen zum einen mit Kanada und Japan zwei Länder untersucht werden, welche sich mit unterschiedlichen Auffassungen an der Spitze dieser Dynamik etablieren konnten. Zum anderen wird mit dem *Human Security Network* eine Organisation vorgestellt, in welcher sich – für die Thematik typisch – Akteure über gemeinsame Interessen zu einer Koalition zusammengefunden haben.

2.1 Kanada – Vorreiterrolle im Bereich der Menschlichen Sicherheit

Kanada hat einen massgeblichen Anteil daran, dass der *Human Security*-Ansatz nach der Lancierung durch die UNDP nicht von der internationalen Traktandenliste verschwunden ist. Ab 1996 baute der damalige Aussenminister Lloyd Axworthy das Konzept systematisch zu einem zentralen Pfeiler der kanadischen Aussenpolitik auf. Heute nimmt Kanada eine führende Position ein, wenn es um Fragen der Menschlichen Sicherheit geht, und dies nicht nur auf Regierungsebene in politischen Fragen, sondern auch im wissenschaftlichen und im zivilgesellschaftlichen Bereich, wo der Aufbau von relevantem Knowhow und spezifischer Sachkompetenz gezielt gefördert wurde.³⁵

Der Aufbau dieser etablierten Position war nicht einfach gewesen. Nicht nur auf internationaler Ebene, sondern ebenso in der innenpolitischen Arena benötigten die kanadische Regierung und speziell Aussenminister Axworthy grosses Geschick beim Schmieden von Koalitionen und bei der Einführung der personenzentrierten Perspektive. Gerade im Innern war der Widerstand teils prononciert, es wurde kritisiert, dass die Ziele und die dazu notwendigen materiellen und im

34 ZAMBELLI, Mirko. Putting people at the centre of the international agenda: the human security approach. In: *Die Friedens-Warte* 77 (2002), Nr. 1–2, S. 173–186, hier S. 180–182.

35 Für einen stichwortartigen, chronologischen Überblick über die Entwicklung des Konzepts im Rahmen der kanadischen Aussenpolitik bis Dezember 2000, vgl. Timeline: Human Security in Canadian Foreign Policy. In: MCRÆ, Rob/HUBERT, Don (Hrsg.). *Human Security and the New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2001, S. 267–273. Das Buch, welches von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des kanadischen Aussenministeriums verfasst wurde, bietet zudem einen reichhaltigen Fundus an theoretischen Artikeln und Fallstudien aus dem Bereich der kanadischen Aussenpolitik. Vgl. für weitere Informationen auch die Homepage des *Centre for Human Security* am *Liu Institute for Global Issues* der *University of British Columbia*, URL <http://www.ligi.ubc.ca/chs.htm>, und jene des *Canadian Consortium on Human Security* (CCHS), URL <http://www.humansecurity.info>.

Rahmen von *Peace Support Operations* auch militärischen Verpflichtungen nicht im kanadischen Nationalinteresse liegen würden.³⁶

Warum konnte sich das Konzept der *Human Security* vor diesem nicht unproblematischen Hintergrund so erfolgreich in der kanadischen Aussenpolitik etablieren? Eine Reihe von Gründen trägt dazu bei, dies zu erklären. Erstens legte sich die kanadische Regierung in Abgrenzung zur Definition der UNDP, welche Kanada wegen ihres umfassenden Charakters als für ein politisches Instrument ungeeignet befand, auf eine zumindest etwas engere Umschreibung der Menschlichen Sicherheit fest. Gemäss der kanadischen Version wird Menschliche Sicherheit durch die Absenz fundamentaler Bedrohungen für die Rechte, die Sicherheit und das Leben von Menschen charakterisiert. Diese potentiellen Bedrohungen können dabei gewaltsamen oder nicht gewaltsamen Ursprungs sein. Entscheidend war jedoch, dass Kanada bei der Bestimmung seiner politischen Agenda und der Lancierung konkreter Projekte im Bereich der Menschlichen Sicherheit den Fokus klar auf den Schutz der Menschen vor gewaltsamen Bedrohungen richtete und damit eine eindeutige Prioritätensetzung vornahm – im Wissen darum, so nicht das gesamte Themenspektrum abzudecken.³⁷ Ein zweiter Grund für den Bedeutungszuwachs der *Human Security*-Dimension war die Unterzeichnung der «Ottawa-Konvention» im Dezember 1997. Dieser grosse Erfolg im Kampf gegen die Personenminen, der zuvor von Kritikern als praktisch und politisch nicht erreichbar eingestuft worden war, gab den Promotoren der Menschlichen Sicherheit Recht und verlieh dem Ansatz und dem innovativen Vorgehen sowohl innen- wie aussenpolitisch Legitimität und Glaubwürdigkeit. Ein dritter Faktor war, dass es der kanadischen Regierung mit grossem Engagement gelang, die Gelegenheit gemeinsam mit Norwegen zu nutzen und den Impetus dieses Erfolgs für den Aufbau einer multilateralen Koalition im Rahmen des 1999 gegründeten *Human Security Networks* zu verwenden. Damit wurde erreicht, was dem Uno-Entwicklungsbericht von 1994 nicht gelungen war, nämlich die Verankerung der individuellen Sicherheitsdimension auf multilateraler Ebene. Ein vierter Grund war, dass die kanadische Regierung kontroversen Fragen, die sich im

36 AXWORTHY, *Introduction*, S. 10–11; für die Kritik, vgl. BASHOW, *Reconciling the Irreconcilable*, S. 20.

37 DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE (DFAIT), Kanada. *Human Security: Safety for People in a Changing World*. April 1999. URL <http://www.summit-americas.org/Canada/HumanSecurity-english.htm>. Für einen detaillierten Vergleich der *Human Security*-Konzeptionen von UNDP und Kanada, vgl. BAIJPAI, *Human Security: Concept and Measurement*, S. 17–36; DFAIT. *Freedom From Fear: Canada's Foreign Policy For Human Security*. Dezember 2002. URL http://www.humansecurity.gc.ca/pdf/freedom_from_fear-en.pdf. S. 1–16, hier S. 3. Vgl. ebenfalls: BANKS, Kimberly. *Human Security and Canadian Foreign Policy*. Referat an der 3rd Annual Society for Military and Strategic Studies Conference, Universität Calgary, 2.–3. Februar 2001. URL http://www.ucalgary.ca/~ajkeepin/smss/pdf/banks_smss2001.pdf.

Zusammenhang mit der Menschlichen Sicherheit stellten, nicht aus dem Weg ging. So lancierte die kanadische Regierung im September 2000 – wiederum auf die Initiative Aussenminister Axworthys hin – die Einsetzung einer internationalen Kommission, welche sich eingehend mit dem Spannungsfeld zwischen dem Grundsatz staatlicher Souveränität und der Legitimität humanitärer und militärischer Interventionen durch andere Staaten der internationalen Gemeinschaft zum Schutz der Bevölkerung auseinandersetzte. Der Bericht kam zum Schluss, dass das Prinzip der Nicht-Intervention bei gravierender Bedrohung und Beeinträchtigung der Bevölkerung und unter spezifischen Bedingungen hinter die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft zum Schutz der Menschen zurückzustehen habe. Das ist auch die Position, welche die kanadische Regierung in dieser Frage vertritt.³⁸

Die Initiierung und teilweise Finanzierung dieser Kommission ist, fünftens, nur ein Beispiel dafür, wie die kanadische Regierung den Aufbau von relevantem Knowhow im Bereich der Menschlichen Sicherheit fördert und finanziell unterstützt, und zwar sowohl im Feld der anwendungsorientierten Politikanalyse wie auch in der Wissenschaft. Neben allgemeineren Zielen wie der Verbesserung des Informationsaustauschs oder der Zusammenarbeit zwischen Regierungsakteuren, Wissenschaft und NGOs verfolgt beispielsweise das vom kanadischen Aussenministerium finanzierte Netzwerk *Canadian Consortium on Human Security* (CCHS) explizit auch das Ziel, dass Kanada im Bereich wissenschaftlicher Forschung zu Themen der Menschlichen Sicherheit eine Führungsrolle einnimmt.³⁹

Last but not least sei sechstens noch auf die Bedeutung der Kooperation nicht nur auf der aussen-, sondern auch auf der innenpolitischen Ebene hingewiesen. Zum einen betrifft dies die Zusammenarbeit zwischen Regierung, NGOs und weiteren Akteuren der Zivilgesellschaft. Zum anderen machte der ehemalige Aussenminister Axworthy aber auch auf die herausragende Bedeutung eines guten interdepartementalen Zusammenspiels innerhalb der Regierung aufmerksam. Eine gute Zusammenarbeit und gegenseitige Konsultationen zwischen dem kanadischen Aussenministerium, dem Verteidigungs- und dem Justizdepartement oder der *Canadian International Development Agency* (CIDA) seien ausschlaggebende Voraussetzungen für den Erfolg der Projekte im Bereich der Menschlichen Sicherheit gewesen. Denn genauso wenig wie an Landesgrenzen hätten sich die Probleme der Menschlichen Sicherheit an die traditionellen Gren-

38 Für mehr Informationen über die *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), vgl. URL <http://www.dfaity-maeci.gc.ca/iciss-ciise/research-en.asp>. Auch der vollständige Report *The Responsibility to Protect* ist auf dieser Homepage erhältlich. Zur Haltung Kanadas, vgl. DFAIT, *Freedom From Fear: Canada's Foreign Policy For Human Security*. URL http://www.humansecurity.gc.ca/pdf/freedom_from_fear-en.pdf, S. 1.

