Erhöhte menschenrechtliche Anforderungen an multilaterale Friedensmissionen? – „Menschliche Sicherheit“ als Herausforderung für die internationale Friedenspolitik

Fachgespräch mit dem „Arbeitskreis Außen- und Sicherheitspolitik“ und der „Arbeitsgruppe Wehrpolitik“ der CSU–Fraktion im Bayerischen Landtag am 15. Januar 2009 in München

Kontakt:
Deutsche Stiftung Friedensforschung (DSF)
Am Ledenhof 3-5
D-49074 Osnabrück
Fon: +49.(0)541.600.35.42
Fax: +49.(0)541.600.79.039
www.bundesstiftung-friedensforschung.de
info@bundesstiftung-friedensforschung.de

© 2010 Deutsche Stiftung Friedensforschung
Gestaltung, Satz und Herstellung: atelier-raddatz.de und DSF
Druck: Günter-Druck GmbH, Georgsmarienhütte
Alle Rechte vorbehalten.
Printed in Germany 2010

Spendenkonto der Deutschen Stiftung Friedensforschung:
Sparkasse Osnabrück, Konto 1230, BLZ 265 501 05

Inhalt

Seite

Volker Rittberger

Einführung 4

Christian Schmidt

Menschenrechte militärisch schützen – Möglichkeiten und Grenzen aus Sicht der Bundeswehr 9

Wolfgang Benedek

Völkerrechtlicher Status und Bedeutung des Konzepts der menschlichen Sicherheit für UN- und europäische Friedensmissionen 16

Sascha Werthes

Menschliche Sicherheit: Erste Reflexionen zu den Prinzipien und politischen Implikationen eines Konzepts 30

Thorsten Benner

Vom Versprechen zur Umsetzung: Der Schutz von Zivilisten als Aufgabe von UN-Friedensmissionen 42

Volker Rittberger

Die Entwicklung der VN-Friedensmissionen 54

Winfried Bausback, Franziska Schuierer

Human Security im bewaffneten Konflikt 66

Christopher Daase

Der Wandel der Sicherheitskultur und die Herausforderungen für die internationale Politik 72

Einführung

Volker Rittberger

„Erhöhte menschenrechtliche Anforderungen an multilaterale Friedensmissionen? – ‚Menschliche Sicherheit' als Herausforderung für die internationale Friedenspolitik" war das Thema eines Fachgesprächs, das die Deutsche Stiftung Friedensforschung am 15. Januar 2009 in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Außen- und Sicherheitspolitik der Christlich-Sozialen Union (CSU) und der Arbeitsgruppe Wehrpolitik der CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag im Sitz des Bayerischen Landtag (Maximilianeum) in München ausrichtete. Mit dieser Thematik wurde eine Grundfrage der heutigen und künftigen deutschen und europäischen Friedens- und Sicherheitspolitik angesprochen. Diese erhielt mit der „European Security Strategy" aus dem Jahr 2003 ein zwar noch immer tragfähiges Fundament, ihre künftige Ausgestaltung und Anpassung an sich verändernde Rahmenbedingungen wird jedoch schon bald die friedens- und sicherheitspolitische Tagesordnung in EU-Europa und damit auch in Deutschland mitbestimmen - und dies nicht zuletzt in Auseinandersetzung mit den außenpolitischen Zielsetzungen der Obama-Administration. Es geht zum einen um die grundsätzliche Frage, welches normative Verständnis von Sicherheit dem künftigen friedens- und sicherheitspolitischen Denken und Handeln zugrunde gelegt wird. Zum anderen wird zu erörtern sein, welche Mittel und Maßnahmen geeignet sind, um Krisen und Gewaltkonflikten wirksam vorzubeugen, akute Gewaltkonflikte einzudämmen und beizulegen sowie eine dauerhafte Friedenskonsolidierung in Nachkriegsgesellschaften zu erreichen. Schließlich wird zu entscheiden sein, ob und wie sich Deutschland an internationalen Friedensmissionen beteiligt.

Die Debatten über den Sicherheitsbegriff reichen in die Zeit nach dem Ende des Kalten Krieges zurück, als sich insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen neue Möglichkeiten eröffneten, mit vom Sicherheitsrat mandatierten Friedensmissionen in Gewaltkonflikte einzugreifen und friedenskonsolidierende Maßnahmen einzuleiten.[1] Die Zahl der VN-Missionen stieg sprunghaft von sieben im Jahr 1988 auf über 20 Mitte der 1990er Jahre an und blieb bis heute auf einem hohen Niveau. Laut neuesten Angaben des VN-Department for Peacekeeping Operations werden derzeit 17 Friedensmissionen durchgeführt, in die rund 116 Tsd. Einsatzkräfte eingebunden sind.[2] Zugleich änderte sich der Charakter der Friedensmissionen, die sich nun vermehrt mit der neuen Herausforderung des Peacebuilding konfrontiert sahen, also der Aufgabe, in von Krieg und Gewalt zerrütteten Gesellschaften, die häufig über keine funktionsfähigen oder bestenfalls über fragile staatliche Strukturen verfügen, eine dauerhafte friedliche Ordnung aufzubauen.

Obwohl in der Rückschau eine eher gemischte Erfolgsbilanz der Friedensmissionen gezogen werden muss, am negativsten bis heute im Falle der DR Kongo, zeigte dieses verstärkte internationale Engagement auch spürbare positive Wirkungen. Der international viel beachtete und diskutierte „Human Security Report"[3] kam zu dem Ergebnis, dass die Zahl der Gewaltkonflikte insgesamt im Zeitraum von1992 bis 2003 um rund 40 Prozent zurück gegangen ist, ebenso sank die Zahl der Kriegstoten und Kriegsflüchtlinge. Der Bericht stellte die bis heute nicht widerlegte These auf, dass diese Entwicklung vor allem auf

---

1 Eine wichtige programmatische Wegmarke bildete die vom damaligen VN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali 1992 vorgelegte „Agenda for Peace". <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>.

2 Darunter befinden sich 82.000 Soldaten und 10.000 Polizisten, 6.000 zivile Mitarbeiter, 15.000 lokale zivile Mitarbeiter und 2.200 VN-Freiwillige (UN volunteers). <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/factsheet.pdf>.

3 Human Security Report 2005 War and Peace in the 21st century <http://www.humansecurityreport.info/>.

die vermehrten multilateralen Friedensmissionen zurückzuführen war, die sich auf eine breite internationale Anerkennung und Legitimität stützen konnten. Die hohen Anforderungen an die v.a. von den VN-geführten Friedensmissionen führen jedoch zunehmend zu einer Überforderung („*overstretching*“) der vorhandenen Kapazitäten, weshalb Missionen nicht den Erfordernissen entsprechend auf ihren Einsatz vorbereitet, ausgerüstet und ausgeführt werden können und ungewollte Begleiterscheinungen wie Fehlverhalten von oder gar Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige der VN-Einsatzkräfte zunehmen.

Begleitet war dieser Wandel eines v.a. auf Mandate des VN-Sicherheitsrats gestützten zunehmenden internationalen friedens- und sicherheitspolitischen Engagements nach dem Ende des Kalten Krieges von einer intensiven Debatte über ein adäquates Sicherheitsverständnis. Hierbei setzte sich allmählich ein erweiterter Sicherheitsbegriff durch, der sich heute in zahlreichen Strategiepapieren[4] und Aktionsplänen[5] wieder findet. Sicherheit wird hierin nicht mehr ausschließlich als durch militärische Mittel gegen militärische Bedrohungen zu gewährleistende territoriale Integrität und Freiheit der Eigenentwicklung (Richard Löwenthal) definiert; statt dessen finden auch potenzielle nichtmilitärische, die internationale Sicherheit beeinträchtigende Faktoren Berücksichtigung wie z. B. Armut, Menschenrechtsverletzungen, Umweltzerstörung, schlechte Regierungsführung oder Ausbreitung von Epidemien.

Kritiker warnen nicht ganz zu Unrecht davor, dass dieses erweiterte Sicherheitsverständnis die Gefahr einer „Versicherheitlichung“ („*securitization*“) von Politikfeldern in sich berge, die besser und nachhaltiger durch zivile Konfliktbearbeitungsstrategien bearbeitet würden. Daraus könne sich die Neigung ergeben, die militärischen Handlungsoptionen auszuweiten und bei akuten Gewaltkonflikten mit ad-hoc-Einsätzen einzugreifen, ohne dass langfristig angelegte friedenskonsolidierende Handlungsstrategien erkennbar seien. Dem entspricht, dass zivile Instrumente der Krisen- und Gewaltprävention sowie der zivilen Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung nach wie vor eher vernachlässigt werden. Dies gilt auch für den 2004 verabschiedeten Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ der Bundesregierung, der zwar einen friedens- und sicherheitspolitischen Meilenstein darstellt, in der politischen Praxis jedoch hinter seinem Anspruch zurückbleibende Bedeutung erlangt hat.

Eine Verengung von Handlungsoptionen kann zu den bekannten Dilemmata von v.a. militärisch instrumentierten Friedensmissionen führen: Mit ihrer Hilfe gelingt es zwar häufig, das Ende der Gewalt zu erzwingen und eine partielle Sicherheit herzustellen, sie tragen aber nur wenig zur Beseitigung von Konfliktursachen und zur dauerhaften Stabilisierung bei. Wo jedoch keine Friedenskonsolidierung erreichbar ist, droht ein Rückfall in die Gewalt und die Rückzugsoption („*exit option*“) für die an der Friedensmission Beteiligten wird in eine ferne Zukunft rücken.

Das Fachgespräch richtete das Augenmerk auf einen weiteren wichtigen Diskussionsstrang zur Neuausrichtung sicherheitspolitischer Grundsätze, der seinen Ursprung ebenfalls in der Aufbruchstimmung Mitte der 1990er Jahre hatte: das Konzept der „menschlichen Sicherheit“. Es geht zurück auf den 1994 veröffentlichten Bericht über menschliche Entwicklung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP),[6] der insgesamt sieben verschiedene Dimensionen von menschlicher Sicherheit an der Schnittstelle von

---

4 z. B. A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy, Brussels, 12. December 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>; Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr 2006. <http://www.bmvg.de>.

5 Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, Berlin, 12. Mai 2004. <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Krisenpraevention/Downloads/Aktionsplan-De.pdf>.

6 Human Development Report 2004. New Dimensions of Human Security. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>.

Sicherheits- und Entwicklungspolitik identifizierte. Der mit dem Begriff der menschlichen Sicherheit eingeleitete Perspektivenwechsel liegt darin, dass nun nicht mehr die territoriale, staatliche Sicherheit im Zentrum steht, sondern die Sicherheit von Menschen, von Individuen und Gruppen. Hierdurch gewannen Präventionskonzepte sowie der Schutz der Zivilbevölkerung, die durch die vermehrten innerstaatlichen Konflikte in besonderer Weise von Gewalthandlungen betroffen war, erheblich an Bedeutung. Diese neue Schutzaufgabe floss auch in zahlreiche Resolutionen des VN-Sicherheitsrates zur Mandatierung von Friedensmissionen ein, wodurch das bisher vorherrschende Verständnis von staatlicher Souveränität (territoriale Unversehrtheit/ Nichteinmischung) um eine Verpflichtungsdimension zum Schutz der eigenen Bevölkerung erweitert wurde. In den politischen und wissenschaftlichen Diskussionen über das Konzept der menschlichen Sicherheit kristallisierten sich unterschiedlich weit gefasste Verständnisse heraus, die entweder wie der bereits erwähnte „Human Security Report" stärker auf die physische und rechtliche Sicherheit („Freiheit von Furcht"/„*freedom from fear*") abstellten oder zusätzlich auch Fragen von sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Sicherheit („Freiheit von Not"/„*freedom from want*") einbezogen.[7]

Eine wichtige Wegmarke zur Weiterentwicklung eines neuartigen Sicherheitsverständnisses war der 2001 veröffentlichte Bericht der „International Commission on Intervention and State Sovereignty" (ICISS)[8] mit seiner Betonung der Schutzverantwortung („r*esponsibility to protect*") der Staaten für die auf ihrem jeweiligen Territorium lebenden Menschen und der internationalen Schutzverantwortung – in Ausnahmesituationen auch mit militärischen Mitteln - für den Fall, dass Staaten ihrer Verantwortung nicht gerecht werden. Hierbei ist zu beachten, dass die Internationale Kommission die Schutzverantwortung nicht auf eine Interventionsverpflichtung reduzierte, sondern der Gewaltprävention und der Konfliktnachsorge eine gleichwertige Bedeutung einräumte. Damit war der Grundstein gelegt, auf den sich der Weltgipfel der VN im Jahr 2005 stützen konnte, um das Prinzip der Schutzverantwortung der Staaten und ersatzweise der Staatengemeinschaft vertreten durch den VN-Sicherheitsrat in sein Abschlussdokument aufzunehmen.[9]

Welche Konsequenzen ergeben sich aus einer verstärkten Orientierung an diesen neuen Konzepten der menschlichen Sicherheit und der Schutzverantwortung? Besteht hierdurch nicht die Gefahr, dass die Schwelle zum Eingreifen mit militärischen Mitteln zum Schutz der Zivilbevölkerung und der Menschenrechte abgesenkt wird? Diese Fragen bedürfen zweifellos einer eingehenden Diskussion und Prüfung. Es muss über neue Instrumente der internationalen Friedenssicherung und des rechtsförmigen Weltregierens nachgedacht werden, die den Maximen der menschlichen Sicherheit und der Schutzverantwortung gerecht werden, nicht zuletzt auch im Hinblick auf Herausforderungen von ungleich größerer Tragweite, die durch den globalen Klimawandel ausgelöst werden könnten. Militärische Einsätze dürfen immer nur das letzte Mittel sein, um gewaltsame Formen des Konfliktaustrags in den Griff zu bekommen. Auf die Dilemmata solcher Einsätze ist wiederholt hingewiesen worden.

Ein weiterer Aspekt wird für zukünftige Überlegungen von grundlegender Bedeutung sein: Im Rahmen von Friedensmissionen sollten weniger militärische Einheiten, sondern mehr internationale Polizeiverbände zum Einsatz kommen. Diese müssten allerdings nicht wie herkömmliche Polizeikräfte ausgebildet und ausgestattet sein, sondern einen Hybridcharakter haben, d.h. sowohl gewisse militärische Fähigkeiten besitzen als auch polizeiliche

---

7 Der neueste Stand der Diskussion ist zusammengefasst in Cornelia Ulbert/Sascha Werthes (Hrsg.): Menschliche Sicherheit. Globale Herausforderungen und regionale Perspektiven. Baden-Baden: Nomos 2008.

