

MENSCHLICHE SICHERHEIT: ENTSTEHUNG, DEBATTEN, TRENDS

Das Konzept der Menschlichen Sicherheit erweiterte den Sicherheitsbegriff. Die Verschiebung des Fokus vom Staat auf das Individuum als zentrales Objekt der Sicherheit trug dem Umstand Rechnung, dass innerstaatliche Risiken wie Bürgerkriege, Krankheiten oder Armut die Menschen stärker gefährdeten als zwischenstaatliche Kriege. Zu einem Paradigmenwechsel in der internationalen Sicherheitspolitik hat das Konzept nicht geführt. Doch auch unter den inzwischen veränderten strategischen Rahmenbedingungen dürfte die Menschliche Sicherheit politisch relevant bleiben.



Die Menschliche Sicherheit konzentriert sich auf den Schutz des Individuums: Flüchtlingskinder in Kibati, Demokratische Republik Kongo. UNHCR / Christian Als

Gewicht. Die Menschliche Sicherheit scheint aber anpassungsfähig genug zu sein, dass sie ihren Platz in der sicherheitspolitischen Debatte auch unter diesen veränderten strategischen Vorzeichen behaupten kann.

Die Entstehung des Konzepts

Die Menschliche Sicherheit rückte ab Mitte der 1990er-Jahre das Individuum ins Zentrum der Sicherheitsdiskussion. Das traditionelle Konzept der nationalen Sicherheit, welches während des Kalten Krieges dominierte, orientierte sich hauptsächlich an der Sicherheit von Staaten und zielte auf den Schutz ihrer Souveränität und ihrer territorialen Integrität vor militärischen Bedrohungen ab. Die Befürworter der Menschlichen Sicherheit forderten, dieses herkömmliche Sicherheitsverständnis zu vertiefen und zu erweitern. Auch das Individuum sollte als Träger von Sicherheit anerkannt werden. Zudem sollten verstärkt nicht-militärische Risikofaktoren wie Armut, Krankheiten oder politische Gewalt berücksichtigt werden.

Das Konzept der Menschlichen Sicherheit bleibt auch knapp zwei Jahrzehnte nach seiner Einführung umstritten. Einerseits ist es in zahlreichen Staaten und in der UNO auf grosse Resonanz gestossen. Neue Themen kamen auf die sicherheitspolitische Traktandenliste, z.B. das Verbot von Anti-Personenminen, der Missbrauch von Kleinwaffen oder die Reform des Sicherheitssektors (SSR). Andererseits sind zahlreiche Fragen nach wie vor ungelöst. Der Definitionsstreit zwischen Vertretern eines breiten Ansatzes (*freedom from want*) und den Verfechtern einer engen Auslegung (*freedom from fear*) ist nicht entschieden. Auf die Frage, welche Rolle der Staat spielen soll, der die Menschliche Sicherheit der Bevölkerung sowohl gewährleisten als auch gefährden kann, gibt es keine allgemeingültige Antwort. In diesem Zusammenhang steht auch der Vorwurf, das Konzept der Menschlichen

Sicherheit beruhe auf einer interventionistischen Logik und versuche unter dem Schlagwort der Schutzverantwortung (*responsibility to protect*), die staatliche Souveränität zu unterminieren.

Zu einem sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel im Sinn einer Ablösung des Konzepts der staatlichen Sicherheit durch die Menschliche Sicherheit, wie dies zu Beginn der Debatte von einigen Befürwortern erhofft und von Kritikern befürchtet worden war, ist es nicht gekommen. Im Gegenteil: Die staatliche Sicherheit scheint nach dem 11. September 2001 wieder verstärkt in den Vordergrund zu rücken. Auch die auf globale Machtverschiebungen zurückgehende wachsende geoökonomische und -politische Konkurrenz und eine verstärkte internationale Fragmentierung verleihen dem Konzept der nationalen Sicherheit wieder mehr