39 Für weitere Informationen, vgl. URL <http://www.humansecurity.info/index.html>.

zen der regierungsinternen Kompetenzbereiche gehalten.⁴⁰ Auch das innovative Projekt, mit welchem versucht wird, Jugendliche für themenspezifische Fragen zu interessieren, sei an dieser Stelle erwähnt.⁴¹

Welche inhaltlichen Schwerpunkte setzte die kanadische Regierung bei der Festlegung ihres Programms im Bereich der Menschlichen Sicherheit? Erklärte Absicht war es, mit der Prioritätensetzung den grösstmöglichen Mehrwert neben den bereits existierenden, als komplementär erachteten Agenden in den Bereichen Nationale Sicherheit, Menschenrechte und Entwicklung zu erzielen. Gemäss ihrer Fokussierung auf die gewaltbedingten Ursachen menschlicher Unsicherheit bestimmte die kanadische Regierung fünf Schwerpunktthemen.⁴² Nach dem 11. September 2001 rückte der Schutz der Öffentlichkeit (*Public Safety*) auf den ersten Platz vor. Hatte sich dieser zunächst mit dem Ausbau von Kapazitäten und Instrumenten gegen die Bedrohung durch transnationale organisierte Kriminalität beschäftigt, so wurde das relevante Risikospektrum nun um die Themen Terrorismus und Drogenhandel ergänzt. Beim zweiten Punkt auf der Agenda handelt es sich um den Schutz der Zivilbevölkerung (*Protection of civilians*). Im Zentrum steht dabei in erster Linie der Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten. Dies soll durch den Ausbau von rechtlichen Normen und durch die Förderung des politischen Willens für deren Implementierung geschehen. Ein Hauptaugenmerk Kanadas in diesem Bereich gilt dabei der Bedrohung durch Minen, dem Schicksal von Kindern und Vertriebenen in gewaltsamen Konflikten, der Berücksichtigung des humanitären Kriegsvölkerrechts und der Menschenrechte und in letzter Konsequenz auch der Möglichkeit militärischer Interventionen, um Kriegsverbrechen grossen Ausmasses zu unterbinden.

Den dritten Schwerpunkt bildet die Prävention gewaltsamer Konflikte (*Conflict Prevention*). Ziele sind hier die Kapazitätserhöhung der internationalen Gemeinschaft zur Verhinderung und Lösung gewaltsamer Auseinandersetzungen sowie der Aufbau nationaler und lokaler Kapazitäten zur friedlichen Konfliktbewältigung. Die Problemkomplexe der Proliferation von Kleinwaffen und der wirtschaftlichen Dimensionen von Bürgerkriegen sind hier zentrale Themenbereiche,

40 AXWORTHY, *Introduction*, S. 11. Für einige Informationen zur kanadischen Organisation und Koordination der *Human Security*-Projekte, vgl. den *Report on Canada's Human Security Program 2000–01 and 2001–02*, URL http://www.humansecurity.gc.ca/report_hsp_00-02-en.asp.

41 Vgl. URL <http://www.humansecurity.gc.ca/jeunesse-en.asp>.

42 DFAIT, *Freedom From Fear: Canada's Foreign Policy For Human Security*. 2. Edition, Dezember 2002. URL http://www.humansecurity.gc.ca/pdf/freedom_from_fear-en.pdf. Die Broschüre bietet auch exemplarische Beispiele für konkrete Projekte zur Verfolgung der festgelegten Ziele. Vgl. für die erste Edition vom Juli 2000 URL [http://pubx.dfait-maeci.gc.ca/00_Global/Pubs_Cat2.nsf/56153893FF8DFDA285256BC700653B9F/\\$file/Freedom_from_Fear-e.pdf](http://pubx.dfait-maeci.gc.ca/00_Global/Pubs_Cat2.nsf/56153893FF8DFDA285256BC700653B9F/$file/Freedom_from_Fear-e.pdf). S. ebenfalls *Report on Canada's Human Security Program 2000–01 and 2001–02*, URL http://www.humansecurity.gc.ca/report_hsp_00-02-en.asp.

der «Kimberley Prozess» zur Eindämmung des Handels mit Konfliktdiamanten aus Sierra Leone ist ein Beispiel für die letztere Frage. Punkt vier auf der Agenda sind die Themen Regierungsführung und Verantwortlichkeit (*Governance and accountability*). Die Rechenschaftspflicht von Institutionen aus dem öffentlichen und dem privaten Bereich soll verstärkt werden. Im Zentrum der kanadischen Bemühungen stehen dabei der Ausbau des Internationalen Strafgerichtshofs zu einer effizienten Organisation, die Reform des Sicherheitssektors in ehemaligen Krisenstaaten, die Reduktion von Korruption oder auch die Förderung des sozialen Verantwortungsbewusstseins von Wirtschaftsakteuren. Den Fünften und letzten Schwerpunkt bilden die friedensunterstützenden Operationen (*Peace Support Operations*). Auch dabei geht es schwergewichtig um den Ausbau der Kapazitäten der internationalen Gemeinschaft. Diese soll solche Operationen in einem breiten Spektrum, welches von der militärischen über die polizeiliche bis zur zivilen Dimension reicht, wahrnehmen und so komplexe Situationen wie in Kosovo, Osttimor oder Afghanistan bewältigen können.

Für dieses im Aussenministerium angesiedelte Programm wurde 1999 ein Kredit von 50 Millionen kanadischen Dollar für einen Zeitraum von fünf Jahren bewilligt. Seit dem Beginn des Programms im Juni 2000 wurden über 250 Projekte unterstützt. Bei der Umsetzung des Programms legt Kanada grossen Wert auf Effizienz- und Wirkungskontrolle. Die Projekte werden sowohl intern wie auch durch externe Gutachter evaluiert, zudem werden jährlich rund 10% der Mittelempfänger einer Überprüfung unterzogen.⁴³ Dieses Programm umfasst jedoch nicht alle Aktivitäten Kanadas im Bereich der Menschlichen Sicherheit. So ist etwa das Engagement im Bereich der Landminen darin nicht enthalten. Spezifisch dafür wurde der *Canadian Landmine Fund* eingerichtet, welcher ebenfalls für eine Fünfjahresperiode zusätzlich über 100 Millionen Dollar verfügt und von vier verschiedenen kanadischen Ministerien finanziert wird. Neben dem Aussenministerium sind dies das *Department of National Defence* (DND), *Indus-*

43 Die thematische und geographische Ressourcenzuteilung des Programms variierte in den ersten beiden Jahren beträchtlich. Um einen Eindruck der ungefähren Aufteilung zu geben, folgt ein kurzer Überblick zu den Auslagen im Finanzjahr 2001/2002. Die Gesamtauslagen betragen ca. 9.8 Mio. kanadische Dollar. Thematische Aufteilung: *Governance and Accountability*: 26.7%, *Conflict Prevention*: 26%, *Peace Support Operations*: 15.7%, *Protection of Civilians*: 15.1%, *Public Safety*: 10%, *Research and Communications*: 6.5%. Geographische Aufteilung: Multilateral: 41.1%, Kanada: 15.4%, Afrika: 14.6%, Lateinamerika: 13.9%, Süd-asien: 6.9%, Mittlerer Osten: 5.1%, Osteuropa und ehemalige Sowjetunion: 1.6%, Nordasien: 1.4%. Vgl. *Report on Canada's Human Security Program 2000–01 and 2001–02*, URL http://www.humansecurity.gc.ca/report_hsp_00-02-en.asp. Für eine Zusammenfassung der Ergebnisse einer Evaluationsrunde, vgl. URL <http://www.dfait-maeci.gc.ca/department/auditreports/2002/humansecurityprog02-en.asp>.