8 <http://www.iciss.ca/report-en.asp>.

9 <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>.

Aufgaben erfüllen können. Durch die anders geartete Ausbildung und Herangehensweisen könnte nicht nur ein anderer Umgang mit der Bevölkerung erreicht werden. Auch der Anspruch auf Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes könnte besser eingelöst werden. Solche von den VN als „*Formed Police Units*“ bezeichneten Kräfte bedürfen einer besonderen Ausbildung, was im Hinblick auf die Herkunftsländer von VN-Einheiten durchaus Probleme aufwerfen wird, da diese Staaten mitunter nicht den besten menschenrechtlichen Leumund haben.

Eine zivile Konfliktbearbeitung durch Polizeikräfte könnte auch einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass im Rahmen von Friedenskonsolidierungsprozessen dem Konzept des “*local ownership*“ mehr Beachtung geschenkt wird. Hierbei geht es um eine möglichst frühzeitige Einbindung lokaler Kräfte in Entscheidungsprozesse, um Führungskräfte auszubilden und lokale Kapazitäten aufzubauen, die schrittweise die Verantwortung für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übernehmen. Mit der Implementation von „*local ownership*“ wird zudem dem Menschenrecht auf Selbstbestimmung und dem Prinzip der staatlichen Souveränität Rechnung getragen. Hierdurch kann Entwicklungen vorgebeugt werden, die in der Vergangenheit Missionen zum Scheitern gebracht oder zu sekundären Konflikten geführt haben.

Im Rahmen dieser Einführung ist es nicht möglich, alle wichtigen Fragenkomplexe, die sich aus unserer Themenstellung ergeben, anzusprechen. Die knappen Hinweise deuten aber an, mit welchen praxisrelevanten Fragestellungen sich die Friedens- und Konfliktforschung auseinandersetzt, die in den Dialog mit der Politik eingebracht werden können und sollen. Diese Themenstellungen spiegeln sich zum großen Teil auch in der Förderpraxis der Deutschen Stiftung Friedensforschung wider, die im Oktober 2000 durch den Bund als Einrichtung der Forschungsförderung gegründet wurde. Seit ihrer Gründung nahm die DSF weit über 40 größere Forschungsvorhaben in die Förderung auf, darunter etliche, die sich aus unterschiedlichen Perspektiven und mit unterschiedlichen regionalen Schwerpunkten mit der Frage auseinandersetz(t)en, unter welchen Bedingungen multilaterale Friedensmissionen ihre Ziele erreichen können und welche Defizite und Fehlentwicklungen zu beobachten sind.

Darüber hinaus leistet die Stiftung durch ihr Programm zur Struktur- und Nachwuchsförderung, insbesondere durch die Förderung von Masterstudiengängen im Bereich der Friedens- und Konfliktforschung und durch ihre Promotionsförderung, einen Beitrag zur Ausbildung von qualifizierten Nachwuchskräften für wissenschaftliche und praxisorientierte Berufsfelder.

Schließlich unterstützt die DSF mit eigenen Veranstaltungen die Vermittlung von Forschungsergebnissen in die politische Praxis, so z. B. durch Fachgespräche, Parlamentarische Abende und öffentlich zugängliche Fachkonferenzen (Forum Globale Fragen mit dem AA, etc.) Hierbei ist es der Stiftung ein wichtiges Anliegen, nicht nur empirische Befunde aus geförderten Forschungsvorhaben vorzustellen, sondern auch Diskussionsprozesse über friedens- und sicherheitspolitische Perspektiven anzustoßen.

Der Dank der Stiftung geht an die Referenten des Fachgesprächs: Prof. Dr. Wolfgang Benedek, Universität Graz; Thorsten Benner, Global Public Policy Institute (GPPI), Berlin und Sascha Werthes, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) an der Universität Duisburg-Essen, die ihre fachliche Expertise in das Fachgespräch in München einbrachten und ihre ausgearbeiteten Beiträge für dieses Heft zur Verfügung stellten. Die Stiftung dankt

ferner Prof. Dr. Christopher Daase, damals LMU,[10] für seinen öffentlichen Vortrag im Anschluss an das Fachgespräch und für den Beitrag im Heft.

Ein besonderer Dank geht an die Stiftungsratsmitglieder der DSF, den Parlamentarischen Staatssekretär beim Bundesminister für Verteidigung Christian Schmidt und den Bundestagsabgeordneten Hans Raidel, von denen die Initiative zu dieser Fachkonferenz ausging. Schließlich dankt die Stiftung Prof. Dr. Wilfried Bausback, Mitglied des Bayerischen Landtags, für die Moderation der Veranstaltung und Christian Kattner für die organisatorischen Vorbereitungen am Tagungsort.

10 Prof. Dr. Christopher Daase trat zum 1. April 2009 eine Professur für Internationale Organisationen an der Universität Frankfurt a. M. an und wurde zugleich Programmbereichsleiter für Internationale Organisationen und Völkerrecht an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Frankfurt a. M.

Menschenrechte militärisch schützen – Möglichkeiten und Grenzen aus Sicht der Bundeswehr

Christian Schmidt

Neue Herausforderungen

> „Wir sind verantwortlich für das, was wir tun, aber auch für das, was wir nicht tun."

Diese Aussage des französischen Philosophen Voltaire ist gerade im Zusammenhang mit dem Thema „Menschenrechte militärisch schützen – Möglichkeiten und Grenzen aus Sicht der Bundeswehr" aktueller denn je. Die Ausführungen konzentrieren sich daher in erster Linie auf die Frage, welche Rolle der Einsatz militärischer Mittel dabei spielt.

Im Folgenden soll kurz auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen und die Ziele deutscher Sicherheitspolitik eingegangen werden. Damit wird der Rahmen abgesteckt und verdeutlicht, welchen sicherheitspolitischen Grundüberlegungen sich die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik verpflichtet fühlt, um vor allem Menschenrechte ggf. auch militärisch zu schützen.

Heute ist unsere Gesellschaft mit Gefährdungen durch Terrorismus, organisierte Kriminalität, Proliferation von Waffentechnologien und Drogenanbau bis hin zu Attacken aus dem Internet konfrontiert. Allein die organisierte Kriminalität, z. B. durch Organisationen wie Mafia, Cosa Nostra oder Triaden, verursacht mittlerweile weltweite wirtschaftliche Schäden in dreistelliger Milliardenhöhe. Sie beeinträchtigt heute schon politische Entscheidungsprozesse und führt zu gravierenden ökonomischen Fehlentwicklungen. Daneben erleben wir in vielen Staaten einen Mangel an Rechtstaatlichkeit, Demokratie und an guter Regierungsführung. In einigen Fällen führt dies zu vollständigem Staatsversagen und Staatszerfall, verbunden mit schlimmsten Menschenrechtsverletzungen. Zusätzlich verschärft wird die politische Lage durch religiösen Extremismus, die bisher nicht absehbaren Auswirkungen des Klimawandels, Ressourcenknappheiten wie Wassermangel und Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen sowie Migrationsbewegungen, Armut oder verschiedene Pandemien. Ein Blick nach Afrika verdeutlicht die Aktualität und Brisanz der Entwicklungen sehr deutlich.

Die Menschen müssen zur Kenntnis nehmen, dass in einer globalisierten und vernetzten Welt nationale Grenzen und große Distanzen nur noch einen sehr bedingten Schutz vor destabilisierenden Entwicklungen und Gefahrenherden bieten. Der Erdball erscheint daher gleichsam kleiner und verwundbarer geworden zu sein. Die Risiken von heute sind vielschichtiger, diffuser, komplexer und leider oftmals kaum vorhersehbar.

An diese veränderten Bedingungen müssen sich das Sicherheitsverständnis und die sicherheitspolitischen Konzepte, mit denen diesen Krisen begegnet werden kann, anpassen. Wegen der Vielfältigkeit der Konfliktursachen erfordert eine moderne Sicherheitspolitik ein umfassendes Spektrum von Instrumenten, das sich weder allein und vor allem nicht vorrangig auf militärische Mittel stützt.

Kein Staat kann für sich allein Frieden, Sicherheit und Wohlfahrt gewährleisten. Integration und Kooperation mit Partnern und Verbündeten sowie das Zusammenwirken in internationalen Organisationen sind mehr denn je unerlässlich für eine umfassende Sicherheitsvorsorge geworden.

Grundsätze deutscher Sicherheitspolitik

Verantwortungsbewusst handelnde deutsche Außen- und Sicherheitspolitik stellt sich den veränderten Rahmenbedingungen, den internationalen Herausforderungen sowie den realen wie potentiellen Gefährdungen der Sicherheit. Dies schließt unzweifelhaft die Wahrung der individuellen Menschenrechte ein. Im „Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr 2006“ werden drei wesentliche Schlussfolgerungen gezogen:

1. Den Gefährdungen für unsere Sicherheit muss präventiv begegnet werden.
2. Ein umfassender, vernetzter Ansatz ist erforderlich, der neben militärischen vorrangig politische, diplomatische, wirtschaftliche und entwicklungspolitische Mittel einschließt.
3. Maßnahmen zur Krisenvorbeugung müssen zunehmend im multinationalen Verbund erfolgen.

Die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik ist also grundsätzlich präventiv, umfassend und multilateral angelegt. Darüber hinaus fördert sie gewaltfreie Prozesse der Konfliktbearbeitung, um das Entstehen von Situationen abzuwenden, in denen nur noch militärisches Eingreifen als sinnvolle Alternative erscheint. Auch die neue Bundesregierung setzt - gemäß Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009 - auf eine klare Strategie der vernetzten Prävention:

„Bei der internationalen Krisenprävention und –bewältigung stehen bei uns politische und diplomatische Beziehungen an erster Stelle, dennoch wächst die Bedeutung des Einsatzes ziviler Kräfte (...). Wir müssen (...) darauf vorbereitet sein (...), mit diesen Mitteln krisenhaften Entwicklungen frühzeitig entgegenzusteuern und bei Ausbruch von Krisen schnell und verlässlich zu handeln.“

„Wir bekennen uns zum Ansatz einer Vernetzten Sicherheitspolitik. Dies erfordert moderne und leistungsfähige Streitkräfte und geeignete zivile Instrumente zur internationalen Konfliktvorsorge und -bewältigung sowie eine noch engere Integration und Koordinierung. In künftige Mandate für Einsätze im Ausland werden wir konkrete Benennungen der zu leistenden Aufgaben sowie deren Zuteilung auf die verantwortlichen Ressorts aufnehmen.“.

„Schließlich werden wir die Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS), das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) und die Führungsakademie der Bundeswehr (FüAkBw) verstärkt nutzen, um Führungskräfte von Bund und Ländern sowie der Wirtschaft, Wissenschaft und Medien weiterzubilden und die Prinzipien der Vernetzten Sicherheitspolitik kontinuierlich weiterzuentwickeln.“

Eine wichtige Grundlage für diesen Ansatz der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, bildet dabei der bereits am 12. Mai 2004 von der Bundesregierung verabschiedete Aktionsplan "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung", womit erstmals ein richtungweisendes politisches Signal im Sinne des Willens zu einer ressortübergreifenden Bündelung deutscher außen- und sicherheitspolitischer Instrumente gesetzt wurde.

Die Bedeutung der Vereinten Nationen, die Stärkung globaler Partnerschaften und die Herrschaft des internationalen Rechts werden hierin besonders herausgestellt. Der Aktionsplan unterstreicht den politischen Willen, bereits bestehende Konzepte zur Krisenprävention im Sinne einer ressortübergreifenden Querschnittsaufgabe mit konkreten Handlungsoptionen weiter auszugestalten und im öffentlichen Bewusstsein zu verankern. Darüber hinaus hat die Bundesregierung in dem o.g. Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009 einen Kabinettausschuss zu Afghanistan unter Federführung des Auswärtigen Amtes implementiert. Dem Kabinettausschuss gehören als ständige Mitglieder die Bundeskanzlerin, sowie die zuständigen Minister bzw. deren Vertreter des AA, des BMVg, des BMZ sowie des BMI an, kann aber fallabhängig durch andere Ministerien ergänzt werden. Diesem untersteht ein Sonderbotschafter, um die diplomatischen Aktivitäten der Bundesregierung in der Region Afghanistan und Pakistan zu intensivieren und zu koordinieren. Der Kabinettausschuss tritt nach Weisung durch das Bundeskanzleramt auf ad hoc Basis zusammen, eine regelmäßige Zusammenkunft ist derzeit nicht geplant, da tagespolitische Vorkommnisse in dieser Region weiterhin der sogenannten, regelmäßig tagenden Staatssekretärrunde obliegen. Neben dieser Einrichtung, die am Beispiel Afghanistans den „Vernetzten Ansatz“ Deutschlands exemplarisch und beispielgebend darstellt, hat sich zudem am 09. Februar 2010 auf der Ebene des Bundestages ein Unterausschuss „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“ gebildet. Weitere erfolgreiche Beispiele für die Umsetzung der Vernetzten Sicherheit in Deutschland stellen u.a. auch das „gemeinsame Terrorismus-Abwehrzentrum“, die „Provincial Reconstruction Teams“ (PRT) in Afghanistan sowie das Krisenreaktionszentrum des Auswärtigen Amts dar. Anhand all dieser Maßnahmen wird deutlich, wie sehr bereits der Ansatz der „Vernetzten Sicherheit“ in Deutschland und seinen maßgebenden politischen Gremien im Denken und Handeln verankert ist.

Humanitäre Intervention und die *Responsibility to Protect*

Aus den Konzeptionen zur Humanitären Intervention und „*Responsibility to Protect*“(„Schutzverantwortung“) heraus stellt sich die Frage, ob und wann es gerecht ist, auch militärische Mittel zur Krisenprävention, zur Abwehr oder Unterbindung von Verletzungen der Menschenrechte zur Anwendung zu bringen. Wann ist es moralisch vertretbar, militärische Mittel einzusetzen, um Menschen in Notlagen Hilfe zu leisten oder Gefahren der regionalen Stabilität abwenden zu können?