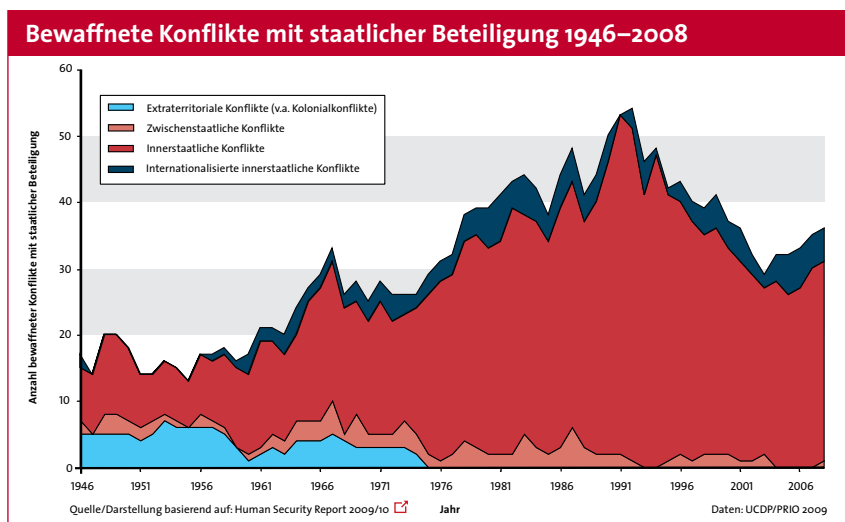
Mehrere Faktoren führten zum Aufschwung des Konzepts. Rasch zeigte sich, dass mit dem Ende des Kalten Krieges die zwischenstaatliche Gewalt zwar abnahm, dies aber nicht automatisch mit einem Sicherheitszuwachs für die betroffenen Menschen einherging. Gewaltkonflikte verlagerten sich aufgrund aufbrechender politischer, ethnischer, religiöser und wirtschaftlicher Spannungen und angesichts fragiler Staaten zunehmend in den innerstaatlichen Bereich und bedrohten Leben und Lebensqualität gerade auch der zivilen Bevölkerung. Neben innerstaatlichen Konflikten rückten zudem

Unterentwicklung, Armut und Krankheiten als Quellen menschlicher Unsicherheit ins Blickfeld von Politik und Wissenschaft. Um hier Abhilfe zu schaffen, sollten die durch das Ende des Kalten Krieges im militärischen Bereich freierwerdenden Ressourcen im Sinn einer Friedensdividende verstärkt zur Armutsbekämpfung und Entwicklungsförderung eingesetzt werden. Dies geschah auch aus der Überzeugung heraus, dass Armut, ökonomische Perspektivlosigkeit und Unterentwicklung konflikttreibende Faktoren darstellten und deshalb neue Präventions- und Friedensförderungsinstrumente zur Verhinderung und Beilegung innerstaatlicher Gewaltkonflikte notwendig waren. Die Menschliche Sicherheit bot damit ein ideales Scharnier zwischen der Sicherheits- und der Entwicklungsagenda.

Politisch wurde das Konzept der Menschlichen Sicherheit 1994 in einem Bericht des *United Nations Development Program* (UNDP) lanciert: Die Menschliche Sicherheit sollte gemäss diesem Bericht sieben Dimensionen umfassen: wirtschaftliche Sicherheit, Nahrungssicherheit, Gesundheit, Umweltsicherheit, persönliche Sicherheit, Sicherheit der Gemeinschaft und politische Sicherheit. Die UNDP-Definition war sehr breit und berücksichtigte sowohl die Sicherheitsdimension (*freedom from fear*) als auch die Entwicklungsdimension (*freedom from want*). Das Konzept gewann rasch an politischer Relevanz. Die UNO griff es auf und Staaten wie Norwegen, Kanada, Japan oder die Schweiz inkorporierten es – auch als Mittel zur Steigerung ihres Einflusses – in ihre Aussenpolitik. So gross die Anziehungskraft des neuen Konzepts war, so kontrovers sind allerdings auch bis heute die damit verbundenen Debatten.