try Canada (IC) und die *Canadian International Development Agency* (CIDA).⁴⁴ Letztere finanziert zudem weitere Projekte aus dem Bereich der Menschlichen Sicherheit über ihren *Peacebuilding Fund*.⁴⁵

Kanada konnte sich in den letzten Jahren mit einem konsequenten Engagement als eine klare Führungsnation im Bereich der Menschlichen Sicherheit positionieren. Eine einheitliche Definition und eine klare Fokussierung auf eine begrenzte, umsetzbare Agenda, eine Vorreiterrolle in der Minenfrage, eine erfolgreiche Multilateralisierungsstrategie, das Angehen von kontroversen Fragen, der Aufbau von Knowhow und eine departementsübergreifende Konzentration auf gemeinsame Prioritäten hatten dies ermöglicht. Eine weitere Konsequenz der kanadischen Initiative – neben den eben dargestellten Aktivitäten – war die Entstehung des Netzwerks Menschliche Sicherheit.

2.2 Das Netzwerk Menschliche Sicherheit – Katalysator oder «Debattierklub»?

Das *Human Security Network* entstand aus der Dynamik, welche die Unterzeichnung der «Ottawa-Konvention» im Dezember 1997 bei den Vorreitern der Menschlichen Sicherheit ausgelöst hatte. Als Nukleus dieser losen Verbindung hatte die enge Partnerschaft zwischen Kanada und Norwegen gedient. Ein bilaterales Treffen zwischen den damaligen Aussenministern von Kanada und Norwegen, Lloyd Axworthy und Knut Vollebaek, am 10./11. Mai 1998 in Bergen (Norwegen) resultierte in der sogenannten Lysoen-Deklaration, einem Aktionsplan, in welchem gemeinsame Ziele bekräftigt wurden und sich die beiden Aussenminister auf ein Set von Themen einigten, die sie im Bereich der Menschlichen Sicherheit verfolgen wollten.⁴⁶

Die Initiative stagnierte jedoch nicht auf der bilateralen Ebene, sondern entwickelte sich auf das Betreiben seiner Initiatoren hin zu einem multilateralen Netzwerk weiter. Nach einer Phase der Vorbereitung, in welcher unter anderem auch der damalige schweizerische Aussenminister Flavio Cotti kontaktiert wurde, kam im Mai 1999 ein zweites Treffen auf ministerieller Ebene in Bergen

44 Im Finanzjahr 2001/2002 wurde aus dem Fonds Ausgaben in der Höhe von rund 23 Millionen kanadischen Dollar getätigt. Für genauere Angaben dazu, vgl. URL <http://www.mines.gc.ca> und DFAIT. *Making a Difference. Report on the Canadian Landmine Fund, 2001–2002*. 2002. URL <http://www.mines.gc.ca/pdf/AR-01-02-en.pdf>.

45 Vgl. dazu URL <http://www.acdi-cida.gc.ca/peace>.

46 SMALL, Michael. The Human Security Network. In: McRAE, Rob/HUBERT, Don (Hrsg.). *Human Security and the New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2001, S. 231–235. Dort ist auch die Lysoen-Deklaration abgedruckt. Bei den erwähnten Themen handelte es sich um 1) Landminen, 2) den Internationalen Strafgerichtshof, 3) die Menschenrechte, 4) das humanitäre Völkerrecht, 5) die *Gender*-Dimension in Friedensfragen, 6) die Proliferation von Kleinwaffen, 7) Kinder in bewaffneten Konflikten, inkl. Kindersoldaten, 8) Kinderarbeit und 9) die arktische und nordische Kooperation. Ebd., S. 232.

zustande. Elf interessierte Staaten nahmen daran teil, darunter neben Kanada und Norwegen die Schweiz, aber auch Thailand, Jordanien, Südafrika und Chile. Bei der Einladung hatten die Gastgeber speziell darauf geachtet, eine breite geographische Vertretung zu erreichen. Auch NGOs, die sich mit relevanten Themen beschäftigten, waren in Bergen anwesend. Mit der Verabschiedung eines *Chairman's Summary* am 20. Mai 1999 wurde der Grundstein für das Netzwerk Menschliche Sicherheit gelegt.⁴⁷

In diesem Dokument hatten sich die teilnehmenden Länder auf eine gemeinsame Vision und die Elemente einer Agenda der Menschlichen Sicherheit geeinigt. Menschliche Sicherheit wurde dabei analog zur kanadischen Auffassung als *Absenz von fundamentaler Bedrohung der Rechte, der Sicherheit und des Lebens von Menschen* definiert.⁴⁸ Sich selbst versteht das Netzwerk als informelle Plattform und Katalysator, um Themen der Menschlichen Sicherheit in Kooperation mit NGOs zu fördern und in geeignetem Rahmen auf die internationale Traktandenliste zu setzen. Eingang in die *Human Security-Agenda* fanden folgende Themen: 1) Antipersonenminen, 2) Kleinwaffen, 3) Kinder in bewaffneten Konflikten, 4) humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte, 5) der internationale Strafgerichtshof, 6) die sexuelle Ausbeutung von Kindern, 7) die Sicherheit des Personals von humanitären Akteuren, 8) Konfliktprevention, 9) transnationale organisierte Kriminalität und 10) die Erhöhung der für Entwicklungsförderung aufgewendeten Ressourcen.

Die Stärke des *Human Security Network* ist seine offene Form, die es unterschiedlichsten Ländern und Akteuren ermöglicht, sich unter seinem Dach zusammenzufinden. In seiner grundsätzlich breiten Auffassung der Menschlichen Sicherheit bietet das Netzwerk für Staaten mit unterschiedlichen Prioritäten Platz. Es nimmt damit eine nicht zu unterschätzende integrative Funktion wahr, gerade was Länder aus unterschiedlichen Weltregionen betrifft. Die Themen, die an den jährlichen Treffen auf Ministerebene und weiteren unregelmässigen Sitzungen besprochen werden, orientieren sich an den Bedürfnissen der verschiedenen Mitgliederländer, wobei die jeweiligen Gastgeberationen grossen Einfluss nehmen können. So standen schon Themen wie Kleinwaffen, nichtstaatliche Akteure, die Beziehungen zwischen *Peace Support Operations* oder Entwicklungsfragen und

47 Ebd., S. 234. Für nähere Informationen zum Netzwerk Menschliche Sicherheit, vgl. URL <http://www.humansecuritynetwork.org>. Mitgliedstaaten sind: Österreich, Kanada, Chile, Griechenland, Irland, Jordanien, Mali, Holland, Norwegen, Slowenien, die Schweiz und Thailand. Südafrika nimmt einen Beobachterstatus ein. Über die Tätigkeit des Netzwerks und Aktivitäten aus dem Bereich der Menschlichen Sicherheit informiert weiter das *Human Security Network News Bulletin*, das vom *Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research* herausgegeben wird. URL <http://www.humansecuritynetwork.org/links-e.php#bulletin>.

48 «In essence, human security means freedom from pervasive threats to people's rights, their safety or even their lives.» Vgl. URL <http://www.humansecuritynetwork.org/menu-e.asp>.