Ausgangspunkt zur Beantwortung dieser Fragen ist, dass heute in der internationalen Politik neben dem Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten ein weiterer Grundsatz steht: die *Responsibility to Protect*, also die Pflicht, Menschen – wo und in welchem Staatswesen und in welcher Gesellschaftsordnung sie sich auch immer befinden mögen – entsprechend allgemeiner Wertegrundsätze und in Übereinstimmung mit Menschenrechtskonventionen vor willkürlichen Übergriffen zu schützen. Bei diesem Prinzip, welches auch in der Abschlussresolution des Weltgipfels 2005 Erwähnung findet, rückt eine deutlich stärkere universelle Berücksichtigung individueller Menschenrechte in den Fokus. An Einwirkungsmöglichkeiten zum Schutz der Menschenrechte sind verschiedene Maßnahmen denkbar. Diese reichen von diplomatischem Druck über Sanktionen bis hin zu Militärinterventionen. Prävention im Sinne einer Krisenfrüherkennung und Konfliktprävention genießen dabei absoluten Vorrang. Weiterhin beinhaltet dieses Vorgehen aber auch die Verantwortung der Staatengemeinschaft für einen möglicherweise notwendig werdenden Wiederaufbau staatlicher und wirtschaftlicher Strukturen, vor allem nach einer militärischen Intervention. Eine militärische Intervention - als letztes Mittel der Einflussnahme - muss sich grundsätzlich am Prinzip der Verhältnismäßigkeit orientieren. Insbesondere gilt es, zivile Verluste zu minimieren, am besten ganz auszuschließen.

Deutschland bekennt sich zu den Zielen und Grundlagen der *Responsibility to Protect*. Und misst dabei insbesondere der präventiven Konfliktbearbeitung und der Schaffung von *Good Governance* in Krisenregionen große Bedeutung zu. Das Prinzip der *Responsibility to Protect* stimmt mit den Grundlagen und Kernelementen des „Aktionsplans“ nahtlos überein. Militärische Mittel werden dabei als Instrument einer verantwortungsvollen, hauptsächlich präventiv ausgerichteten, Außen- und Sicherheitspolitik betrachtet. Sie sollen vor allem einen wichtigen Beitrag zur Schaffung oder Gewährleistung von Stabilität und damit individueller Sicherheit leisten können. Frühzeitiges und umfassendes präventives Handeln hat daher grundsätzlich Vorrang vor militärischen Maßnahmen. Allerdings ergänzen und bedingen militärische und zivile Maßnahmen einander in der Praxis zumeist. Militärisches Eingreifen schafft vielfach erst die Voraussetzungen für den Erhalt bedrohter beziehungsweise den erfolgreichen zivilen Wiederaufbau bereits zerstörter politischer, sozialer und wirtschaftlicher Strukturen.

Rolle der Bundeswehr im neuen sicherheitspolitischen Umfeld

Vor diesem Hintergrund ergibt sich unmittelbar die Frage nach der Rolle der Bundeswehr in einem veränderten sicherheitspolitischen Umfeld. Wie positionieren sich die Streitkräfte heute unter den neuen Rahmenbedingungen? Welchen Beitrag kann die Bundeswehr zum Krisenmanagement der Bundesregierung leisten? Welche Rolle kann die Bundeswehr zur Bewältigung künftiger friedens- und sicherheitspolitischer Herausforderungen im Rahmen internationaler Organisationen einnehmen?

Mit seinem weit gespannten militärischen und militärpolitischen Handlungsinstrumentarium kann Militär Gewalt nicht nur eindämmen oder zwangsweise beenden, sondern auch dazu beitragen, Gewaltursachen abzubauen. Wie bereits ausgeführt wurde, ist die multinationale Sicherheitsvorsorge ein grundlegender Bestimmungsfaktor deutscher Sicherheitspolitik. Dies lässt sich auch auf unsere Streitkräfte übertragen. Mögliche Beiträge der Bundeswehr werden deshalb vorrangig im Rahmen der VN, der NATO, der EU oder der OSZE gesehen. Sie reichen vom subsidiären Einsatz der Streitkräfte für Maßnahmen ziviler Krisenprävention, der militärischen Absicherung ziviler Anteile in Krisengebieten über militärische Ausbildungs- und Ausstattungshilfe, Beratung bei der Transformation des Sicherheitssektors in Krisenländern bis hin zu friedensschaffenden und -erhaltenden Einsätzen.

Die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik ist bestrebt, die Zusammenarbeit zwischen den bestehenden globalen und regionalen Sicherheitsinstitutionen durch die Entwicklung kooperativer Strukturen zu fördern und den Institutionen Instrumente und Fähigkeiten für ein erfolgversprechendes Handeln zur Verfügung zu stellen. So hält Deutschland planerisch bis zu 1.000 Soldaten (z.B. Transportkräfte, Sanitäts- und Pionierkapazitäten) für die Vereinten Nationen bereit. Ihr Auftragsspektrum reicht von klassischen Blauhelm-Missionen über die vorbeugende Truppenstationierung bis hin zur Eindämmung von Konflikten. Diese mit den VN geschlossenen Vereinbarungen sind Teil des "*United Nations Stand-by Arrangements System*" (UNSAS), welches von den Vereinten Nationen geschaffen wurde, um die Reaktionsfähigkeit bei Krisenentwicklungen zu beschleunigen.

Ähnliches verfolgte die NATO mit ihrem „Neuen Strategischen Konzept“. Bei der jetzigen Neuausrichtung der Allianz, die mit diesem Papier auf dem kommenden Gipfel im Herbst 2010 in Lissabon durch die Staats- und Regierungschefs verabschiedet werden wird, werden die Krisenverhütung und -bewältigung sowie Partnerschaft und Kooperation als wesentliche Mittel zur Erhöhung von Sicherheit und Stabilität des euroatlantischen Raums identifiziert und als neue Kernaufgabe definiert. Das Bündnis verfolgt dabei einen breit angelegten, umfassenden sicherheitspolitischen Ansatz. Die Allianz will den neuen Heraus-

forderungen und Risiken dort begegnen, wo sie entstehen und wo sie die Sicherheit der Bündnispartner beeinträchtigen. Die NATO-Mitgliedstaaten kamen deshalb bereits 1999 überein, den geografischen Wirkungskreis über den euroatlantischen Raum hinaus zu erweitern. Als Instrument wurde die *NATO Response Force* (NRF) ins Leben gerufen, um die schnelle Handlungsfähigkeit der NATO zur Konfliktbewältigung zu erhöhen.

Auch auf der EU-Ebene wird mit der EU-*Battlegroup* ein ähnlicher Ansatz verfolgt. Den Handlungsrahmen für ein deutsches Engagement bildet dabei die vom Europäischen Rat in Brüssel im Dezember 2003 angenommene Europäische Sicherheitsstrategie (ESS). Die ESS reflektiert die historisch gewachsenen demokratischen und humanitären Werte Europas und spezifiziert die gemeinsamen europäischen Interessen. Sie erkennt die neuen Bedrohungen an und zeigt Wege auf, wie diesen mit einem umfassenden präventiven, Ansatz begegnet werden kann. Zugleich unterstreicht die ESS die Bedeutung der VN-Charta als Grundlage für internationales Handeln sowie die primäre Verantwortung des VN-Sicherheitsrats für Frieden und Sicherheit.

Sicherheit kann heute weder national noch durch Streitkräfte allein gewährleistet werden. Die Komplexität der neuen Herausforderungen und Risiken erfordert ein erweitertes Verständnis von Sicherheit, das neben politischen auch energiepolitische, wirtschaftliche, soziale, kulturelle und umweltrelevante Aspekte berücksichtigen muss. Im Mittelpunkt dieses Verständnisses steht die frühzeitige Erkennung sicherheitsgefährdender Entwicklungen als Voraussetzung für adäquate, möglichst präventive Aktionen bzw. Reaktionen. Dies verlangt einen neuen Ansatz der Vernetzung und Kohärenz sicherheitsbezogenen, wirkungsorientierten Handelns im nationalen wie internationalen, staatlichen wie nichtstaatlichen Rahmen.

Dies bedeutet, dass strategisch vorausschauendes, vernetztes konfliktpräventives Denken frühzeitig in ein operatives sicherheitspolitisches Handeln umgesetzt werden muss. Dies erfordert somit eine zunehmende Abstimmung und Integration diplomatischer, entwicklungspolitischer, wirtschaftlicher, humanitärer, polizeilicher, nachrichtendienstlicher und militärischer Instrumente der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung mit dem Ziel eines koordinierten Krisenmanagements. Grundlage hierfür ist eine grundlegende wie auch anlassbezogene Vernetzung aller relevanten Akteure. Dies schließt ausdrücklich zivile Organisationen und Gruppen sowie private Initiativen ein.

Beiträge der Bundeswehr zur Krisenprävention

Die Idee der Prävention beruht auf der Annahme, dass Konflikte eine Vorgeschichte haben und daher prinzipiell frühzeitig erkennbar und bis zu einem gewissen Grad auch prognostizierbar sind. Allerdings besteht eine kontroverse Diskussion über die Frage, welche Indikatoren hinreichend aussagekräftig sind, um eine mögliche Gewalteskalation vorherzusagen. Voraussetzung für eine erfolgreiche Früherkennung ist die intensive Beobachtung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen, darunter insbesondere der ethnischen, kulturellen und religiösen Gegensätze sowie der Stabilität der Infrastruktur und, wenngleich nicht primär, der Streitkräfte.

Krisenfrüherkennung muss kontinuierlich und ressortübergreifend erfolgen, um Ansatzpunkte für eine Politik der Gewaltprävention möglichst rechtzeitig und zielgerichtet identifizieren zu können. Die Bundeswehr kann im Bereich Krisenfrüherkennung – mit Hilfe ihres weitgefächerten Spektrums an Nachrichtengewinnungs- und Aufklärungsfähigkeiten – wichtige Beiträge leisten. Auch der Bereich der Satellitenaufklärung gewinnt dabei zunehmend an Bedeutung. Des Weiteren stellen Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie Rüstungsexportkontrolle wichtige Aspekte und

gleichzeitig Instrumente zur Krisenprävention dar. Sie erschweren das Austragen bewaffneter Konflikte. Auf ministerieller Ebene ist das Auswärtige Amt federführend bei der Gestaltung der deutschen Rüstungskontrollpolitik. Das BMVg wirkt auch in diesem Bereich unterstützend und gestaltend mit, z.B. durch die personelle und finanzielle Unterstützung des *Regional Arms Control Verification and Implementation Centre* (RACVIAC) in Kroatien, um nur eines von zahlreichen Beispielen zu nennen.

Auch die Auslandseinsätze der Bundeswehr sind in diesem Zusammenhang zu betrachten. Sie stellen eine konkrete Form der Umsetzung des vernetzten Ansatzes in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik dar. So trägt die Bundeswehr mit ihrem Einsatz auf dem Balkan wesentlich dazu bei, dass die dort begonnenen wirtschaftlichen und politischen Reformen in einem stabilen und sicheren Umfeld durchgeführt werden können und somit überhaupt möglich sind. Dies lässt sich unter dem Begriff der *Security Sector Reform* (SSR) subsumieren.

In Afghanistan ist es ein vorrangiges Ziel des internationalen und des deutschen Engagements, Stabilität durch Förderung von Demokratie, Rechtstaatlichkeit, wirtschaftlicher Entwicklung und regionaler Kooperation zu schaffen. Zusätzlich soll in diesem Raum der Ausbau vertrauensvoller Beziehungen als eine gemeinsame Basis dafür dienen, den Kampf gegen den internationalen Terrorismus und die organisierte Kriminalität, insbesondere den internationalen Drogenhandel, zu führen. Damit wird ein breit angelegter, ressortübergreifender Ansatz zur Stabilisierung des Landes verfolgt. Die Schwerpunkte des internationalen militärischen und zivilen Engagements bilden hierbei die sogenannten *Provincial Reconstruction Teams* (PRT), deren Auftrag in der Unterstützung des regionalen Stabilisierungsprozesses und dem Aufbau von Vertrauen in die afghanische Zentralregierung besteht. Weiterhin stellen die Bemühungen zum Aufbau und der Ausbildung der afghanischen Streitkräfte (ANA) und der Polizei (ANP) entscheidende Schritte dar, die afghanische Regierung zu befähigen, stärker eigenverantwortlich zur Verbesserung der Sicherheitslage beizutragen. Bisher wurden z.B. fast 20.000 Polizisten im Rahmen des deutschen Polizeiprojekts und unter Beteiligung der Militärpolizei der Bundeswehr ausgebildet und trainiert.

Zusammenfassung

Deutschland ist sich seiner internationalen Verantwortung und der gestiegenen Bedeutung der zivilen Krisen- und Konfliktverhütung bewusst. Dies schließt auch ein, dass der Einsatz militärischer Kräfte erforderlich ist; vor allem dann, wenn man Krisenentwicklungen schon im Frühstadium ihres Entstehens entgegentreten will, um eine drohende Eskalation hin zu Gewaltkonflikten mit massiven Menschenrechtsverletzungen und Völkermord zu verhindern. Militärische Interventionen, die dem Schutz von Menschen dienen, stellen immer eine außergewöhnliche Maßnahme dar. Für den Einsatz militärischer Kräfte und Mittel zum Schutz von Menschenrechten gelten daher enge Richtlinien. Jeder Einsatz ist als Einzelfall zu betrachten. Für friedenserhaltende oder auch friedenssichernde Missionen, ob sie nun zivil oder militärisch geprägt sind, gilt grundsätzlich die Legitimation durch die VN als unbedingte Voraussetzung.

Die Bundeswehr als ein unverzichtbares Instrument der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik leistet ihren Beitrag in der Vorbeugung von Krisen und der Bewältigung von Konflikten. Die Streitkräfte tragen maßgeblich zur Schaffung eines sicheren Umfeldes bei, in dem Menschenrechte überhaupt erst wirksam geschützt werden können. Die Ressourcen für solche Einsätze sind jedoch eng begrenzt und stehen unter dem Primat der Politik. Aus den Erfahrungen des letzten Jahrzehnts ist die wichtige Erkenntnis zu ziehen,

dass ohne menschenwürdige Bedingungen für die Bevölkerung in Krisengebieten und ohne ein stabiles Umfeld, solche Schutzmechanismen nicht errichtet bzw. aufrecht erhalten werden können. Krisenprävention und -intervention sind zwei zum Teil komplementäre Strategien, mit denen dieses Ziel erreicht werden soll.