Kritik und Debatten

Eine grundlegende Kritik lautet, das Konzept der Menschlichen Sicherheit sei zu umfassend und zu diffus. Als akademisches Analyseinstrument taugte es wegen seiner mangelnden Exaktheit nicht, als Leitfaden zur Politikformulierung sei es ungeeignet, weil es wegen seiner thematischen Breite und der fehlenden Hierarchisierung der Ziele nicht bei der Prioritätensetzung helfe. Nicht zuletzt aufgrund dieser Kritik wird bis heute darüber debattiert, wie umfassend die Menschliche Sicherheit definiert werden und ob die breite Entwicklungsdimension oder die enge Gewaltdimension im Zentrum stehen soll. Während sich der breite Ansatz, der u.a. von der UNO und von Japan favorisiert wird, vor allem auf die Bekämpfung nicht-militärischer Bedrohungen wie Armut,



Krankheiten oder Umwelterstörung konzentriert, fokussiert der vor allem von westlichen Regierungen bevorzugte enge Ansatz auf den Schutz von Individuen vor Krieg und Gewalt. Im Zentrum stehen beispielsweise das Engagement gegen den Missbrauch von Kleinwaffen oder gegen den Einsatz von Kindersoldaten. Befürworter des *freedom from fear*-Ansatzes argumentieren mit der besseren Anwendbarkeit einer engen Definition und warnen davor, jede Bedrohung des menschlichen Wohlergehens als Sicherheitsrisiko zu bezeichnen. Dies führe dazu, dass der Begriff der Sicherheit seinen analytischen Gehalt verliere.

Umstritten sind auch das Verhältnis zwischen menschlicher und staatlicher Sicherheit und generell die Rolle des Staates. In ihrer Reinform stellte die Menschliche Sicherheit mit ihrer Betonung des Individuums die staatliche Souveränität in Frage. Das Argument lautete, dass Akteure, welche in eklatanter Weise Normen der Menschlichen Sicherheit und grundlegende Menschenrechte verletzen würden, sich nicht hinter der staatlichen Souveränität verschanzen dürften. Auf dieser Grundlage liess sich eine Einmischung in bisher als innere Angelegenheit von Staaten verstandene Bereiche zum Schutz von Individuen legitimieren, die unter dem Schlagwort der Schutzverantwortung bis zur humanitären Intervention mit militärischen Mitteln reichen konnte. Dies löste bei Skeptikern und gerade in nicht-westlichen Staaten die Befürchtung aus, dass die Menschliche Sicherheit als Vorwand verwendet werden könnte, um den Grundsatz der staatlichen Souveränität zu unterminieren.

Menschliche und staatliche Sicherheit müssen sich nicht notwendigerweise widersprechen. Zahlreiche Befürworter argumentieren, dass Menschliche Sicherheit

die staatliche Sicherheit ergänzt und nicht ersetzt. Offensichtlich ist, dass der Staat in jedem Fall eine zentrale Stellung einnimmt. Dabei hängt es vom konkreten Regime ab, ob der Staat als Akteur seine Bürgerinnen und Bürger schützen und deren Menschliche Sicherheit gewährleisten kann oder im Gegenteil die Sicherheit seiner Bevölkerung selber gefährdet.

Die zunehmende «Vereinnahmung» des Konzepts der Menschlichen Sicherheit durch Regierungen und politische Eliten hat in jüngerer Zeit zu scharfen Kommentaren aus dem Lager der kritischen Sicherheitsstudien geführt. Der Vorwurf lautet, das Konzept sei durch die traditionellen Sicherheitsakteure instrumentalisiert worden und habe deshalb sein radikales Veränderungspotenzial verloren. Anstatt die globalen politischen und wirtschaftlichen Machtverhältnisse zu hinterfragen, die für einen Grossteil der Ursachen der Menschlichen Unsicherheit verantwortlich seien, würden heute unter der Etikette «*human security*» nur notdürftig die Symptome der Menschlichen Unsicherheit wie Armut, Unterentwicklung oder gewaltsame Konflikte bekämpft. Dies diene letztlich der Stabilisierung der existierenden Machtverteilung im Rahmen der bestehenden neoliberalen Strukturen.