Menschlicher Sicherheit oder die durch HIV/Aids verursachten Probleme auf der Traktandenliste. Der Schwerpunkt liegt jedoch eher auf Bereichen, die sich mit dem Risikopotential von Gewalt für die individuelle Sicherheit auseinandersetzen, da dieser Aspekt bei der Mehrheit der Teilnehmerländer im Zentrum des Interesses steht.⁴⁹

Paradoxerweise ist die Stärke des Netzwerks gleichzeitig auch seine Schwäche. Der Preis dafür, eine so breite «Koalition der Willigen» mit heterogener Interessenlage zusammenzuhalten, ist das Risiko, dass sich das Netzwerk verzettelt und in der Folge Fokus und Einfluss einbüsst. Skeptische Stimmen weisen auf die Gefahr hin, dass das Forum zu einem blossen «Debattierklub» verkommt, und kritisieren, dass es den Mitgliedstaaten beispielsweise nicht gelang, an der Kleinwaffenkonferenz der Uno im Juli 2001 eine einheitliche Position zu vertreten.⁵⁰

Für eine effektivere Arbeit und ein besseres Ausschöpfen des vorhandenen Potentials notwendig wäre in erster Linie eine klare Prioritätensetzung innerhalb der definierten Tätigkeitsbereiche. Dass mit einer Bündelung der Energie und der Aktivitäten substantielle Ergebnisse erzielt werden können, hat der Abschluss des Abkommens im Bereich der Personenminen bewiesen. Doch scheint es illusorisch, gleichzeitig in allen aufgeführten Themenbereichen Fortschritte zu erzielen, umso mehr, als diese mit jedem zusätzlichen Vorsitz noch eine Erweiterung erfahren. Nicht verzichtet werden sollte auf eine weite Auffassung der Menschlichen Sicherheit, was auch bei einer Prioritätensetzung berücksichtigt werden müsste. Dies ist Voraussetzung für eine breite geographische Abstützung des Netzwerks, was wiederum einen zentralen Vorteil dieses Forums ausmacht. Ob das diesjährige Ministertreffen vom Mai 2003 in Graz und die späteren Konferenzen auf Ministerebene den richtigen Weg in die Zukunft aufzeigen können, muss sich weisen.⁵¹

49 VOINOV-KOHLER, Juliette. *La Sécurité Humaine Globale: Une Approche Exhaustive des Menaces Envers la Sécurité de l'Individu*. Arbeitspapier der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza), 2003, S. 1–44, hier S. 12–13. URL http://www.deza.admin.ch/ressources/deza_product_f_337.pdf; BAJPAI, *Human Security: Concept and Measurement*, S. 34. Für einen genauen Überblick über die Themen der bisherigen Ministertreffen in Bergen (Norwegen, 1999), Luzern (Schweiz, 2000), Petra (Jordanien, 2001) und Santiago de Chile (Chile, 2002), vgl. URL <http://www.humansecuritynetwork.org/meeting-e.php>.

50 TANNER, Fred. Menschliche Sicherheit – neue Diplomatie? In: *Neue Zürcher Zeitung*, 13. Januar 2003.

51 URL <http://www.bmaa.gv.at/netzwerk/netzwerk-mensch.html.en>.

2.3 Japan – Verfechter einer umfassenden Konzeption der Menschlichen Sicherheit

Wie Kanada gehörte auch Japan zu jenen Ländern, welche den *Human Security*-Ansatz schon früh in ihre Aussenpolitik aufnahmen und zu einem Schlüsselthema erklärten. Bereits 1995 plädierte Japan für einen zentralen Stellenwert des Konzepts im Rahmen der Uno. Einen deutlichen Aufschwung erlebte die Menschliche Sicherheit dann ab 1998 unter Premierminister Keizo Obuchi, als dieser sich für eine Integration des Ansatzes in die japanische Aussenpolitik aussprach und unter dem Dach der Uno mit einer Startsumme von über 4.5 Millionen US-Dollar den *Trust Fund for Human Security* eröffnete.⁵²

Japan ist eines jener Länder, die ein umfassendes Verständnis von Menschlicher Sicherheit propagieren, und stellt damit gerade unter den Industrienationen, welche sich sonst wie Kanada vornehmlich auf die Gewaltdimension konzentrieren, eher eine Ausnahme dar. In der Definition des japanischen Aussenministeriums werden als zentrale Quellen Menschlicher Unsicherheit Armut, Umweltzerstörung, Konflikte, Minen, Flüchtlingsprobleme, illegale Drogen und Krankheiten wie HIV/Aids ausgemacht. Aufgabe des *Human Security*-Ansatzes sei es, Menschen vor diesen Bedrohungen von Leben, Auskommen und Würde zu schützen und allen das Ausschöpfen ihres vollen Potentials zu ermöglichen. Japan räumt mit dieser breiten Interpretation der *freedom from want*-Dimension einen ebenso gewichtigen Stellenwert ein wie dem *freedom from fear*-Aspekt.⁵³

Zwei japanische Initiativen im Kontext der Menschlichen Sicherheit gilt es besonders hervorzuheben. Dies ist zum einen die Errichtung des erwähnten Fonds zur Förderung relevanter Anliegen und zum anderen die Etablierung der *Commission on Human Security* im Januar 2001. Mit den im Fonds geäufteten Ressourcen, welche ausschliesslich der Uno und ihren Unterorganisationen zur Verfügung stehen, sollen konkrete Projekte aus dem Bereich der Menschlichen Sicherheit umgesetzt werden. Im Zentrum stehen dabei Massnahmen gegen die oben erwähnten Bedrohungen, welche Japan als Ursachen menschlicher Unsicherheit betrachtet. Das Schwergewicht liegt dabei in der Unterstützung von Programmen aus den Sektoren Gesundheitswesen und medizinische Versorgung, Armutsbekämpfung, Flüchtlinge und Umwelt. Seit seiner Gründung 1999 hat die

52 VOINOV-KOHLER, *La Sécurité Humaine Globale*, S. 11. Für eine kurze Chronologie zu den Aktivitäten der japanischen Regierung im Bereich der Menschlichen Sicherheit, vgl. URL http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/chronology.html.

53 Vgl. URL http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/t_fund21/what.html, siehe auch den entsprechenden Abschnitt im *Diplomatic Bluebook 2002*, URL <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2002/chap1-f.pdf>, S. 88–89. Vgl. weiter das Referat des japanischen Aussenministers Yoriko Kawaguchi am *International Symposium on Human Security* in Tokio vom 25. Februar 2003, vgl. URL http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/sympo0302_fm.html.

japanische Regierung über 200 Millionen US-Dollar in den Fonds eingezahlt, was ihn im Rahmen der Uno zum grössten seiner Art macht.⁵⁴

Die ebenfalls von der japanischen Regierung initiierte *Commission on Human Security* verfolgt drei Ziele. Erstens soll Verständnis, Engagement und Unterstützung für das Konzept der Menschlichen Sicherheit und deren Voraussetzungen generiert werden, zweitens soll der Ansatz zu einem operationellen Instrument für die Politikformulierung und -implementation weiterentwickelt und drittens ein konkretes Aktionsprogramm erstellt werden. Die Kommission steht unter dem gemeinsamen Vorsitz der ehemaligen Uno-Hochkommissarin für Flüchtlinge, Sadako Ogata, und dem indischen Wirtschaftsnobelpreisträger von 1998, Amartya Sen.⁵⁵

Am 1. Mai 2003 hat die Kommission nun ihren lange erwarteten Bericht präsentiert und Uno-Generalsekretär Kofi Annan übergeben. Gemäss dem Bericht enthält Menschliche Sicherheit drei Komponenten: erstens der Schutz vitaler individueller Freiheiten, zweitens der Schutz von Menschen vor kritischen und gravierenden Bedrohungen und Situationen und drittens ein Umfeld, welches Überleben, menschliche Würde und ein Auskommen ermöglicht – oder, um in der Terminologie der Freiheiten zu bleiben: *freedom from want*, *freedom from fear* und *freedom to take action on one's own behalf*. Als generelle Strategien zur Erreichung dieser Ziele dienen der Schutz von Menschen einerseits und deren «Ermächtigung» (*empowerment*) andererseits.⁵⁶

In ihrem Bericht hat die Kommission auch Empfehlungen zuhanden der Politik formuliert. In sechs Themenbereichen macht sie spezifische Vorschläge zur Förderung der Menschlichen Sicherheit. Diese betreffen 1) Menschen in Gewaltkonflikten, 2) Flüchtlinge, Vertriebene oder andere Leute ausserhalb ihrer Heimat, 3) die Wiederaufbauphase nach Gewaltkonflikten, 4) die Menschen in wirtschaftlicher Not, 5) den Zugang zu elementarer Gesundheitsversorgung und

54 Für weitere Informationen zum *Trust Fund for Human Security*, vgl. URL http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/t_fund21/fund.html. Für eine Liste unterstützter Projekte, vgl. URL http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/t_fund21/appendix.html. Insgesamt wurden bisher 61 Projekte mit 84.12 Millionen US-Dollar unterstützt. Der Vergleich mit anderen Ländern wie Kanada wird dadurch verzerrt, dass Japan andere Themen unter dieser Rubrik subsumiert, beispielsweise die Aktivitäten in Kosovo. Eine thematische Aufteilung der Ausgaben seit der Gründung des Fonds ergibt folgendes Bild: Kosovo: 58%, Armutsbekämpfung: 12.8%, Gesundheitswesen und medizinische Versorgung: 11%, Flüchtlinge: 7.7%, Konflikte: 4.5%, Katastrophen: 2.9%, Umwelt: 0.5%, Drogen: 0.24%, Anderes: 2.3%. Geographische Aufteilung: Kosovo: 58%, Asien: 20.6%, Afrika: 11.7%, Ozeanien: 1.9%, Karibik: 1.1%, Andere: 5.5% (alle Angaben Stand Juni 2002).