Die Bundesregierungen seit 2004 haben mit unterschiedlichen Maßnahmen und der Schaffung von Strukturen erheblich dazu beigetragen, dass vernetzte Sicherheit in Deutschland auf einem breiten, ressortübergreifenden Konsens beruht und darüber hinaus sich auch als Motor in der internationalen Politik bewährt, diesen Ansatz multilateral zu implementieren.

Für unmittelbare Interventionen zur Abwendung humanitärer Katastrophen – im Rahmen der Bündnisstrukturen – stellt die Bundeswehr eine wichtige Ressource dar. Die Kosovo-Krise hat eindringlich die Notwendigkeit zur Fähigkeit militärischer Intervention belegt. Ohne Zwangsmaßnahmen wären Vertreibung und massive Gewalttaten nicht zu stoppen gewesen. Die nun seit fast einem Jahrzehnt in zunehmendem Maße durchgeführten Einsätze zur Krisenbewältigung sind mit der positiven Erfahrung verbunden, dass einsatzfähige Streitkräfte insbesondere zur Friedenserzwingung und Friedenssicherung eine Notwendigkeit sind. Die Bundeswehr stellt somit im Kanon der zivilen, wirtschaftlichen und politischen Maßnahmen bei der Umsetzung des „Aktionsplans“ eine unverzichtbare Komponente dar.

Völkerrechtlicher Status und Bedeutung des Konzepts der menschlichen Sicherheit für UN- und europäische Friedensmissionen

Wolfgang Benedek

In diesem Beitrag soll der völkerrechtliche Status und die Bedeutung des Konzepts der menschlichen Sicherheit am Beispiel der Friedensmissionen der Vereinten Nationen sowie der Friedens- und Konfliktmanagementoperationen der Europäischen Union untersucht werden. Dabei soll der Frage nachgegangen werden, welchen Beitrag das Konzept der menschlichen Sicherheit zur Friedenssicherung in einem umfassenden Verständnis von Sicherheit mit Blick auf die Situation des betroffenen Menschen leisten kann.[11] Nach einem Überblick über die Herkunft und Grundlagen des Konzepts der menschlichen Sicherheit soll dessen Rezeption im Rahmen der Reformdiskussion der Vereinten Nationen aufgezeigt und einige wesentliche Inhalte der Agenda der menschlichen Sicherheit vorgestellt werden. Darauf folgt eine Erörterung der Maßnahmen der menschlichen Sicherheit im Rahmen der Friedensmissionen der Vereinten Nationen anhand einschlägiger Dokumente und der Praxis der Vereinten Nationen. Ausgehend von der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 wird daraufhin die Relevanz des Konzepts der menschlichen Sicherheit für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik untersucht, wobei eine Reihe einschlägiger Richtlinien und Standards vorgestellt und Beispiele für ihre Umsetzung in der Praxis gegeben werden. Dies führt zu einer Reihe von Schlussfolgerungen bezüglich der Relevanz des Konzepts für heutige Bedrohungslagen und seinem aktuellen völkerrechtlichen Status.

Herkunft des Konzepts der menschlichen Sicherheit

Das Konzept der menschlichen Sicherheit wurde erstmals im Jahresbericht des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) im Jahr 1994 formuliert, der von einem erweiterten Sicherheitsbegriff ausgehend sieben Bereiche der menschlichen Sicherheit, nämlich politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche, persönliche, gesundheitliche, Ernährungs- und Umweltsicherheit unterschied.[12] Das Konzept der menschlichen Sicherheit ist somit auch für die persönliche Sicherheit von Bedeutung, ohne dass dies hier vertieft werden könnte.[13]

Der Durchbruch kam 1997 mit der raschen Verabschiedung der Konvention über Personenlandminen, die kurz darauf bereits in Kraft treten konnte und das Verbot weiterer Produktion sowie die Zerstörung bestehender Lager von Personenlandminen vorsah. Bei dem Zustandekommen dieser Konvention spielten Länder wie Norwegen, Österreich und Kanada eine wichtige Rolle, der Erfolg war jedoch einer breiten Koalition von Akteuren aus dem Bereich von Nichtregierungsorganisationen, internationalen Organisationen und interessierten Staaten zu verdanken. Im Jahr 1999 wurde auf Initiative von Kanada und Nor-

11 Siehe Wolfgang Benedek 2005: Der Beitrag des Konzeptes der menschlichen Sicherheit zur Friedenssicherung, in: Weltinnenrecht, Liber Amicorum Jost Delbrück, Klaus Dicke et al (Hrsg.), Berlin 2005, 25-36.

12 UNDP, Human Development Report 1994, 3ff. (23).

13 Siehe jedoch Wolfgang Benedek 2007: Die Rolle des Konzepts der menschlichen Sicherheit für die persönliche Sicherheit, in: Jahrbuch für Öffentliche Sicherheit 2006/2007, Martin H. W. Möllers/Robert Ch. Van Ooyen (Hrsg.), Frankfurt a. M., 2007, 519-533.

wegen das „Netzwerk für menschliche Sicherheit“ gegründet, dem heute 13 Industrie- und Entwicklungsländer aus allen Teilen der Welt sowie Südafrika als Beobachter angehören.

Die Mitglieder des Netzwerkes treffen sich jährlich auf Ministerebene und dazwischen im Rahmen der Generalversammlung der Vereinten Nationen, um die von ihnen formulierte „*Human Security Agenda*“ voranzutreiben. Diese bedeutet vor allem eine Unterstützung der Reform der Vereinten Nationen und eine Stärkung des Multilateralismus im Hinblick auf einen besseren Schutz der menschlichen Person, wobei der jährlich wechselnde Vorsitz jeweils eigene Prioritätensetzungen ermöglicht. So lag der Schwerpunkt des Ministertreffens in Graz 2003 einerseits auf dem Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten und andererseits auf der Stärkung der Menschenrechtsbildung als Voraussetzung für eine bessere Kenntnis der Menschenrechte und damit eine Erhöhung der menschlichen Sicherheit, wozu eine eigene Erklärung, die „Erklärung von Graz zu den Prinzipien der Menschenrechtsbildung und der menschlichen Sicherheit“, verabschiedet wurde.[14]

Drei weitere Projekte zur Klärung und Entwicklung des Ansatzes der menschlichen Sicherheit seien noch hervorgehoben: Der Bericht der *Commission on Human Security*: *„Human Security Now, Protecting and Empowering People*“, der unter dem Vorsitz von Sadako Ogata und Amartya Sen mit Hilfe einer internationalen Expertengruppe erarbeitet und im Jahr 2003 präsentiert wurde. In diesem Papier werden sowohl die Bedrohungen durch gewalttätige Konflikte und als auch die verschiedenen Aspekte „menschlicher Sicherheit“ im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte herausgearbeitet.[15] Damit folgt der Bericht dem traditionellen Ansatz der menschlichen Sicherheit, nämlich „*Freedom from Fear*“ und „*Freedom from Want*“, was übertragen auf den Bereich der Menschenrechte, den bürgerlichen und politischen sowie den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten entspricht. Im Jahr 2005 wurde auch der erste „*Human Security Report*“[16] veröffentlicht, der einen Schwerpunkt im Bereich der Bedrohungen der Menschen durch Konflikte und andere Formen der Gewalt hat und danach durch jährliche „*Human Security Briefs*“ ergänzt wurde, bis 2010 der nächste Bericht erschien.[17] In diesen Veröffentlichungen finden sich wichtige Zahlenangaben über die Entwicklungen im Bereich der menschlichen Sicherheit.

Schließlich können hier auch die beiden Berichte der *Human Security Study Group* erwähnt werden, die im Hinblick auf den Einsatz des Konzepts menschlicher Sicherheit in der Europäischen Union ausgearbeitet wurden: der Barcelona Bericht über „*A Human Security Doctrine for Europe*“[18] von 2004 und der Madrid-Bericht über „*A European Way of Security*“.[19] Die Leiterin der Gruppe ist Mary Kaldor von der *London School of Economics*, die sich in verschiedenen Schriften mit der Bedeutung der menschlichen Sicherheit beschäftigt hat.[20] In all diesen Berichten und Aktivitäten geht es darum, das Anliegen der Sicherheit aus der Perspektive des menschlichen Individuums zu betrachten und seinen Be-

---

14 Siehe die Homepage des Netzwerks für menschliche Sicherheit <http://www.humansecuritynetwork.org> sowie die Erklärung von Graz auf der Webseite des Europäischen Trainings- und Forschungszentrums für Menschenrechte und Demokratie in Graz, <http://www.etc-graz.at/cms/fileadmin/user_upload/ETC-Hauptseite/human_security/declaration.pdf>.

15 Commission on Human Security, Human Security Now, Protection and Empowering People. New York 2003.

16 Siehe Human Security Centre, Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century, <http://www.humansecurityreport.info>.

17 Siehe z. B. Human Security Report Project. Human Security Brief 2007, <http://www.humansecuritybrief.info>.

18 Siehe Mary Glasius and Mary Kaldor: Glasius/Kaldor (eds) 2006: A Human Security Doctrine for Europe: Project, Principles, Practicalities. New York.

19 Human Security Study Group (HSSG): A European Way of Security. The Madrid Report, 2007, <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/PDFs/Madrid%20Report%20Final%20for%20distribution.pdf>.

20 Siehe Mary Kaldor 2007: What is Human Security? in: David Held et al (eds) 2007: Debating Globalization. Cambridge, 175-190; Mary Kaldor et al. 2007: Human security: a new strategic narrative for Europe. International Affairs, 273; und Mary Kaldor 2007: Human Security. Reflections on Globalization and Intervention. Cambridge.

dürfnissen, Gefährdungen und Bedrohungen besonderes Augenmerk zu schenken. In diesem Kontext besteht eine Fülle von Fragestellungen, die erst jüngst wieder in einem einschlägigen Sammelband Behandlung fanden.[21]

In diesem Kontext wäre noch auf das Konzept der *Responsibility to Protect* (R2P) hinzuweisen, das in der letzten Zeit in den Vereinten Nationen viel Aufmerksamkeit gefunden hat. Auch dieses Konzept wurde von Kanada in die internationale Diskussion eingebracht. Im Jahr 2001 stellte eine „Internationale Kommission über Intervention und Staatensouveränität" einen einschlägigen Bericht vor, der sich auf schwerwiegende Bedrohungen der menschlichen Sicherheit wie insbesondere Völkermord und massive Menschenrechtsverletzungen konzentrierte und eine Schutzverantwortung sowohl des betreffenden Staates als auch der Staatengemeinschaft feststellte, wobei für ein internationales Eingreifen eine Reihe von Kriterien und Regeln ausgearbeitet wurde.[22] Dieses Konzept fand im so genannten „*Outcome*-Dokument" des Sondergipfels der Generalversammlung von 2005 Aufnahme und wird seither in den Vereinten Nationen weiter behandelt.[23] Das Konzept der *Responsibility to Protect* oder der „Schutzverantwortung" kann als komplementär zum Konzept der menschlichen Sicherheit gesehen werden. Es konzentriert sich auf besonders gravierende Bedrohungen der menschlichen Person und damit verbundene Maßnahmen, die von der Prävention bis zu Wiederaufbaumaßnahmen in Post-Konflikt-Situationen reichen.[24] Es stellt eine Antwort auf die nicht verhinderten Völkermorde in Ruanda und Srebrenica dar und wurde durch die Kosovo-Intervention der NATO 1999, die ebenfalls der Verhinderung eines möglichen Völkermordes gedient hatte, angestoßen.

Rezeption des Konzepts der menschlichen Sicherheit in den Vereinten Nationen

Der Millenniumsbericht[25] des ehemaligen Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Kofi Annan, aus dem Jahr 2000, der den Reformprozess der Vereinten Nationen einleitete, enthielt die Unterteilung *„Freedom from Want"* und *„Freedom from Fear"*, womit - ohne dies ausdrücklich so zu bezeichnen - die beiden Grundpfeiler des Konzepts der menschlichen Sicherheit angesprochen waren. Fünf Jahre später findet sich dieselbe Unterteilung im Bericht des Generalsekretärs an die Generalversammlung von 2005 und zusätzlich ein zentrales Kapitel über *„Freedom to Live in Dignity"*, die Freiheit in Würde zu leben, in dem Unterabschnitte zur Rechtsstaatlichkeit, den Menschenrechten und der Demokratie zusammengefasst werden.[26] Paragraph 17 dieses Berichts enthält die klassisch gewordene Formulierung hinsichtlich der Interdependenz von Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten: „*Accordingly, we will not enjoy development without security, we will not enjoy security without development and we will not enjoy either without respect for human rights.*"[27]

---

21 Siehe Cornelia Ulbert und Sascha Werthes (Hrsg.) 2008: Menschliche Sicherheit, Globale Herausforderungen und regionale Perspektiven. Baden-Baden.

22 International Commission on Intervention and State Sovereignty 2001: The Responsibility to Protect, <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>.

23 Siehe 2005 World Summit Outcome, UN Doc. A/RES/60/1 vom 24.10.2005, para. 138 ("Responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity"). Siehe auch Report of the UN High Commissioner for Human Rights, the Special Advisor on the Prevention of Genocide and the Secretary General: "Efforts of the UN System to Prevent Genocide and Activities of the Special Advisor on the Prevention of Genocide", A/HRC/10/30 vom 18.12.2009.

24 Siehe Wolfgang Benedek/Christopher Daase/Vojin Dimitrijevic/Petrus van Dyne (eds) 2010: Transnational Terrorism, Organized Crime and Peace-Building, The State of the Art in Human Security in the Western Balkans. London.

25 Report of the Secretary General 2000: We, the Peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century. A/54/2000 vom 27.3.2000.

26 Report of the Secretary General 2005: In Larger Freedom, Towards Development, Security and Human Rights for All. United Nations, New York, A/59/2005 vom 21.3.2005.