Perspektiven

Stärker als durch diese Kritik wird die Menschliche Sicherheit durch die in jüngerer Zeit feststellbare Rückbesinnung auf die klassische Konzeption von Sicherheit herausgefordert. So wurde konstatiert, dass sich nach den Anschlägen vom 11. September 2001 wieder eine staatszentriertere Auffassung von Sicherheit durchgesetzt habe. Dies zeige sich beispielsweise in der Beschneidung der Rechte der Individuen gegenüber dem Staat im Kontext der Terror-

rismusbekämpfung. Auch die zunehmende geopolitische und -ökonomische Konkurrenz zwischen den Ländern im Kontext der globalen Machtverschiebungen führe zu einer erneuten Priorisierung der Rolle des Staates in Sicherheitsfragen.

Vor diesem Hintergrund prognostizierten gewisse Stimmen eine sinkende Bedeutung der Menschlichen Sicherheit. Sie verwiesen u.a. auf die abnehmende Verwendung des Konzepts in der UNO und auf die Zurückhaltung einstiger Promotoren wie Kanada. Allerdings gibt es auch gegenläufige Entwicklungen. 2010 veröffentlichte UNO-Generalsekretär Ban Ki-moon einen Bericht, in welchem er die Bedeutung der Menschlichen Sicherheit erneut hervorhob. Die Europäische Union (EU) griff das Konzept im Rahmen ihrer Sicherheitsstrategie von 2003 und in mehreren anderen Berichten (*Barcelona Report*, 2004; *Madrid Report*, 2007) ebenfalls auf. Auch auf wissenschaftlicher Ebene ist das Thema nach wie vor präsent.

Vor allem aber im Bereich der konkreten politischen Massnahmen ist die Menschliche Sicherheit in Hunderten von Projekten von Staaten, internationalen Organisationen und NGOs fest verankert. Eine starke und sicherlich dauerhafte Motivation für die involvierten Akteure ist dabei der Umstand, dass die Förderung der Menschlichen Sicherheit in gefährdeten Regionen und fragilen Staaten ein zentrales Instrument darstellt, um dort dem Aufkommen von potenziellen Bedrohungen (Terrorismus, bewaffnete Konflikte, organisierte Kriminalität, Piraterie etc.) vorzubeugen. Dieser Präventivcharakter der Förderung der Menschlichen Sicherheit hat sich nach 2001 akzentuiert.

Kassandra-Rufe in Bezug auf die Menschliche Sicherheit scheinen nicht berechtigt. Das Konzept hat sich auf der sicherheitspolitischen Traktandenliste etablieren können. Es wird zu Recht unterstrichen, dass das Aufgreifen der Menschlichen Sicherheit durch Staaten und internationale Organisationen das Konzept politisch nicht wirkungslos macht. Vielmehr trägt es dazu bei, dass die politischen Verantwortungsträger Themen und Prioritäten festlegen, die den Individuen zugutekommen. Das Desiderat, das allerdings auch nach bald zwei Jahrzehnten der wissenschaftlichen und politischen Auseinandersetzung mit der Menschlichen Sicherheit bestehen bleibt, ist das einer konzeptionellen Klärung. Eine solche würde die nachhaltige Verankerung des Konzepts entscheidend erleichtern.

Häufigkeit bewaffneter Konflikte: Trendwende?

Schon seit den 1990er-Jahren gibt es Versuche, die Menschliche Sicherheit messbar zu machen. Dies würde die wissenschaftliche Analyse des Phänomens fördern und für die Politikformulierung wichtige Entscheidungsgrundlagen liefern. Angesichts der breiten und teilweise diffusen Definition der Menschlichen Sicherheit sind solche Bestrebungen mit grossen Problemen konfrontiert. Das *Human Security Report Project* ist eines der am weitesten gediehenen Projekte. Es analysiert die Trends im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten und erforscht deren Ursachen und Wirkung. Der erste grosse Bericht wurde 2005 veröffentlicht. Er dokumentierte den drastischen Rückgang der Gesamtzahl bewaffneter Konflikte um rund 40 Prozent zwischen 1992 und 2003 und den kontinuierlichen Bedeutungszuwachs innerstaatlicher Konflikte gegenüber zwischenstaatlichen Kriegen während der letzten Jahrzehnte (vgl. Grafik). Die Abnahme der Gesamtzahl bewaffneter Auseinandersetzungen führte der Bericht neben dem Ende des Ost-West-Konflikts, der wachsenden ökonomischen Interdependenz und dem steigenden Anteil demokratischer Staaten auch massgeblich auf die verstärkten internationalen Anstrengungen zur Friedensförderung zurück.