55 Vgl. die Pressemitteilung des japanischen Aussenministeriums vom 24. Januar 2001, URL http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/speech0101.html. Für genauere Informationen über die hochkarätig zusammengesetzte Kommission, vgl. deren Homepage, URL <http://www.humansecurity-chs.org>.

56 COMMISSION ON HUMAN SECURITY. *Human Security Now*. New York, 2003.

6) die Förderung von Ausbildung, Fähigkeiten und Werten der Toleranz und des gegenseitigen Respekts. Konkrete Beispiele für solche Empfehlungen sind unter anderem: die formelle Integration von Menschlicher Sicherheit in die Traktandenlisten aller Sicherheitsorganisationen auf globaler, regionaler und nationaler Stufe; die Einhaltung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts; die Verhinderung der Waffenproliferation; die Erarbeitung eines internationalen Sets von Normen, Prinzipien und Regeln für den Migrationsbereich; die Anerkennung der Verantwortung aller Akteure für den Wiederaufbau in Phasen nach gewaltsamen Konflikten; die Etablierung von spezifischen Fonds für solche Wiederaufbauphasen; die gerechte Verteilung des wirtschaftlichen Wachstums zur Bekämpfung von Armut und Hunger; die Errichtung eines gerechten und effizienten Patentierungssystems; der Aufbau eines Gesundheitswesens in allen Ländern, welches essentielle Bedürfnisse abdecken kann; der universale Zugang zu elementarer Ausbildung und die Durchsetzung der Informations- und Pressefreiheit.⁵⁷

Schliesslich fordert die Kommission eine Bündelung aller Akteure und Initiativen im Bereich der Menschlichen Sicherheit, wie beispielsweise des *Human Security Networks* oder des *Canadian Consortium on Human Security*. Der Bericht entwirft hier die Vision einer global vernetzten Zivilgesellschaft, welche sich komplementär zur vertikal organisierten Institutionen- und Staatenwelt zu einer grenzüberschreitenden Legitimationsquelle entwickeln soll. Weiter wird die Bildung einer Kerngruppe vorgeschlagen, welche aus interessierten Staaten, Internationalen Organisationen und Vertretern der Zivilgesellschaft bestehen, sich um Uno und Bretton Woods Institutionen gruppieren und die Anliegen der Menschlichen Sicherheit weiter fördern soll – quasi ein Netzwerk Menschlicher Sicherheit auf globaler Ebene.⁵⁸

Die Arbeit der Kommission, welche unter anderem vom japanischen Ausserministerium, der schwedischen Regierung, der Weltbank und der *Rockefeller Foundation* finanziert wurde, stellt einen weiteren Versuch dar, eine Grundlage für eine bessere Umsetzung der Anliegen der Menschlichen Sicherheit in konkrete Politik zu bieten. Es bleibt abzuwarten, welche konkreten Ergebnisse diese Bestrebungen und der verabschiedete Bericht haben werden.

57 Ebd.

58 Ebd., S. 142–143.

3 Die Schweiz und die Menschliche Sicherheit – viel Potential für eine tragende Rolle

Wie Kanada und Japan hat auch die Schweiz das Konzept der Menschlichen Sicherheit aufgegriffen und unter dem übergeordneten Schirm der Bemühungen zur Friedensförderung in ihre Aussenpolitik integriert. Die Schweiz gehörte beispielsweise zu jenen *Middle Powers*, welche sich stark für ein Verbot von Personenminen einsetzten, wenn sie auch innerhalb dieser Staatengruppe keine führende Rolle übernehmen konnte.⁵⁹ Sie war zudem ein Gründungsmitglied des Netzwerks Menschliche Sicherheit und engagiert sich auch ausserhalb davon in einem breiten Spektrum von Aktivitäten, die sich mit der Förderung der individuellen Sicherheit von Menschen beschäftigen. Diese Aspekte sollen im folgenden Kapitel genauer untersucht werden. Zunächst geht es um die konzeptionelle Verankerung der Menschlichen Sicherheit im Rahmen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik, danach soll am Beispiel der Kleinwaffenproblematik ein konkretes Aktionsfeld der Schweiz genauer beleuchtet und schliesslich eine Zwischenbilanz gezogen werden, was das Engagement des Bundes im Bereich der Menschlichen Sicherheit betrifft.

3.1 Klärungsbedarf auf konzeptioneller Ebene

Die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik arbeitet zwar mit dem Konzept der Menschlichen Sicherheit, eine einheitliche Definition, von welcher spezifisch die Schweiz ausgeht, sucht man in den offiziellen Dokumenten jedoch vergeblich – die Vieldeutigkeit des Begriffs auf internationaler Ebene setzt sich hier auch im nationalen Rahmen fort.

Im Unterschied zum aktuellen Sicherheitspolitischen Bericht «Sicherheit durch Kooperation», welcher den Begriff der Menschlichen Sicherheit nicht verwendet, nimmt der Aussenpolitische Bericht 2000 explizit auf den *Human Security*-Ansatz Bezug. In Anlehnung an die Stossrichtung der Milleniums-Deklaration von Uno-Generalsekretär Kofi Annan geht der Bericht dabei vom Konzept einer «Globalen Menschlichen Sicherheit» aus, welche Freiheit von Furcht (Sicherheitsagenda), Freiheit von Not (Entwicklungsagenda) und eine nachhaltige Zukunft (Umweltagenda) umfasst. Der Bericht postuliert damit ein extrem breites Verständnis, führt dieses jedoch nur bruchstückhaft weiter aus. So wird in unterschiedlichsten Rubriken auf die Bedeutung der Menschenrechte, der Guten Regierungsführung, der nichtstaatlichen Akteure oder neuer Formen der Rüstungskontrollpolitik für die Menschliche Sicherheit hingewiesen. Weiter

⁵⁹ Vgl. dazu den Artikel von Martin Dahinden in diesem Bulletin.

wird auf die Aktivitäten im Rahmen des *Human Security Networks* aufmerksam gemacht. Im Bericht ist zudem die Absichtserklärung enthalten, die bestehende Kooperation mit anderen Staaten in diesem Bereich fortzuführen und nach Möglichkeit auszubauen. Zu Recht wurde darauf aufmerksam gemacht, dass die drei Dimensionen dieser Globalen Menschlichen Sicherheit auch in den aussenpolitischen Zielen wiederzufinden sind, doch trägt auch dies nicht zu einer genaueren Spezifizierung der schweizerischen Auffassung bei.⁶⁰

Das Fehlen einer klaren Umschreibung hatte zur Folge, dass auch aus dem Aussenministerium selbst verschiedene weitere Interpretationen des Begriffs auftauchten, die sich teilweise voneinander unterschieden. In einer Sondernummer der EDA-Zeitschrift «*Politorbis*» zum Thema Menschliche Sicherheit wurde ausgeführt, diese sei dort gewährleistet, wo Menschenrechte respektiert, Recht und Gerechtigkeit durchgesetzt, Konflikte auf friedliche Weise gelöst und die kulturelle Identität gewahrt würden, wobei oft auch die Aussicht auf sozioökonomische Entwicklung ein entscheidender Faktor sei. Diese Umschreibung berücksichtigte somit die Sicherheits- und die Entwicklungsdimension, liess jedoch den Umweltaspekt ausser acht. Bei der Erwähnung konkreter Bemühungen wiederum dominierten deutlich Initiativen aus dem Sicherheitsbereich, wie das Verbot von Personenminen oder die Kontrolle des Kleinwaffenhandels.⁶¹ Ebenfalls an einer ähnlichen Formulierung orientierte sich die Politische Direktion des EDA in einer Broschüre zu ihrer Friedenspolitik, wobei die Schwerpunkte wiederum auf den erwähnten Themen aus dem Sicherheitsbereich lagen.⁶²

Noch deutlicher in Erscheinung tritt die faktische Fokussierung auf die Sicherheitsdimension der *Human Security* in der Botschaft über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung vom 23. Oktober 2002. Im Zusammenhang mit dem Netzwerk Menschliche Sicherheit wird darin beiläufig erwähnt, dass sich die Schweiz wie die meisten anderen nördlichen Mitgliedstaaten auch auf Geweltaspekte der Menschlichen Sicherheit konzentriere.⁶³ Es bleibt jedoch unklar, ob dies bloss eine Beschreibung der aktuellen Situation ist oder eine programmatische Aussage mit Relevanz für die künftige Festlegung der politischen Prioritäten darstellt.