27 Ebd. 6.

Das Ergebnisdokument des Weltgipfels zur Reform der Vereinten Nationen 2005 ruft zu einer Klärung der Definition der menschlichen Sicherheit als Zukunftsaufgabe der Vereinten Nationen auf.[28] Ebenso wird das Konzept der *Responsibility to Protect* anerkannt, das bereits vom *High-Level Panel on Threats*, *Challenges and Change* als eine im Entstehen befindliche Norm bezeichnet und vom Bericht des Generalsekretärs „*In larger Freedom*" indossiert worden war.[29]

Ein weiterer relevanter Bericht hinsichtlich der Reform der Friedensmissionen der Vereinten Nationen, der „Brahimi-Bericht", hatte unter anderem eine Einbindung aller relevanten Akteure in Form einer integrierten Strategie vorgeschlagen, eine Art „*multistakeholder approach*" in Form integrierter Missionen sowie eine „*Peace-Building Commission*". Letztere wurde ebenfalls durch den Weltgipfel angenommen.[30]

Diese Entwicklungen resultieren aus einer Reihe von Veränderungen, die für das internationale Konfliktgeschehen und für ein neues Sicherheitsverständnis kennzeichnend sind. So handelt es sich bei den Gewaltkonflikten seit den 1990er Jahren verstärkt um interne und kaum noch um internationale Konflikte. Dieser Wandlungsprozess geht mit einer erhöhten Betroffenheit von Zivilisten einher. So wird vielfach behauptet, dass in heutigen Konflikten 90% der Opfer Zivilisten sind und nur 10% der kämpfenden Truppe angehören. Unter den Zivilisten sind wiederum vor allem Frauen und Kinder besonders gefährdet, Frauen als Opfer sexueller Aggression und Kinder etwa als Kindersoldaten. Wir haben es somit mit neuen Bedrohungsformen und Verletzbarkeiten zu tun, denen im Rahmen der Vereinten Nationen und des Völkerrechts Rechnung zu tragen ist.

Das Ende des Ost-West-Konfliktes mit dem Fall des Eisernen Vorhangs bzw. der Mauer in Berlin hat es ermöglicht, dass sich ein neues Sicherheitsverständnis entwickeln konnte, in dem das Individuum in den Vordergrund gerückt ist. Seine Menschenwürde verlangte ein *„Mainstreaming"* der Menschenrechte auch im Bereich der Sicherheit. Besondere Normen und Schutzmechanismen wurden für (Binnen)Vertriebene und Opfer von Menschenhandel ausgearbeitet.[31] Die internationale Kooperation wurde verstärkt, wozu auch die terroristische Bedrohung beitrug, und die verbesserten Instrumente der Kooperation wurden zugleich im Kampf gegen die organisierte Kriminalität eingesetzt.[32] Massive Bedrohungen der Gesundheit durch Epidemien oder Pandemien wurden verstärkt unter Sicherheitsgesichtspunkten betrachtet, ebenso wie die großen Umweltgefahren, z.B. die globale Erwärmung.[33]

In der internationalen Schutzgewährung kam es durch die Missionen der Vereinten Nationen in Osttimor und Kosovo sowie durch das Engagement der internationalen Gemeinschaft in Bosnien und Herzegowina und anderen Staaten der Region zu einer verstärkten Schwerpunktsetzung auf die Bedürfnisse von Menschen in Post-Konflikt-Situationen und

---

28 Siehe 2005 World Summit Outcome Document (2005), para. 143.

29 Siehe High Level Panel on Threats, Challenges and Change, A More Secure World. Our Shared Responsibility. UN Dok. A/59/565 vom 2.12.2004, para. 203 und "In Larger Freedom" (2005), para. 135.

30 Zur United Nations Peace Building Commission siehe 2005 World Summit Outcome Document, 2005, para. 97ff und deren Webseite: <http://www.un.org/peace/peacebuilding/mandate.shtml>. Das Mandat der Kommission wird in GV Res. 60/180 und SR Res. 1645, 2005 vom 20.12.2005 festgelegt. Der grundlegende Bericht zur Reform der Peacebuilding-Architektur der Vereinen Nationen war der "Brahimi-Bericht", Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/305 vom 21.8.2000.

31 Siehe beispielhaft Guiding Principles on Internal Displacement (E/CN.4/1998/53/Add.2) und Walter Kälin 2008: Annotations to the Guiding Principles on Internal Displacement, Washington, D.C./Bern, <http://www.brookings.edu/dybdocroot/fp/projects/idp/resources/HEnglish.pdf> und United Nations High Commissioner For Human Rights Principles and Guidelines on Human Rights and Trafficking, E/2002/68/Add.1 (2002) sowie in Bezug auf Kinder: UNICEF Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking, 2006, <http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf>.

32 Siehe z. B. Human Security in the Western Balkans, The Relationship between Terrorism and Organized Crime and its Impact on Peace-Building, <http://www.humsec.eu>.

33 Vgl. Moufida Goucha/John Crowley (eds) 2008: Rethinking Human Security. International Social Science Journal, UNESCO.

auf den Wiederaufbau der Staatlichkeit auf der Grundlage des Rechtsstaates, der Menschenrechte und der Demokratie. Generell stieg die Bedeutung des Individuums im Völkerrecht etwa durch die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag im Jahr 2002.

Inhalte einer Agenda der menschlichen Sicherheit

Seit den 1990er Jahren lässt sich in den Beschlüssen des Sicherheitsrates eine zunehmende Befassung mit Themen der menschlichen Sicherheit beobachten, wobei man hier zwischen Beschlüssen im Bereich der „Freiheit von Furcht" und solchen im Bereich der „Freiheit von Not" unterscheiden kann. Ausgehend von der Sicherheitsratsresolution 1265 (1999) über den Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten über die zentrale Resolution 1325 (2000) betreffend den Schutz von Frauen und Resolution 1314 (2000) über den Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten,[34] die in der Folge weiterentwickelt wurden, gab es auch Resolutionen des Sicherheitsrates zur Bedrohung der Gesundheit durch Epidemien und Pandemien wie die Sicherheitsratsresolution 1308 (2000) zu HIV/Aids. Dazu kamen die Verhandlung und der Abschluss von einschlägigen Konventionen zum Schutz von Menschen wie die Antipersonenminenkonvention von 1997, die Konvention über das Verbot von Streumunition von 2008. Die Bemühungen zur Kontrolle von kleinen und leichten Waffen haben noch kein entsprechendes Übereinkommen hervorgebracht. Der Schutz intern vertriebener Personen wurde durch einen Sondervertreter des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für intern Vertriebene (IDP) aufgegriffen, und ein neues Regime in Form von Prinzipien für ihre Behandlung ist entwickelt worden.[35] Für den Bereich des Kinder- und Menschenhandels wurden ebenfalls neue Protokolle ausgearbeitet. Das Thema der Armutsbekämpfung unter Verringerung anderer Bedrohungen für soziale Rechte, wie des Rechts auf Gesundheit, erhielt durch die Millenniumsdeklaration der Vereinten Nationen von 2000 zusätzliche Aufmerksamkeit.

Dem Menschenrechtsschutz im Allgemeinen und dem Schutz der Rechte besonders gefährdeter Gruppen im Besonderen dienten die schon erwähnten Resolutionen des Sicherheitsrates, zu denen auch eine über den Schutz von Journalisten in bewaffneten Konflikten[36] hinzuzuzählen ist. Zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten wurde eine Kinderschutzstrategie der Vereinten Nationen ausgearbeitet, die durch eine Sondervertreterin des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für Kinder und bewaffnete Konflikte in ihrer Umsetzung vorangetrieben wird.[37] Auch hinsichtlich des Schutzes von Frauen in bewaffneten Konflikten wurde ein Umsetzungsprozess entwickelt, sowie die Standards etwa durch Resolution 1820 (2008), die sexuelle Gewalt gegen Frauen in bewaffneten Konflikten zu einem Kriegsverbrechen erklärt, weiterentwickelt. Auf diese Weise erhielten die Rechte besonders gefährdeter Gruppen sowie die Menschenrechte im Allgemeinen einen erhöhten Stellenwert im Bereich des Sicherheitskonzeptes der Vereinten Nationen, was inhaltlich als Unterstützung für das Konzept der menschlichen Sicherheit gewertet werden kann. Formal kommt dies allerdings weniger zum Ausdruck, da es eine Reihe von Staaten

34 Siehe dazu auch das Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict (2000).
35 Siehe Kälin 2008.
36 Siehe SR Resolution 1738, 2006.
37 Die Sondervertreterin des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für Kinder und bewaffnete Konflikte ist seit 2006 Radhika Coomaraswamy. Am 1.5.2009 ernannte der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Ban Ki-moon, Marta Santos Pais (Portugal) zum "Special Representative on violence against children". Mit dieser Ernennung folgt er einer Empfehlung der 2006 abgeschlossenen „Study on Violence against Children" des Independent Expert for the Secretary-General Study on Violence against Children, Paulo Sergio Pinheiro, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/study.htm>.

in den Vereinten Nationen gibt, die aus Sorge um ihre Souveränität die Verwendung der Terminologie der menschlichen Sicherheit ablehnen. Infolgedessen findet sich auch keine durchgehende Verwendung dieser Begrifflichkeit, obwohl eine japanische Initiative in der Generalversammlung im Hinblick auf das Abschlussdokument des Gipfeltreffens von 2005 zu mehreren Treffen führte, bei denen so genannte „Freunde der menschlichen Sicherheit" die Relevanz dieses Konzepts für die Vereinten Nationen diskutierten.[38]

Maßnahmen menschlicher Sicherheit im Rahmen von Friedensmissionen der VN

Die Vorteile des Konzepts der menschlichen Sicherheit erfreuen sich einer steigenden Wertschätzung, wie im Fall der Friedensmissionen der Vereinten Nationen, insbesondere in Post-Konflikt-Situationen.[39] Dieses Konzept erlaubt einen stärkeren Einbezug nicht-militärischer Gefahren oder *„vulnerabilities"* und trägt der zunehmend multidimensionalen Ausrichtung von Friedenseinsätzen besser Rechnung. Es basiert auf dem Wertesystem der Vereinten Nationen, insbesondere der Menschenwürde, die sich in allgemeinen und unabdingbaren Menschenrechten äußert. Das Konzept der menschlichen Sicherheit entspricht auch der zunehmenden Kooperation zwischen dem militärischen und zivilen Sektor und schließt insbesondere die Zivilgesellschaft in ein gesamthaftes Sicherheitskonzept ein. Der hohe Stellenwert der Prävention im Bereich der internationalen Sicherheit hat ebenso Platz wie das Anliegen des *state-building*, der Konsolidierung oder Stärkung von Staatlichkeit in Anbetracht des Problems schwacher oder fragiler Staaten, die ihre Schutzverpflichtung gegenüber ihren Bürgern nicht ausreichend erfüllen können. Insofern ergänzt das Konzept der menschlichen Sicherheit das der staatlichen Sicherheit, zu dem es nicht im Gegensatz steht. Staatliche Sicherheit ist jedoch nur dann legitim, wenn damit auch menschliche Sicherheit gewährleistet wird. Daher kommt dem Staat auch eine Rechenschaftspflicht (*accountability*) zu, menschliche Sicherheit als Teil der staatlichen Funktionen zu erfüllen.

Im Rahmen der Friedensmissionen der Vereinten Nationen führten ihre zunehmende Zahl, die Veränderung der Konflikttypen und die damit verbundenen neuen Aufgabenstellungen zu einem Überdenken des Systems der Friedenssicherung der Vereinten Nationen. Die „Agenda für den Frieden" des Generalsekretärs der Vereinten Nationen Boutros Boutros-Ghali aus dem Jahr 1992[40] erfuhr eine Überarbeitung, etwa durch den „Brahimi-Bericht"[41] und die Berücksichtigung der Resolutionen des Sicherheitsrates. Schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen in internen Konflikten bildeten einen Anlass für den Sicherheitsrat, tätig zu werden. Die volle Beachtung des humanitären Völkerrechts oder der Schutz von Frauen in bewaffneten Konflikten wurden zuerst ein Anliegen von Sondergerichten wie dem Jugoslawien- oder dem Arusha-Tribunal, von Hybridgerichten wie in Sierra Leone oder in Kambodscha und schließlich des Internationalen Strafgerichtshofs. Die Bindungen an grundlegende Menschenrechte auch in Konflikten, wie etwa das Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung, wurden Gegenstand eines *„mainstreamings"* der Menschenrechte über ein *„gender mainstreaming"* in den Friedensmissionen hinaus. Friedenskräfte erhielten für den Kontakt mit der Bevölkerung eigene Verhaltensregeln, etwa auch um Fehlverhalten zu verhindern bzw. zu bestrafen, nachdem Angehörige von UN-

38 Siehe die Übersicht über die Treffen der Friends of Human Security, <http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/friends/index.html>. Am 28.5.2008 hielt die Generalversammlung dazu eine eigene Debatte ab.

39 Siehe z.B. Ulf Häußler 2007: Ensuring and Enforcing Human Security, The Practice of International Peace Missions, Nijmegen.

40 UN Secretary-General, An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. UN Doc. A/47/277 vom 17.6.1992.

41 Siehe Report of the Panel on United Nations Peace Operations, 2000.

Friedensmissionen wegen Menschenrechtsverletzungen, etwa durch sexuelle Ausbeutung von zu schützenden Zivilisten, ins Gerede gekommen waren.

Eine weitere Lernerfahrung war, dass ein Beitrag zur Rechtsstaatlichkeit und zum Aufbau demokratischer Institutionen den Erfolg von Friedensmissionen steigert, und Fortschritte in diesem Bereich Voraussetzung für den Abzug internationaler Truppen sind. Dazu gehört auch die Förderung der Zivilgesellschaft und ihrer demokratischen Rechte.[42] Dem Anliegen der menschlichen Sicherheit entspricht auch die Reform des Sicherheitssektors, wie sie in den letzten Jahren allgemeine Akzeptanz erfahren hat. Heute besteht eine Vielzahl von Projekten in diesem Bereich.[43] Zugleich ist die Zusammenarbeit in integrierten Missionen etwa zur Gewährleistung der Grundversorgung der Bevölkerung gewachsen, zum Beispiel durch militärischen Schutz humanitärer Hilfe oder die Zusammenarbeit mit dem UNDP vor Ort. UN-Friedensmissionen müssen sich auch verstärkt der Frage nach ihrer Verantwortlichkeit für die Folgen der internationalen Präsenz stellen, um nicht Legitimitätseinbußen in Kauf nehmen zu müssen.