Die Ergebnisse des Ende 2010 veröffentlichten Folgeberichts trüben dieses positive Bild etwas. Der *Human Security Report 2009/10* dokumentiert einige beunruhigende Entwicklungen. Insbesondere ist die Anzahl bewaffneter Konflikte zwischen 2004 und 2008 wieder um rund 25 Prozent angestiegen (vgl. Grafik). Es sind wieder mehr Länder in bewaffnete Konflikte involviert. Auch die Anzahl Opfer von bewaffneten Konflikten ist seit 2003 wieder leicht angestiegen. Der Bericht relativiert diese Ergebnisse jedoch. So sei der Anstieg der Anzahl Konflikte vor allem auf die Zunahme von kleineren Auseinandersetzungen zurückzuführen. Gewaltsame Konflikte hoher Intensität (mit mehr als 1000 Opfern pro Jahr) hätten zwischen 1988 und 2008 dagegen um 78 Prozent abgenommen. Die grössere Zahl von Staaten, die in Auseinandersetzungen involviert sind, führt die Studie vor allem auf die Konflikte in Irak und Afghanistan zurück. Dabei würden aber viele Länder nur symbolische Kontingente zur Verfügung stellen. In Bezug auf den Anstieg der Opferzahlen hält der Bericht fest, dass diese Zunahme auf verhältnismässig tiefem Niveau erfolgte. Zudem weist er

auch auf positive Entwicklungen wie etwa die seit 1998 tendenziell wachsende Stabilität von Friedensabkommen hin. Insgesamt geht der Bericht in Bezug auf die Häufigkeit bewaffneter Konflikte nicht von einer Trendwende aus. Er vermeidet aber euphorische Prognosen. Die Studie postuliert, dass die Faktoren, welche nach dem Ende des Kalten Krieges zum Rückgang der Zahl Konflikte und zur Abnahme der Opferzahlen geführt hätten, nach wie vor Gültigkeit besässen. Deshalb bestehe Raum für vorsichtigen Optimismus.

Kernbereich der Schweizer Aussenpolitik

Die Förderung von Sicherheit und Frieden ist ein wichtiger Pfeiler der Aussenpolitik der Schweiz. Deshalb setzt sich die Schweiz seit Mitte der 1990er-Jahre für die Förderung der Menschlichen Sicherheit ein. Der Umstand, dass Studien wie der *Human Security Report* die Wirksamkeit der friedensfördernden Aktivitäten bestätigten, trägt zur innenpolitischen Legitimation des Engagements bei. Wie auf internationaler Ebene fehlt auch in der Schweiz die konzeptionelle Klarheit. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) konstatiert, in der Praxis werde sowohl dem breiten als auch dem engen Ansatz Rechnung getragen. Dabei stehen bei der Gewaltdimension die Friedens- und Menschenrechtsförderung sowie die humanitäre Politik, bei der Entwicklungsdimension die Themen Armutsbekämpfung, Gesundheitsförderung und gute Regierungsführung im Zentrum.

Einen Schwerpunkt bei der Förderung der Menschlichen Sicherheit will die Schweiz gemäss dem Aussenpolitischen Bericht 2010 auf die Prävention von Konflikten und schweren Menschenrechtsverletzungen legen. Der verantwortlichen Politischen Abteilung IV des EDA standen im Jahr 2010 für Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und zur Stärkung der Menschenrechte knapp 63 Millionen CHF zur Verfügung. Die aussen- und friedenspolitischen Prioritäten der Schweiz stimmen in hohem Ausmass mit der thematischen Agenda der Menschlichen Sicherheit überein. Deshalb ist es für die Schweiz ein Vorteil, wenn die Menschliche Sicherheit ihren Platz in der internationalen Sicherheitspolitik behaupten kann.

Verantwortlicher Editor: Daniel Trachsler
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Bezug und Mailingliste:
www.ssn.ethz.ch