60 Aussenpolitischer Bericht 2000. Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt vom 15.11.2000 (Sonderdruck), S. 2, 11, 15, 30; VOINOV-KOHLER, *La Sécurité Humaine Globale*, S. 30–31.

61 KUNZ, Raimund. Menschliche Sicherheit. In: *Politorbis* (3/2000), Nr. 24, S. 4–6.

62 EDA/POLITISCHE DIREKTION. *Gewalt vorbeugen – Frieden mitgestalten – Demokratie stärken: Die Friedenspolitik der Politischen Direktion des EDA*. Juli 2000, S. 3.

63 Botschaft über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung vom 23. Oktober 2002, *BBl* 2002 7975, hier S. 8026.

Eine gegenläufige Tendenz zu dieser Verengung von einer grundsätzlich breiten Auffassung der Menschlichen Sicherheit hin zu einer Konzentration auf deren Sicherheitsdimension in der faktischen Ausrichtung stellt die Sichtweise in der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) dar, die vor allem im Zusammenhang mit dem aktuellen Jahresthema «Sicherheit durch Entwicklung» prominent in Erscheinung trat. Die Deza plädiert dezidiert für ein breites Verständnis von Menschlicher Sicherheit, bei der es um das umfassende Wohlergehen des Individuums geht. Dabei werden Faktoren wie die Lebenserwartung, die Gesundheit, die Rechtssicherheit oder der Zugang zu Bildung und Ressourcen ins Zentrum gerückt und die Schaffung von Sicherheit als Prozess aufgefasst, der die Wahl- und Gestaltungsmöglichkeiten jeder und jedes Einzelnen verbessert.⁶⁴ In diesem Zusammenhang wird von Seiten der Deza auf die Schlüsselrolle einer intensivierten Entwicklungszusammenarbeit hingewiesen, damit man diesen Zielen einen Schritt näher kommt. Eher kritisch wird aus dieser Warte die engere Auslegung des *Human Security*-Ansatzes betrachtet, welche sich auf die *freedom from fear*-Dimension konzentriert. Als Vorbild unter den Industrienationen gilt Japan, welches als gleichberechtigte Forderung neben dem Anspruch auf «Schutz vor Gewalt» auch denjenigen auf ein «Leben ohne Mangel und in Würde» erwähnt.⁶⁵

Angesichts dieser unterschiedlichen Auslegungen drängt sich eine konzeptionelle Klärung auf. Dabei geht es weniger um terminologischen Purismus als vielmehr um eine klare Anwendbarkeit des Konzepts auf der Ebene der *Policy*-Formulierung, eine Klärung der Frage, was man mit Hilfe dieses Ansatzes genau erreichen will und mit welchen Partnern unter den internationalen Organisationen, anderen Staaten oder den verschieden ausgerichteten NGOs man bevorzugt kooperieren will. Dies würde ein einheitlicheres Auftreten der Schweiz gegen aussen und damit eine deutlichere Profilierung der Schweiz in Fragen der Menschlichen Sicherheit erleichtern.

3.2 Akzent bei der Umsetzung auf der *freedom from fear*-Dimension

Die Schweiz ist im Bereich der Menschlichen Sicherheit in einem breit gefächerten Themenspektrum tätig. Im Konzept zu den friedensfördernden Massnahmen

64 Vgl. dazu das Dossier zum Jahresthema auf der Homepage der Deza, URL <http://www.deza.admin.ch/dossier.php?dnav=50,50,50,50&userhash=312917&l=d&shophash=>. Vgl. weiter NEUHAUS, Gabriela. Armutsbekämpfung statt Krieg gegen den Terror. In: *Eine Welt* (2003), Nr. 1, S. 7–11; VOINOV-KOHLER, *La Sécurité Humaine Globale*. Nicht explizit erwähnt wurde die Menschliche Sicherheit in der Strategie 2010 der Deza, vgl. DIREKTION FÜR ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT (DEZA). *Strategie 2010 der DEZA*. Bern, 2000.

65 Vgl. dazu Kapitel 2.3. und NEUHAUS, *Armutsbekämpfung statt Krieg gegen den Terror*, S. 8–9.

der Schweiz im zivilen Spektrum wurde die Förderung der Menschlichen Sicherheit als einer von vier Schlüsselbereichen festgesetzt. Dabei wurden konkret zwei prioritäre Tätigkeitsbereiche hervorgehoben: erstens die Eliminierung der Personenminen und ihrer Folgen und zweitens die Eindämmung der Kleinwaffenproliferation. Mit ersterem Aspekt beschäftigt sich der nachfolgende Artikel von Martin Dahinden, auf letzteren soll in diesem Teil kurz eingegangen werden.⁶⁶ Doch zuvor sollen einige weitere konkrete Aktionsfelder zumindest kurz erwähnt werden.

So engagierte sich die Schweiz in der Frage des Umgangs mit nichtstaatlichen Konfliktakteuren, seien dies nun NGOs, Rebellengruppen oder multinationale Firmen. Je nach Kategorie stehen dabei Zusammenarbeit und Aufbau lokaler Kapazitäten, der Versuch zur Verpflichtung zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts oder der Genfer Konventionen oder beispielsweise der Einbezug in Aktivitäten des *economic peacebuilding* im Vordergrund.⁶⁷ Weitere konkrete Gegenstände, mit welchen sich die Schweiz befasst, sind die Problematik von Kindern in Konfliktsituationen, speziell die Frage von Kindersoldaten, die Reform des Sicherheitssektors in Konfliktregionen, die Bestrebungen zur Verringerung der humanitären und wirtschaftlichen Nebenwirkungen von Sanktionen (*smart sanctions*), die Verbesserung und Professionalisierung von multilateralen Friedensmissionen und der Aufbau von Entsendestrukturen für zivile Friedensfachleute.⁶⁸ Neben diesen spezifischen Themen unterstützt die Schweiz auch Forschungsaktivitäten im Umfeld der Menschlichen Sicherheit, so beispielsweise das im Jahr 2000 von der *Harvard School of Public Health*, dem *Executive Office* des Uno-Generalsekretärs und dem schweizerischen Aussenministerium initiierte *Program on Humanitarian Policy and Conflict Research* an der Harvard Universität oder das von Andrew Mack geleitete Projekt zur Erstellung eines

-
- 66 EDA/POLITISCHE ABTEILUNG III/B, *Konzept friedensfördernde Massnahmen: Legislaturperiode 2000–2003*, S. 5. Vgl. zur Minenthematik neben dem Artikel von Martin Dahinden ebenfalls: GERBER, Marcel. Schweizerische Rüstungskontrollpolitik in einem neuen internationalen Umfeld: das innovative Engagement für ein Personenminen-Verbot als Modell für die Zukunft? In: *Bulletin 1999 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: 1999, S. 77–98; HÄNI, Reto. *Information Management System for Mine Action (IMSMA) – Entwicklung eines umfassenden Informationssystems zur Unterstützung der humanitären Minenräumung*. In: *Bulletin 2002 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: 2002, S. 145–156.
- 67 KUNZ, Raimund. Nicht-staatliche Akteure (NSA). In: *Politorbis* (3/2000), Nr. 24, S. 10–12. Speziell zum letzten Punkt, vgl. WENGER/MÖCKLI, *The Untapped Potential of the Business Sector*. Das Thema der nichtstaatlichen Konfliktakteure stand auch am Ministertreffen des *Human Security Networks* vom 11./12. Mai 2000 in Luzern neben der Kleinwaffenproblematik im Zentrum, vgl. dazu BRUEDERLEIN, Claude. *The Role of Non-State Actors in Building Human Security: The Case of Armed Groups in Intra-State Wars*. Genf, 2000. URL http://www.humansecuritynetwork.org/docs/report_may2000_2-e.php.
- 68 Botschaft über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung vom 23. Oktober 2002, *BBl* 2002 7975, hier S. 8019.
- 69 Vgl. URL <http://www.hsph.harvard.edu/hpcr>; URL <http://www.ligi.ubc.ca/chs.htm>.