Diese Anliegen werden durch verschiedene Maßnahmen in den einzelnen Missionen realisiert. So finden sich in den aktuellen Friedensmissionen bereits standardmäßig Berater bzw. Beraterinnen für Frauen- und Kinderrechte sowie für Menschenrechte im Allgemeinen, deren Aufgabe es ist, die in den verschiedenen Sicherheitsratsresolutionen formulierten Aufgaben und Verpflichtungen unter Berücksichtigung der Menschenrechte umzusetzen.[44] Ihr Einsatz wird vom Büro der Hochkommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte in Genf koordiniert, das hierdurch eine bedeutende Rolle vor Ort erhalten hat. Obwohl es sich um eine relativ neue Entwicklung handelt, so kann schon heute festgestellt werden, dass dem Charakter der Friedensmissionen eine wichtige menschenrechtliche Dimension hinzugefügt wurde. Dazu kommen die spezifischen Feldoperationen der Vereinten Nationen im Bereich der Menschenrechte, die teilweise eigenständig, teilweise zur Unterstützung größerer Friedensmissionen bestehen.[45]

Relevanz des Konzepts der menschlichen Sicherheit für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 identifiziert eine Reihe von globalen Herausforderungen, die über militärische Bedrohungen weit hinaus reichen: Armut, Krankheiten, Hunger und Unterernährung werden ebenso genannt, wie regionale Konflikte und das Scheitern von Staaten. Klar wird zum Ausdruck gebracht, dass „im Gegensatz zu der massiv erkennbaren Bedrohung zur Zeit des Kalten Krieges keine der neuen Bedrohungen rein militärischer Natur [ist] und [daher] auch nicht mit rein militärischen Mitteln bewältigt werden [kann]“. Sie fordert daher auch den verstärkten Aufbau von zivilen Kapazitäten, die die militärischen ergänzen sollen. In ähnlicher Weise bestimmt Art. 27 Abs.1 des Reformvertrags von Lissabon, dass die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik als integraler Bestandteil der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union „eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Fähigkeit zu Operationen“ sichern solle. Auf diese soll die Union bei Missionen zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internati-

---

42 Wolfgang Benedek (ed.) 2009: Lessons (Not) Learned with regard to Human Rights and Democracy, A Comparison of Bosnia and Herzegovina, Kosovo and Macedonia. Antwerp/Berlin/Vienna sowie Wolfgang Benedek (ed) 2006: Civil Society and Good Governance in Societies in Transition. Belgrade/Vienna.

43 Siehe Global Facilitation Network for Security Sector Reform (GFN-SSR), <http://www.ssrnetwork.net> und als Beispiel International Crises Group, Security Sector Reform in the Congo, Africa Report N 104 vom 13.2.2006 <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?action=login&ref_id=3946>.

44 Siehe Wolfgang Benedek/Matthias C. Kettemann/Markus Möstl (eds) 2010: Mainstreaming Human Security in Peace Operations and Crises Management, Policies, Problems, Potential. London/New York.

45 Siehe Michael O'Flaherty (ed.) 2006: The Human Rights Field Operation, Law, Theory and Practice. Ashgate.

onalen Sicherheit außerhalb ihrer Grenzen in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zurückgreifen.[46] Dieser Zugang entspricht dem Ansatz der menschlichen Sicherheit, auch wenn dieser nicht ausdrücklich Erwähnung findet.[47]

Hinzu kommt, dass Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als die Eckpfeiler des europäischen Wertesystems von der Europäischen Union immer wieder hervorgehoben werden, etwa im EU-Jahresbericht zur Menschenrechtslage 2005.[48] Auch der so genannte Barcelona-Bericht der *Human Security Study Group* über eine Doktrin der menschlichen Sicherheit für Europa von 2004 gibt den Menschenrechten im Rahmen der sieben Prinzipien einen besonderen Stellenwert. Der sogenannte Madrid-Bericht über einen „Europäischen Weg der Sicherheit" von 2007 geht noch einen Schritt weiter, in dem eine Deklaration der Prinzipien der menschlichen Sicherheit gefordert wird. In den Mandaten soll das Ziel der menschlichen Sicherheit ausdrücklich aufgenommen werden und durch den verstärkten Einbezug von zivilen Experten und ihrer Kompetenz genutzt werden.

Der Rat der Europäischen Union hat - ähnlich wie der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen - eine Reihe von Standards gesetzt, die in Friedensmissionen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik Beachtung finden sollen.[49] Auf diese Weise sind mehrere Richtlinien, Standards und Dokumente entstanden, die für die Vorgehensweise bei Missionen im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine Orientierung geben sollen. Hiervon seien die wichtigsten genannt:

- Schutz von Zivilisten (2003)
- Kinder und bewaffnete Konflikte (2003/2008)
- Menschenrechtsverteidiger (2004/2008)
- Implementierung der Sicherheitsratsresolution 1325 über Frauen, Frieden und Sicherheit (2005)
- Richtlinien für die Einhaltung des humanitären Völkerrechts (2005)
- Standards für das Verhalten in ESVP-Operationen (2005)
- *Mainstreaming* der Menschenrechte in die ESVP (2006)
- Gewalt gegen Frauen und Mädchen und Bekämpfung jeder Form der Diskriminierung gegen diese (2008)

Im Handbuch *„Mainstreaming Human Rights and Gender into European Security and Defense Policy"*[50] sind all diese Dokumente zusammen mit Beispielen aus der Praxis zu finden. Dieses Werk wurde im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft gemeinsam mit den Präsidentschaften von Portugal und Slowenien erstellt. Eine Zusammenfassung von

---

46 Siehe Europäische Sicherheitsstrategie 2003: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Brüssel 12. Dezember 2003, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf> sowie Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World, Brussels, Doc. S407/08 of 11 December 2008.

47 Siehe Markus Möstl 2010: The European Way of Promoting Human Security in Crises Management Operations. A Critical Stocktaking, in: Benedek/Kettemann/Möstl (eds) 2010: Mainstreaming Human Security in Peace Operations and Crises Management, Policies, Problems, Potential. London/New York.

48 Rat der Europäischen Union, EU-Jahresbericht zur Menschenrechtslage 2005, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/HR2005de.pdf>.

49 Siehe Hadewych Hazelzet 2006: Human Rights Aspects of EU Crises Management Operations: From Nuisance to Necessity, in: Journal of International Peacekeeping, 13 (2006) 4, 564-581.

50 General Secretariat of the Council, Mainstreaming Human Rights and Gender into European Security and Defense Policy, Compilation of Relevant Documents, European Communities, 2008, <www.consilium.europa.eu>.

acht Richtlinien im Bereich der Menschenrechte und des internationalen humanitären Völkerrechts findet sich zudem in einer im Jahr 2009 herausgegebenen Broschüre.[51]

Von zentraler Bedeutung für das Anliegen der Verankerung der Menschenrechte in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist das vom „Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee" im Jahr 2006 verabschiedete Dokument über *„Mainstreaming of Human Rights into the ESDP"*.[52] Darin wird eine Reihe von konkreten Schritten für die Umsetzung und die Integration der Menschenrechte in die ESVP-Missionen formuliert, die in praktischer Weise deren verstärkte Berücksichtigung gewährleisten sollen. Ein Beispiel guter Praxis stellt die *Aceh-Monitoring Mission* (AMM) in Aceh/Indonesien im Jahr 2005 dar, wo das *Mainstreaming* der Menschenrechte von vornherein in das Mandat der Mission integriert war. Aber auch die EUFOR Tschad/RCA-Mission zum Schutz der Flüchtlinge (2007/2009) kann hier genannt werden. Seit kurzer Zeit kommen auch *Gender*-Berater bzw. Berater für Kinderrechte zum Einsatz, deren Zahl jedoch im Verhältnis zu den Missionen der Vereinten Nationen noch sehr gering ist.

Betont wird im Rahmen der Friedensmissionen der ESVP auch die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und mit NGOs beim Krisenmanagement und bei der Konfliktverhütung etwa im Rahmen der so genannten *Crisis Management Procedures* oder des Aktionsplanes für zivile Aspekte der ESVP, wofür ein eigenes vom CIVCOM erstelltes Dokument einschlägige Empfehlungen enthält.[53] Ein Zusammenhang zwischen Sicherheit und Entwicklung wurde durch Schlussfolgerungen des Rates aus dem Jahr 2007[54] anerkannt.

In ihrer Gesamtheit bieten diese Texte eine wichtige Orientierung dafür, wie menschliche Sicherheit im Rahmen von Friedensmissionen der ESVP verbessert werden kann. In der Regel steht diese sogar im Zentrum der Europäischen Friedensmissionen. Die entsprechenden Beschlüsse des Sicherheitsrates wurden auf diese Weise für die ESVP konkretisiert und operationalisiert. Damit kann am Beispiel der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gezeigt werden, dass das Konzept der menschlichen Sicherheit hier inhaltlich zur Anwendung kommt, auch wenn es aus politischen Gründen als solches nicht ausdrücklich Erwähnung findet.

Schlussfolgerungen

Insgesamt kann somit festgestellt werden, dass der völkerrechtliche Status und die Bedeutung des Konzepts menschlicher Sicherheit für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen und der Europäischen Union weitgehende Anerkennung gefunden hat. Aufgrund von Vorbehalten einiger stärker souveränitätsorientierter Staaten wird es jedoch meist nicht ausdrücklich als solches bezeichnet. Insbesondere die Verbindung von menschlicher Sicherheit und Menschenrechten ist von zentraler Bedeutung für die Verwirklichung des Konzepts der menschlichen Sicherheit.[55] Die Beachtung der Anforderungen der menschlichen Sicherheit hat das Potenzial, die Ziele der Friedensmissionen besser zu erreichen,

---

51 Council of the European Union, EU-Guidelines, Human Rights and International Humanitarian Law, European Communities, 2009, <www.consilium.europa.eu/infopublic>.

52 Siehe Mainstreaming of Human Rights into ESDP, Doc. 11936/4/06, in: Mainstreaming Human Rights and Gender into Human Security and Defense Policy, ebd.

53 Siehe Recommendation for Enhancing Co-Operation with Non-Governmental Organisations and Civil Society Organisations in the Framework of EU Civil Crises Management and Conflict Prevention, DEOC. 15574/1/06 of 22 November 2006; in: Mainstreaming Human Rights and Gender, supra.

54 Rat der Europäischen Union, Security and Development – Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, doc. 15097/07, Brussels, 20.11.2007.

55 Siehe Wolfgang Benedek und Matthias C. Kettemann 2008: Menschliche Sicherheit und Menschenrechte, in: Cornelia Ulbert und Sascha Werthes (Hrsg.) 2008: Menschliche Sicherheit, globale Herausforderungen und regionale Perspektiven. Baden-Baden, 94-109.

weil auf diese Weise die Effizienz von Friedenseinsätzen, aber auch ihre Legitimität verbessert werden kann. Auch rückt das eigentliche Ziel dieser Einsätze, die letztlich immer eine Verbesserung der Situation der betroffenen Menschen bezwecken, deutlicher in den Vordergrund. Den Menschenrechten kommt dabei als Ziel und als Maßstab der Zielerreichung eine wesentliche Bedeutung zu. Ihre Realisierung verlangt jedoch auch nach Maßnahmen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratisierung, der Reform des Sicherheitssektors, der guten Regierungsführung und Rechenschaftspflicht, also des Aufbaus rechtsstaatlicher und demokratisch verfasster Staaten mit einer aktiven Zivilgesellschaft und freien Medien. All dies bedarf ziviler Maßnahmen, worin sich die Bedeutung der Verbindung militärischer und ziviler Aspekte zeigt.

Durch eine Einbindung aller Akteure, sowohl der internationalen in Form integrierter Missionen als auch der nationalen, insbesondere der zivilen, ist eine effizientere Nutzung der Ressourcen und eine höhere Erfolgswahrscheinlichkeit zu erwarten.

Die Friedensmissionen und Krisenmanagementoperationen der EU sind in ihrer Mehrzahl zivile Missionen,[56] was die Bedeutung des zivilen Faktors unterstreicht. Ganz allgemein kommt darin aber auch eine *„Responsibility to Assist“* zum Ausdruck, die einer kürzlich erschienenen einschlägigen Publikation den Namen gegeben hat.[57] In diesem von einer durch die EU unterstützten Forschergruppe erstellten Bericht werden auch die Problemfelder eines Ansatzes der menschlichen Sicherheit benannt, etwa wenn Kommandanten im Feld dadurch eine Einschränkung ihrer Handlungsmöglichkeiten befürchten oder die Immunität des eingesetzten Personals mit der Rechenschaftspflicht (*accountability*) der Mission gegenüber der Bevölkerung bei Fehlverhalten in Widerspruch geraten kann. So haben die Entwicklungen in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo gezeigt, dass es von großer Bedeutung ist, die im Rahmen internationaler Missionen getroffenen Entscheidungen, die für die Betroffenen oft sehr weitreichende Folgen haben können, einer Überprüfung zu unterziehen. Die von den Missionen verfolgten Ziele wie Rechtsstaatlichkeit und „*good governance*“ oder die Verhinderung der Korruption müssen, um glaubwürdig zu sein, auch für diese selbst gelten. Ohne die Mithilfe aus der lokalen Bevölkerung können diese Zielsetzungen oft nicht erreicht werden. Die Unterstützung lässt sich jedoch durch eine verstärkte Berücksichtigung der Anliegen der Menschen vor Ort, insbesondere im Hinblick auf ihre Bedürfnisse nach menschlicher Sicherheit – sei es der Schutz vor Gewalt und damit die Gewährleistung der bürgerlichen und politischen Rechte oder die Sicherung der Lebensgrundlagen und damit die Einbeziehung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte – gewinnen.

Insgesamt entspricht die verstärkte Betonung der menschlichen Sicherheit im Rahmen der Bemühungen um Frieden und Sicherheit sowie der Aktivitäten zum Krisenmanagement der Vereinten Nationen und der Europäischen Union einer allgemeinen Entwicklung im Völkerrecht hin zu einer stärkeren Berücksichtigung der menschlichen Dimension. Diese zeichnete sich schon zuvor im Ansatz der „menschlichen Entwicklung“, etwa des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen, in der Stärkung des humanitären Völkerrechts, etwa durch den Internationalen Strafgerichtshof und verschiedene Hybridgerichte, sowie durch die verstärkte Anerkennung der Bedeutung einer (internationalen) Zivilgesellschaft und deren Partizipation in der Problemlösung auf allen Ebenen ab. Man kann diese Prozesse als eine Tendenz zur „Humanisierung des Völkerrechts“[58] bezeichnen. Zwar kann das Konzept der menschlichen Sicherheit noch nicht als allgemein völkerrechtlich etabliert be-

56 Bisher führt bzw. führte die EU 13 rein zivile, 6 militärische und 3 zivil-militärische Operationen durch.
57 Tom Hadden (ed.) 2009: A Responsibility to Assist, Human Rights Policy and Practice in European Union Crises Management Operations. A COST-Report, Oxford and Portland, Oregon.
58 Theodor Meron 2006: The Humanization of International Law. Leiden.

trachtet werden, doch seine Bedeutung für ein umfassendes Verständnis der Sicherheit und für den Erfolg von Friedens- und Konfliktmanagementmissionen der Vereinten Nationen und der EU wird zunehmend anerkannt.