Human Security Reports an der Universität von *British Columbia* in Vancouver.⁶⁹ Insgesamt beliefen sich im Jahr 2000 die Ausgaben der politischen Direktion des EDA für Aktivitäten im Bereich der Menschlichen Sicherheit auf ca. 10.6 Millionen Franken, was rund 28% von dessen Budget für die zivile Friedensförderung ausmachte.⁷⁰

Wie angetönt stellt das Engagement in der Kleinwaffenfrage⁷¹ neben der Minenproblematik einen zweiten Schwerpunktbereich der Schweiz bei der Förderung der Menschlichen Sicherheit dar. Geringe Kosten, leichte Verfügbarkeit, lange Lebensdauer und wenig Ausbildungsaufwand bei der Handhabung machen diese Waffen zu einem gravierenden humanitären Problem. Man schätzt, dass über eine halbe Milliarde solcher Waffen im Umlauf sind und zwischen 10 und 20% des Gesamtvolumens illegal gehandelt wird. Kleinwaffen sind mit eine Ursache für die Eskalation und die Verlängerung von Konflikten, rund 500 000 Menschen verlieren jährlich durch sie ihr Leben, die grosse Mehrheit davon Zivilisten.⁷²

Lange unterlag der Handel mit Kleinwaffen praktisch keinen international vereinbarten Beschränkungen. Das Vorbild des Durchbruchs in der Minenfrage mit der «Ottawa-Konvention» wirkte jedoch auch für die Kleinwaffenproblematik als Katalysator. Staaten, Organisationen wie das *Human Security Network* und NGOs bemühten sich, die Problematik auf die internationale Traktandenliste zu setzen. Die Anstrengungen zielten darauf ab, eine unkontrollierte Proliferation von Kleinwaffen zu unterbinden und mehr Transparenz in Produktion, Lagerung und Handel zu bringen, um so das Abgleiten solcher Waffen in die Illegalität zu erschweren.

Ein erster Erfolg konnte im Jahr 2000 im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) erreicht werden. Nachdem es der Schweiz zusammen mit Kanada, Norwegen und dem *British American Security Information Council* (BASIC) über ein im November 1998 abgehaltenes Seminar gelungen war, die OSZE für die Problematik der Kleinwaffen zu sensibilisieren, nahm sich diese am Gipfeltreffen im November 1999 in Istanbul des

70 EDA/POLITISCHE DIREKTION. *Gewalt vorbeugen – Frieden mitgestalten – Demokratie stärken: Die Friedenspolitik der Politischen Direktion des EDA*. Juli 2000, S. 14–15. Nicht in dieser Summe enthalten sind die Ausgaben der Deza.

71 Eine allgemein anerkannte Definition von Kleinwaffen – oder, präziser, Kleinwaffen und leichten Waffen (*Small Arms and Light Weapons*, SALW) gibt es nicht. Es handelt sich dabei jedoch um Waffen wie Faustfeuerwaffen, (Maschinen-)Gewehre und Panzer- und Flugabwehrkanonen und -raketen. Sie müssen von maximal zwei Personen getragen werden können, leicht in der Bedienung und für den Einsatz als tödliches Kriegswerkzeug hergestellt worden sein, d.h. Sport- und Jagdwaffen fallen nicht in diese Kategorie. Vgl. FISCHER, Nadia. Kleinwaffen – globale Probleme, nationale Interessen. In: *GST-i* (3/2001), Nr. 3, S. 24–26, hier S. 25.

72 FISCHER, *Kleinwaffen*, S. 24; KÜNG, Ruedi. Kleine Waffen, grosser Schaden. In: *Schweiz Global* (2002) Nr. 2, S. 23–25.

Themas an. Im folgenden Jahr fanden verschiedene Verhandlungsrunden statt, so dass der Ministerrat der OSZE am 24. November 2000 ein politisch verbindliches Dokument zur Kleinwaffenproblematik verabschieden konnte. Darin wurden verschiedene Regeln und Massnahmen festgelegt, welche eine destabilisierende Anhäufung und die unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen verhindern und von den 54 Mitgliedstaaten implementiert werden sollten. Dazu gehörten beispielsweise die Festlegung von Exportkriterien, der Informationsaustausch bezüglich Produktion, Ausfuhr, Vernichtung und Markierung oder die regelmässige Überprüfung von Beständen. Auch wenn keine Verifikationsmechanismen vereinbart wurden, geht dieses Dokument der OSZE im internationalen Vergleich bisher am weitesten.⁷³

Auch im Vorfeld der Kleinwaffenkonferenz der Uno im Juli 2001 in New York ergriff die Schweiz die Initiative. Zusammen mit Frankreich lancierte sie einen Vorschlag zur Markierung, Rückverfolgung und Buchhaltung von Kleinwaffen. Dies sollte es ermöglichen, einen besseren Überblick über die Waffenflüsse und -bestände zu behalten und bessere Grundlagen für die Unterbindung des illegalen Handels zu schaffen. Bereits 1999 hatte das EDA zwei Workshops zu diesem Thema in Genf organisiert, wo Vertreter der Regierung, von NGOs, der Rüstungsindustrie und der Waffenlobby an einen Tisch gebracht wurden. Nach weiteren Vorbereitungen brachten die Schweiz und Frankreich den Vorschlag im Januar 2001 an einer Vorbereitungssitzung zur Uno-Konferenz zur Sprache und organisierten im März in Genf einen weiteren Vorbereitungsworkshop spezifisch zu diesem Thema. Im Juli stellte dann Botschafter Raimund Kunz in New York den Vorschlag im Rahmen der Kleinwaffenkonferenz dem Plenum vor.⁷⁴

An der Konferenz vom 9. bis 20. Juli wurde schliesslich ein Aktionsprogramm verabschiedet, in welchem Massnahmen auf globaler, regionaler und nationaler Ebene empfohlen wurden. Auch die Einführung einer Markierungs- und Buchführungspflicht fand darin Erwähnung. Insgesamt ist das verabschiedete Dokument jedoch eher skeptisch zu beurteilen. Länder wie die USA und China hatten die Erteilung von Mandaten zur Ausarbeitung von rechtlich verbindlichen Instrumenten blockiert, der Anwendungsbereich ist begrenzt und

73 OSCE Document on Small Arms and Light Weapons, vgl. URL <http://www.osce.org/docs/english/fsc/2000/decisions/fscew231.htm>. FISCHER, *Kleinwaffen*, S. 25.

74 BREM, Stefan. Too Much Too Soon? NGOs and Middle Powers in Need for More Coordination on Small Arms Activities. In: BREM, Stefan/MATTHEW, Richard/RUTHERFORD, Ken (Hrsg.). *Reframing the Agenda: The Impact of NGO and Middle Power Cooperation on International Security Policy*. Westport: Praeger Publishers, forthcoming (mimeo). Establishing a tracing mechanism to prevent and reduce excessive and destabilizing accumulation and transfer of small arms and light weapons. Discussion Paper presented by Switzerland, French Swiss Workshop on traceability of small arms and light weapons, Genf, 12./13. März 2001. Vgl. für das Referat von Raimund Kunz URL <http://disarmament.un.org/cab/smallarms/statements/swissE.html>.

insgesamt ist das Dokument zahnloser ausgefallen als dasjenige der OSZE. Als Erfolg kann jedoch gewertet werden, dass eine nächste Konferenz im Jahr 2006 und zweijährliche Treffen zur Überprüfung der Umsetzung vereinbart wurden. Damit hat die Problematik der Kleinwaffen zumindest einen Platz auf der internationalen Agenda erobert. Zur Verfolgung der von der Schweiz und Frankreich eingebrachten Markierungsfrage wurde eine Expertengruppe eingesetzt, welcher unter anderem auch die Schweiz angehört. Diese Gruppe hat bereits zweimal in Genf getagt und soll, nach einer weiteren Sitzung Anfang Juni 2003, einen Bericht zuhanden der Uno-Generalversammlung abliefern.⁷⁵

Neben ihrer Initiative auf diplomatischer Ebene ist die Schweiz bei der Kleinwaffenproblematik auch noch auf weiteren Feldern tätig. Beachtenswert ist beispielsweise das Projekt *Small Arms Survey*, das am Genfer *Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales* (IUHEI) in Genf beheimatet ist und vom EDA finanziell unterstützt wird. Im Projekt werden Daten und Analysen zur Kleinwaffenproblematik gesammelt, die jährlich in einer bereits zum Standardwerk gewordenen Studie publiziert werden. Durch diese Tätigkeit hat sich in Genf ein eigentliches Kompetenzzentrum entwickelt, welches vermehrt auch Beratungstätigkeit übernimmt, und dies sowohl für die Schweiz wie auch für andere Staaten, internationale Organisationen oder NGOs. Solche Kompetenz stützt auch die Glaubwürdigkeit schweizerischer Initiativen in diesem Themenbereich.⁷⁶