Literaturhinweise

Abramowitz, Morton and Thomas Pickering 2008: ‘Making Intervention Work. Improving the UN's Ability to Act’ Foreign Affairs September/October.

Annan, Kofi 1999: The Two Sovereignties. The Economist, 18 September.

Autesserre, Séverine 2006: ‘Local violence, National Peace? Post-war 'settlement' in the Eastern D.R. Congo’ African Studies Review 49:3, 1-29.

Autesserre, Séverine 2008: ‘The Trouble With Congo - How Local Disputes Fuel Regional Violence'. Foreign Affairs 87:3, 94-110.

Ban, Ki-moon 2009: No crime more brutal. International Herald Tribune, 5 March.

Barnett, Michael 2002: Eyewitness to a Genocide: The United Nations and Rwanda. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Bass, Gary J. 2008: Freedom's Battle. The Origins of Humanitarian Intervention. New York: Alfred A. Knopf.

Benner, Thorsten, Stephan Mergenthaler and Philipp Rotmann 2008: Rescuing the Blue Helmets. International Herald Tribune, 23 July.

Blair, David 2008: UN commander says hands are tied in Congo. Daily Telegraphy, 17 November.

Böhm, Andrea 2008: Die Mörder und wir. DIE ZEIT, 11 December.

Chesterman, Simon 2006: ‘Does the UN Have Intelligence?’ Survival 48:3, 149-164.

Cohen, Roger 2008: ‘How Kofi Annan Rescued Kenya’ New York Review of Books 55:13.

Deen, Thalif 2008: UN calls mediation cheaper, better than peacekeeping. InterPressService, 21 August.

Evans, Gareth 2008: The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All. Washington D. C.: Brookings Institution Press.

Gettleman, Jeffrey and Neil Macfarquhar 2008a: Congo Rebels Advance; Protesters Hurl Rocks at U.N. Compound. New York Times, 28 October.

Gettleman, Jeffrey and Neil Macfarquhar 2008b: U.N. Blocked From Pulling Workers Out of Congo. New York Times, 29 October.

Haaland Matlary, Janne 2008: ‘Much ado about little: the EU and human security’ International Affairs 84:1, 131-143.

Holmes, John 2007: Congo's rape war. Los Angeles Times, 11 October.

Holt, Victoria K. and Tobias C. Berkman 2006: The Impossible Mandate? Military preparedness, the responsibility to protect and modern peace operations. Washington, D.C.: Stimson Center, <www.stimson.org>.

Holt, Victoria K. and Joshua G. Smith 2008: Halting Widespread or Systematic Attacks on Civilians: Military Strategies and Operations Concepts. A Workshop Report. Washington D. C.: Stimson Center.

Jones, Bruce D. 2007: Rwanda. In Mats Berdal and Spyros Economides (eds), United Nations Interventionism, 1991-2004. Cambridge:Cambridge University Press, 139-167.

Jones, Bruce, Carlos Pascual and Stephen J. Stedman 2008: Power and Responsibility. Building International Order in an Era of Transnational Threats. Washington D. C.: Brookings Institution Press.

Kaldor, Mary 2004: A force for intervention: A human security doctrine for Europe, and beyond. International Herald Tribune.

Kaldor, Mary 2008: 'Responsible Intervention' Survival 50:4, 191-200.

Kilcullen, David 2009: The Accidental Guerilla. Fighting Small Wars in the Midst of a Big One. New York: Oxford University Press.

Lacey, Mark 2004: In Congo War, Even Peacekeepers Add to Horror. New York Times, 18 December.

Lacey, Mark 2005: U.N. Forces Using Tougher Tactics to Secure Peace. New York Times, 23 May.

LeBor, Adam 2006: "Complicity with Evil". The United Nations in the Age of Modern Genocide. New Haven/London: Yale University Press.

Liu, Zhenmin 2009: Statement by Ambassador Zhenmin LIU at the Security Council Open Debate on Protection of Civilians in Armed Conflict. New York: Permanent Mission of the People's Republic of China to the UN.

Malloch Brown, Mark 2009: Rape: the insidiously powerful weapon of war. The Daily Telegraph, 7 March.

Paris, Roland 2001: 'Human Security. Paradigm Shift or Hot Air?' International Security 26:2, 87-102.

Perry, Alex 2008: What kind of peace is there to keep in Congo? TIME Magazine, 24 November.

Polgreen, Lydia 2008: Massacre Unfurls in Congo, Despite Nearby Support. New York Times, 11 December.

Power, Samantha 2002: A Problem from Hell. America and the Age of Genocide. New York: Basic Books.

Power, Samantha 2004: 'Business as Usual at the U.N.' Foreign Policy 144: September/October.

Riddell, Mary 2009: A glimmer of hope in the dark heart of Africa? Daily Telegraph, 23 March.

Schaller, Christian 2008: 'Gibt es eine "Responsibility to Protect"?' Aus Politik und Zeitgeschichte 46/2008, 9-14.

Security Council Report 2008: Protection of Civilians. Cross-Cutting Reports. New York: Security Council Report.

Seibel, Wolfgang 2008: Moderne Protektorate als Ersatzstaat: UN-Friedensoperationen und Dilemmata internationaler Übergangsverwaltungen. In Gunnar Folke Schuppert und Michael Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden: VS-Verlag, 499-530.

Seibel, Wolfgang 2009: ‘Internationale Politik und lernende Verwaltung: UN-Friedensmissionen zwischen politischer und bürokratischer Logik’ UNIVERSITAS 44.

Stengel, Frank A. und Christoph Weller 2008: Vier Jahre Aktionsplan "Zivile Krisenprävention" - war das alles? GIGA Focus Hamburg: German Institute for Global and Area Studies.

Traub, James 2005: The Congo Case. New York Times Magazine, 3 July.

Tull, Denis M. 2008: Kongo-Krise: Warum eine EU-Militäroperation keine Lösung ist. SWP-Aktuell. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Ulbert, Cornelia and Sascha Werthes (eds) 2008: Menschliche Sicherheit. Globale Herausforderungen und regionale Perspektiven. Baden-Baden: Nomos.

United States Army and Marine Corps 2007: The U.S. Army/Marine Corps Counterinsurgency Field Manual. Chicago: University of Chicago Press.

Wittig, Peter 2008a: ‘Das Leiden der Anderen’ Internationale Politik 63:10, 96-99.

Wittig, Peter 2008b: ‘Deutschland als aktive Friedensmacht. Plädoyer für die Unterstützung des UNO-Peacekeeping’ Zeitschrift für Politikwissenschaft 55:4, 435-443.

Menschliche Sicherheit: Erste Reflexionen zu den Prinzipien und politischen Implikationen eines Konzepts

Sascha Werthes

Im Laufe der letzten Dekade des 20. Jahrhunderts und zu Beginn des 21. Jahrhunderts können wir innerhalb und außerhalb des institutionellen Kontextes der Vereinten Nationen viele Entwicklungen beobachten, die als Ausdruck eines neuen oder zumindest neu erwachten ethisch-humanitären internationalen Konsenses betrachtet werden können. Die Etablierung des Internationalen Strafgerichtshofes, die gestiegene Zahl internationaler Friedensmissionen, die Einrichtung der *Peacebuilding Commission*, verschiedene Konventionen wie z. B. die Ottawa-Konvention zum Verbot von Antipersonenlandminen oder die Konventionen der Konferenzen in Dublin und Oslo zum Verbot von Streubomben bzw. Streumunition und das – wenn auch umstrittene – Konzept humanitärer Interventionen (vor allem in der Form der *Responsibility to Protect*/Verantwortung zum Schutz, ICISS 2001) können hier als Belege für diese Entwicklungstendenzen angeführt werden. In direkter inhaltlicher Nähe zu diesen Veränderungsprozessen steht ein Sicherheitskonzept, welches aller Kritik zum Trotz eine ungeahnte politische Wirkungskraft entfaltet hat (siehe Chandler 2008a, 2008b; Ambrosetti 2008; Owen 2008; Wibben 2008).

Als Ursprung des Konzepts menschlicher Sicherheit gilt der „Bericht über menschliche Entwicklung“ des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen von 1994 (UNDP 1994). Zunächst darauf ausgelegt von entwicklungspolitischer Seite die „Friedensdividende“ einzufordern, die nach Ende des Ost-West-Konflikts erreichbar schien (UNDP 1994, Kap. 3), entwickelte das Konzept schnell ein ungeahntes Potenzial als Mobilisierungsbegriff und politisches Leitmotiv für eine heterogene Koalition von humanitären und entwicklungspolitisch engagierten Nichtregierungsorganisationen (NGOs), internationalen Organisationen und so genannten Mittelmächten - letztlich mit dem Ziel, bestimmten Themenfeldern eine höhere Priorität auf der politischen Tagesordnung beizumessen.

Trotz oder gerade wegen seiner konzeptionellen Vagheit und Mehrdeutigkeit hat sich diese sicherheitspolitische Perspektive, welche das Individuum und nicht mehr den Staat in das Zentrum der Aufmerksamkeit stellt, als wichtiger – positive Assoziationen weckender – Bezugspunkt für normative Politikformulierungen und politische Mobilisierung angeboten.

Im Folgenden wird zunächst das Ursprungskonzept menschlicher Sicherheit analysiert. Hiernach stehen zentrale Prinzipien und erste Reflexionen zu den politischen Implikationen eines solchen Konzepts im Vordergrund der Betrachtung. Abschließend werden die Vor- und Nachteile einer Übernahme des Konzepts menschlicher Sicherheit als politisches Leitmotiv für die deutsche Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik kritisch einander gegenüber gestellt.

Menschliche Sicherheit als Konzept und Fokus der Internationalen Beziehungen

Obwohl bereits 1994 durch das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen der Weltöffentlichkeit vorgestellt, gelang es dem „Konzept menschlicher Sicherheit“ erst einige Jahre später, eine größere Aufmerksamkeit sowohl in den politischen als auch in den akademischen Diskursen und Debatten zu erlangen. So stellen Werthes und Debiel (2009: 155) mit Verweis auf weitere Autoren ausdrücklich fest, „dass es [das „Konzept menschlicher Sicherheit“: der Verf.] sich trotz vielfältiger und nachhaltiger Kritik sowohl in der akademi-

schen Diskussion […] als auch in der politischen Praxis […] erstaunlich gut behauptet hat und aller Voraussicht nach auch in den kommenden Jahren die Forschung und Praxis beschäftigen wird".

Das „Konzept menschlicher Sicherheit" tritt hierbei weniger als Alternative denn als Ergänzung zum staatszentrierten Sicherheitsverständnis in Erscheinung, da es kritische Herausforderungen und Zusammenhänge der heutigen globalisierten Welt zu erfassen vermag (Werthes/Debiel 2009: 155; siehe auch Debiel/Werthes 2006; Renner 2005; Kaldor 2007). Es ist letztlich der mit dem Konzept verbundene Perspektivenwechsel, der seine Bedeutung für die politische Praxis des 21. Jahrhunderts ausmacht. Die Erfahrungen gegen Ende des 20. und zu Beginn des 21. Jahrhunderts zeigen, dass die zentralen sicherheitspolitischen Kontexte einer verstärkten Berücksichtigung innerstaatlicher sowie transnationaler Problemlagen bedürfen. Sowohl die Außen- und Sicherheitspolitik als auch die Entwicklungspolitik müssen gleichermaßen auf eine nachhaltige Beeinflussung der Kontexte der internationalen Beziehungen ausgerichtet sein. Das „Konzept menschlicher Sicherheit" rückt diese in das Zentrum der Aufmerksamkeit, indem es die Sicherheitslage und –bedrohungen des Individuums bzw. der jeweiligen Bevölkerungsgruppen zum Ausgangspunkt nimmt. Hierdurch wird das Verständnis für interdependente Zusammenhänge von sicherheits-, entwicklungs- und menschenrechtspolitischen Verhältnissen als Handlungsherausforderung in einer globalisierten Welt gestärkt. Ähnlich argumentiert Pauline Kerr (2007: 91), wenn sie betont: „*the human security concept does show that state centric realism is not a sufficient security argument that it does not adequately address the security of people inside states from political violence*".

Sehr ausdrucksstark brachte Lloyd Axworthy[59] für die kanadische Außenpolitik diesen notwendig gewordenen Perspektivenwandel auf den Punkt:

> „*In the time since I became foreign minister of Canada, a shift has occured in what it means to be secure. Today, the language of foreign affairs includes protecting civilians, war-affected children, the threat posed by terrorism, drug trafficking, and forced migration, not just states' rights and national sovereignty. This represents an important progression in the global lexicon. It is also a much needed and welcomed change in perspective. […] What we have advanced as our human security policy is a direct reflection of the change in perspective*" (Axworthy 2001: 3).

Diese Referenzpunkte geben bereits erste Hinweise, warum das „Konzept menschlicher Sicherheit" im Rahmen des UN-Entwicklungsprogramms entstand und warum es sich trotz – oder vielleicht gerade wegen – seiner kritisierten konzeptionellen Vagheit und Mehrdeutigkeit einen festen Platz zunächst in den politischen, schließlich aber auch in den akademischen Debatten erobert hat (Ulbert/Werthes 2008: 13). Es ist daher angebracht, die Ursprungsidee des UNDP näher zu beleuchten.

Das Ursprungskonzept menschlicher Sicherheit

Seit der ersten Hälfte der 1990er Jahre steht die internationale Gemeinschaft zunehmend vor der Aufgabe, adäquate Antworten sowohl auf Prozesse und Dynamiken fragiler Staatlichkeit und komplexer humanitärer Notlagen als auch auf innerstaatliche Gewaltkonflikte zu finden. Darüber hinaus galt es – und dies verdeutlichte vielen Regierungen den akuten Handlungsbedarf – auf häufig damit einhergehende Gewaltphänomene mit transnationalen Auswirkungen zu reagieren bzw. die Zusammenhänge und Ursachen auch konzeptionell

59 Lloyd Axworthy war von 1996 bis 2000 kanadischer Außenminister unter Jean Chrétien. Kanada gilt seit dieser Zeit als einer der wichtigsten Protagonisten des Konzepts menschlicher Sicherheit.

zu erfassen. Das Konzept der menschlichen Sicherheit bot zahlreiche Anknüpfungspunkte, um dies leisten zu können. Es verwirklichte deshalb in relativ kurzer Zeit sein Potenzial als Mobilisierungsbegriff für eine heterogene Koalition von humanitären und entwicklungspolitisch engagierten Nichtregierungsorganisationen, internationalen Organisationen und so genannten Mittelmächten (vgl. Werthes/Debiel 2009: 158; Paris 2001: 88).