Nicht nur das EDA, auch das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) ist im Kleinwaffenbereich tätig. Die Kleinwaffenfrage liegt damit auf einer thematischen Schnittstelle zwischen den beiden Departementen. Die Federführung liegt beim EDA, wo die Sektion Friedenspolitik und menschliche Sicherheit der Politischen Abteilung IV das Dossier betreut, seitens des VBS ist vor allem die Sektion Globale Rüstungskontrolle und Abrüstung der Untergruppe Friedensförderung und Sicherheitskooperation (UG FSK) des Generalstabs involviert. Diese liefert zum einen technisches Knowhow, zum anderen obliegt ihr auch die Aufgabe, die Interessen der schweizerischen Armee zu vertreten und darauf zu achten, dass internationale Bestimmungen mit dem schweizerischen Wehrsystem kompatibel formuliert werden, damit die Verteidigungsfähigkeit der Armee nicht beeinträchtigt wird.⁷⁷ Weiter werden vom

75 Für nähere Angaben zur *United Nations Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects*, vgl. URL <http://disarmament.un.org/cab/smallarms>. Siehe auch FISCHER, *Kleinwaffen*, S. 25; KÜNG, *Kleine Waffen, grosser Schaden*, S. 25. Für die Homepage der Expertengruppe, vgl. URL <http://disarmament.un.org/cab/salw-tracingexperts.html>.

76 Botschaft über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung vom 23. Oktober 2002, *BBl* 2002 7975, hier S. 8027.

Für weitere Informationen, vgl. URL <http://www.smallarmssurvey.org>.

77 FISCHER, *Kleinwaffen*, S. 25.

VBS jedoch auch konkrete Projekte angeboten, welche stark praxisorientiert sind. So führt die UG FSK zusammen mit u.a. der Gruppe Rüstung im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (PfP) Ausbildungskurse zum Thema Kontrolle und Verwaltung von Kleinwaffen durch; bisher haben drei solche Veranstaltungen in der Schweiz stattgefunden.

Mit ihrem Engagement im Bereich Kleinwaffen hat sich die Schweiz in einem weiteren relevanten Thema der Menschlichen Sicherheit gut positionieren können. Ihre Aktivitäten sind breit abgestützt und umfassen diplomatische, wissenschaftliche und praktische Elemente. Die Erfahrungen haben jedoch auch gezeigt, dass nicht auf allen Gebieten so rasch so grosse Erfolge erreicht werden können wie in der Minenfrage. Doch mit der Verankerung des Themas auf der internationalen Agenda ist zumindest ein Zwischenziel erreicht worden.

Mit der Integration des Konzepts der Menschlichen Sicherheit in ihre Aussenpolitik hat sich die Schweiz in der Thematik international etablieren können – nicht an vorderster Front, aber als Gründungsmitglied des *Human Security Network* und als dessen Gastgeber beim zweiten Ministertreffen im Mai 2000 doch sichtbar. Dies ist eindeutig positiv zu werten und angesichts des unklaren Stellenwerts und der kontroversen Beurteilung des Ansatzes in Wissenschaft und Politik keine Selbstverständlichkeit. Dass die Schweiz diesen Bereich zu einer Priorität ihrer Friedensförderungspolitik erklärt hat, ist ebenfalls eine richtige Entscheidung, wenn man sich ihre aussenpolitischen Ziele und ihre Interessenlage vor Augen hält. Die Aktivitäten im Bereich der Menschlichen Sicherheit leisten einen Beitrag zur Förderung dieser Ziele, die aktive Partizipation auch in multilateralem Rahmen eröffnet der Schweiz zusätzliche Kanäle, über welche sie Themen, welche für sie von Interesse sind, auch auf internationaler Ebene traktandieren kann.

Beschäftigt man sich jedoch etwas eingehender mit der Thematik der Menschlichen Sicherheit auf internationaler Ebene, so muss man konstatieren, dass Länder wie Kanada oder Japan ein deutlich akzentuierteres Profil aufweisen. Dies hat unter anderem damit zu tun, dass diese gegen aussen ein einheitlicheres Bild abgeben und eine konsistentere Stossrichtung vertreten. Hier scheint schweizerischerseits noch Klärungsbedarf zu bestehen, solange erstens Uneinigkeit zwischen verschiedenen Bundesstellen über die Breite des *Human Security*-Ansatzes herrscht und zweitens bei der Umsetzung eine Akzentsetzung auf die *freedom from fear*-Dimension vorgenommen wird, ohne dass sie transparent gemacht wird.

Dies ist insofern schade, als das Thema der Menschlichen Sicherheit beinahe auf die Schweiz zugeschnitten scheint. Diese besitzt schon lange in manchen

der entsprechenden Bereiche fundierte Kenntnisse und komparative Vorteile gegenüber anderen Ländern oder hat solche aufgebaut. Beispiele dafür wären Themen des humanitären Völkerrechts, der Kleinwaffenbereich oder die Minenfrage. Kombiniert mit dem Ansehen als Ursprungsland des IKRK und als Depositarstaat der Genfer Konventionen besitzt die Schweiz eine ausgezeichnete Ausgangslage und grosse Glaubwürdigkeit, um sich hier auch international noch stärker profilieren zu können. Sie sollte diese Chance nutzen.

Schlusswort

Seit der Lancierung des Konzepts der *Human Security* 1994 hat sich viel getan, und zwar sowohl in konzeptioneller Hinsicht wie auch mit Blick auf die Aktivitäten und Programme von einzelnen Staaten, nichtstaatlichen Organisationen oder interessegeleiteten Koalitionen aus unterschiedlichen Akteuren. Eines scheint somit klar: nur *Hot Air* ist dies nicht.

Diese Feststellung bedeutet keineswegs, dass der Ansatz ohne Probleme wäre. Es lässt sich nicht wegdiskutieren, dass er potentiell in einem deutlichen Spannungsverhältnis zur klassischen staatlichen Sicherheit steht. Die Debatte um die Legitimität humanitärer Interventionen hat dies deutlich gezeigt. Der vorliegende Überblick hat auch gezeigt, dass man von einer *unité de doctrine*, was die Interpretation der Menschlichen Sicherheit betrifft, noch weit entfernt ist.

Doch ebenso eindeutig ist, dass die verschiedenen Projekte zur Präzisierung und besseren politischen Umsetzbarkeit des Konzepts Fortschritte machen. Beispiele dafür sind der für Ende dieses Jahres angekündigte *Human Security Report* oder der eben veröffentlichte Bericht der *Commission on Human Security*. Man kommt mit diesen Efforts dem Desiderat einer konzeptionellen Klärung schrittweise näher. Dabei ist diese Präzisierung kein akademischer Selbstzweck. Klärere Definitionen und besser abgestützte Grundlagen würden vielmehr die politische Umsetzbarkeit bedeutend erleichtern und die Chance erhöhen, dass sich der Ansatz auch im Rahmen internationaler Organisationen besser etablieren kann.

Auf nationaler Ebene, in multilateralem Rahmen und für die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren hat die Menschliche Sicherheit ihre Anziehungskraft und ihr Potential bereits unter Beweis gestellt, beispielsweise beim Durchbruch in der Minenproblematik mit der «Ottawa-Konvention». Dass es auch Rückschläge gibt und – wie im Falle der Uno-Kleinwaffenkonferenz – hochgesteckte Erwartungen manchmal nicht erreicht werden, sollte die Anstrengungen nicht lähmen. Denn das der ganzen Dynamik zugrundeliegende Argument überzeugt: Sicherheit auf der individuellen Ebene muss neben der staatlichen Sicherheit einen festen Platz erhalten.

Dies zu fördern ist auch für die Schweiz eine Aufgabe, welche mit ihren aussenpolitischen Zielen und Interessen im Einklang steht. Schritte in diese Richtung hat sie bereits unternommen, so mit der Integration des Konzepts in ihre Aussenpolitik und mit konkreten Aktivitäten und Initiativen. Eine Vereinheitlichung der Interpretation, eine klarere Prioritätensetzung und eine transparente Kommunikation können dazu beitragen, die bereits substantiellen Leistungen der Schweiz zur Förderung der Menschlichen Sicherheit noch effizienter und auch international noch sichtbarer zu machen.