Zentrales Element dieser von Seiten des UNDP angeregten konzeptionellen Neuorientierung der internationalen Politik war die Verschiebung des zentralen Bezugspunktes sicherheitspolitischer Überlegungen weg vom Staat hin zum Individuum. Die Veröffentlichung des UNDP-Berichts über menschliche Entwicklung 1994 war der intellektuelle Ursprung des Konzepts menschliche Sicherheit und zugleich der Katalysator für eine neue Sicherheitsdebatte, welche die Sicherheit des Einzelnen, seine Schutzbedürftigkeit sowie seine Rechte zum Ausgangspunkt nahm (vgl. MacFarlane/Khong 2006).

Bereits im Ursprungskonzept sind zwei Bereiche angelegt, entlang derer sich später zwei perspektivische (Auslegungs-)Schulen entwickelten. Zum einen sollte menschliche Sicherheit als die Absicherung gegen chronische Bedrohungen wie beständige Gewalt, Hunger, Krankheiten und Unterdrückung (*Freedom from Fear* – Freiheit von Angst) verstanden, zum anderen sollte der Schutz vor plötzlichen und schmerzlichen Zerrüttungen des täglichen Lebens (*Freedom from Want* – Freiheit von Not) berücksichtigt werden (vgl. Ulbert/Werthes 2008).

Zentral für die argumentative Verteidigung dieser Perspektive eines zeitgemäßen Sicherheitsverständnisses war die Betonung von essentiellen Leistungskriterien:

- Jedes Sicherheitskonzept müsse in seiner normativen Grundannahme universalistisch konzipiert sein,
- es müsse die Interdependenz entwicklungs- und sicherheitspolitischer Herausforderungen berücksichtigen und daher
- einen präventiven Charakter haben,
- der Fokus müsse aufgrund der Interdependenz der entwicklungs- und sicherheitspolitischen Herausforderungen auf der Schutzbedürftigkeit des einzelnen Menschen liegen – und somit Menschenrechte zentral berücksichtigen (Ulbert/Werthes 2008 mit Bezug auf UNDP 1994: 22-23).

Zusammengefasst lässt sich für das „Konzept menschlicher Sicherheit“ folgendes festhalten: Nicht der Staat, sondern der Mensch wird zum notwendigen Bezugspunkt der sicherheitspolitischen Überlegungen. Zudem erlaubt diese Neuorientierung bisher konzeptionell vernachlässigte Zusammenhänge von (internen) Konflikten und transnationalen nichtmilitärischen Bedrohungen mit entwicklungspolitischen Herausforderungen perspektivisch zu erfassen. Neben der Gewalt innerhalb von Staaten bezieht dieses Konzept mit ein, dass auch nicht-militärische Bedrohungen wie Umweltzerstörung und Effekte der globalen Klimaveränderungen, Pandemien (HIV/AIDS, SARS) oder auch Migrationsbewegungen (Flüchtlinge, Binnenvertriebene) gravierende sicherheitspolitische Auswirkungen auf der lokalen, regionalen und globalen Ebene haben können (vgl. u.a. Kerr 2007: 93; Hubert 2001; Fukuda-Parr 2003; Khagram 2003; Chen/Narasimhan 2003; Heymann 2003; CHS 2003).

Problematisch bleibt allerdings beim UNDP-Bericht zunächst die Verknüpfung der beiden Agenden. Die Wechselbeziehung zwischen der Forderung nach Schutz vor physischer Gewalt (Freiheit von Furcht), welche von unmittelbarer Bedeutung für die Friedens- und Konfliktforschung ist, zu der nach Schutz vor Not und Entbehrungen, wodurch Aufgaben einer entwicklungspolitischen Agenda (Freiheit von Not) betont werden, bleibt analytisch in

Teilen unterbelichtet. Dieser Mangel ist vielfach als Ausgangspunkt harscher Kritik genutzt worden.

An dieser Stelle gilt es festzuhalten, dass menschliche Sicherheit sich nicht auf die Einhegung von Krieg oder seinen Auswirkungen beschränkt. Das Konzept fordert traditionelle, enge Vorstellungen von staatlicher Souveränität heraus, indem es nicht an Grenzen halt macht. Terroristische Netzwerke, international organisierte Drogen- und Verbrecherkartelle sowie Flüchtlings- und Migrationsbewegungen verdeutlichen aus Sicht der Befürworter des Konzepts augenscheinlich, dass die Sicherheit der Lebensbedingungen von Menschen in einer Region oder in einem Land die Sicherheit und Lebensbedingungen in anderen Regionen und anderen Teilen der Welt beeinflussen können. Die Bandbreite möglicher Bedrohungen für ein menschenwürdiges Dasein, das es zu schützen gilt, wird durch diese Perspektive erheblich erweitert.

Der UNDP-Bericht von 1994 benennt sieben sicherheitspolitische Herausforderungen (UNDP 1994: 25-33) und konkretisiert diese später:

- ökonomische Sicherheit - die Notwendigkeit eines Grundeinkommens aus produktiver und einträglicher Arbeit,
- Ernährungssicherheit - jeder Mensch genießt zu jeder Zeit die Sicherheit einer Grundversorgung,
- gesundheitliche Sicherheit insbesondere auch für die Armen dieser Welt,
- Umweltsicherheit, die ein Leben in einer gesunden physischen Umwelt ermöglicht,
- persönliche Sicherheit mit dem Ziel, die Bedrohungen durch gewaltsame Kriminalität zu minimieren,
- Sicherheit der Gemeinschaft, die die freie Zugehörigkeit zu Gruppen erlaubt (vorausgesetzt, dass die sozialen Normen und die Handlungen der Gruppen nicht das Leben anderer Menschen bedrohen), und
- politische Sicherheit - die Möglichkeit in einer Gesellschaft zu leben, welche die fundamentalen Menschenrechte akzeptiert und einhält.

An dieser Stelle wird die zentrale Logik der Argumentation noch einmal augenscheinlich. Ökonomische Entwicklung, Stabilität und Sicherheit/Frieden bedingen sich gegenseitig und können in Entwicklungsländern oder fragilen Staaten nicht nachhaltig sein, solange die Menschen ihr (Über-)Leben nicht als gesichert betrachten können.

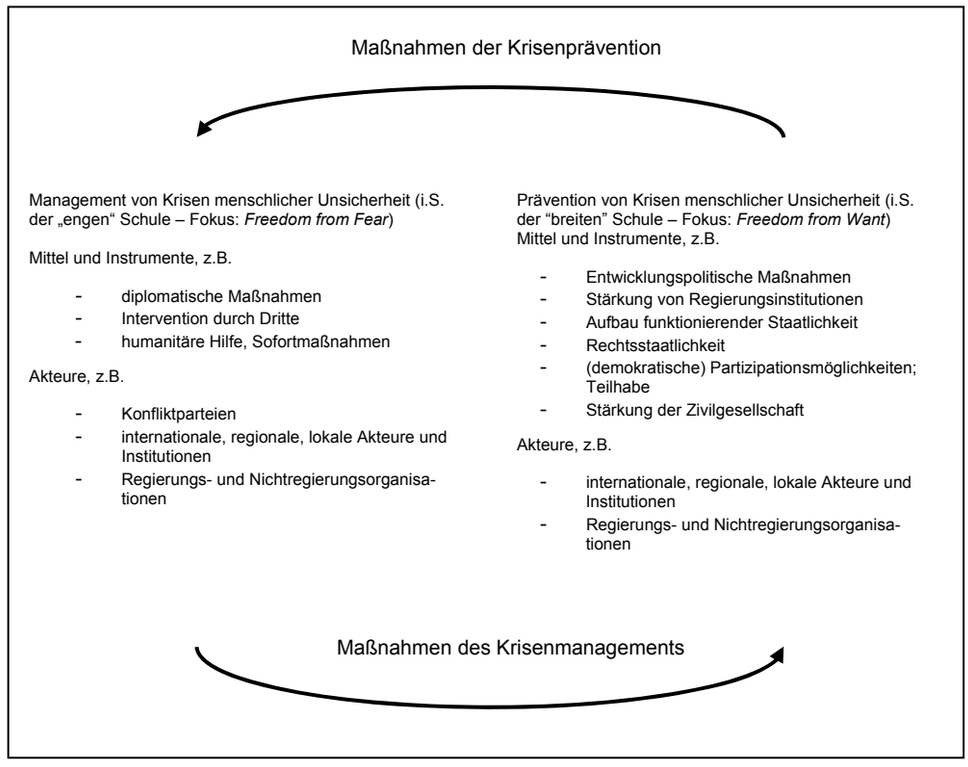
Die Forderungen des UNDP und die ihnen zugrunde liegenden Zusammenhänge der wechselseitigen Abhängigkeit von entwicklungs- und sicherheitspolitischen Herausforderungen werden letztlich international breit geteilt. Und auch in der deutschen Politik findet diese Sichtweise - sei es in öffentlichen politischen Stellungnahmen, sei es im Weißbuch zur Sicherheitspolitik oder im Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, eine weitgehende Unterstützung.

Allerdings bleibt festzuhalten, dass die politische und akademische Auseinandersetzung über Ursache-Wirkung-Zusammenhänge noch nicht in jedem Punkt zu einem eindeutigen Abschluss gekommen ist. Unabhängig davon lassen sich allerdings die politischen Implikationen und die analytisch gehaltvollen Konturen des Konzepts bereits näher herausarbeiten.

Die angedeutete Problematik bei der Bestimmung von Ursache-Wirkung-Zusammenhängen hat in der politischen Praxis letztlich zur Herausbildung von zwei Schulen (vgl. Kerr 2007: 95ff; Bosold/Werthes 2005) geführt, auf die an dieser Stelle nicht näher eingegan-

gen werden soll. Beide Konzeptionalisierungen stehen allerdings in einer Wechselbeziehung zueinander. Sie fokussieren jeweils einen der beiden spezifischen Bereiche (*Freedom from Fear*/Freiheit von Furcht oder *Freedom from Want*/Freiheit von Not) des Ursprungskonzepts und messen diesen die unbedingte Handlungspriorität bei ihren politischen Initiativen zur Verbesserung der menschlichen Sicherheit bei (siehe auch Abbildung 1: Der politische Handlungsrahmen).

Abbildung 1: Der politische Handlungsrahmen



(Kerr 2007: 100; leicht adaptierte und übersetzte Fassung)

Zusammenfassend lässt sich an dieser Stelle noch einmal festhalten, dass eine Politik menschlicher Sicherheit auf lokaler, regionaler oder internationaler Ebene vielfältige Schattierungen erhalten kann. Die Stärke dieses Ansatzes besteht nicht darin, ein völlig neues Portfolio politischer Strategien und Instrumente zu eröffnen, sondern aufzuzeigen, wie die verschiedenen etablierten Handlungsstrategien konzeptionell einem Ziel beziehungsweise einer Handlungspriorität zugeordnet werden können. Das gemeinsam geteilte Sicherheitskonzept dient den beteiligten Akteuren als kommunikativer Rahmen zur Abstimmung der Strategien und Maßnahmen. Es steht zudem ein analytischer Rahmen zur Verfügung, mit dem die Ursachen menschlicher Unsicherheit, deren Auswirkungen mitunter transnationale Ausmaße erlangen können, erfasst werden. Zugleich liefert menschliche Sicherheit einen normativen Bezugspunkt, um die „Qualität" politischer Strategien und Instrumente – auch im Sinne ihrer Nachhaltigkeit – zu bewerten. Ihre Effizienz und Effektivität muss sich letztlich in der Verbesserung der menschlichen Sicherheit vor Ort beweisen.

Prinzipien und Implikationen für eine Politik menschlicher Sicherheit

Es bleibt abschließend zu fragen, wie sich eine Politik menschlicher Sicherheit konkretisieren und ausgestalten lässt (hierzu auch Martin/Owen 2010). Für die europäische und deutsche Perspektive sind die Überlegungen von Mary Kaldor (2007) beziehungsweise der *Study Group on Europe's Security Capabilities* (der sogenannte Barcelona Report von 2004) und der *Human Security Study Group* (der sogenannte Madrid Report von 2007) von Interesse.

Nach Kaldor (2007: 184ff.) lassen sich fünf Prinzipien benennen, die veranschaulichen, wie sich eine Politik menschlicher Sicherheit von der konventionellen Sicherheits- und Entwicklungspolitik unterscheidet. Diese Prinzipien beziehen sich sowohl auf die Ziele als auch auf die Mittel einer solchen Politik. Genau hier gilt es zu bedenken, dass während sich z.B. die Diskussionen über die so genannte *Responsibility to Protect* (R2P, Verantwortung zum Schutz) vor allem auf die Frage konzentrieren, wann der Einsatz militärischer Mittel gerechtfertigt erscheint, wird das gleichsam relevante Problem, wie die militärischen Mittel eingesetzt werden sollen, häufig stark vernachlässigt. Ebenfalls wird vielfach diskutiert, wie zivile Mittel des Krisenmanagements genutzt werden können, um beispielsweise Rechtsstaatlichkeit (wieder-)herzustellen. Allerdings bleiben die Fragen zur zivil-militärischen Kooperation (wie und wann) häufig unbeantwortet. Die von Mary Kaldor entwickelten Prinzipien einer Politik menschlicher Sicherheit bieten hierfür einen viel versprechenden Orientierungsrahmen, zumal sie für alle Konfliktphasen eine Handlungsrelevanz beanspruchen können (hierzu und zum Folgenden Kaldor 2007: 185ff.).

Prinzip 1: Vorrang von Menschenrechten

Der Vorrang der Menschenrechte unterscheidet eine Politik menschlicher Sicherheit von traditionellen staatszentrierten Ansätzen. In neuerer Zeit wurde wiederholt darüber diskutiert, wann die humanitäre Notlage von Menschen Vorrang vor dem völkerrechtlichen Souveränitätsprinzip (Stichwort humanitäre Intervention, R2P) habe. Ein häufiges Argumentationsmuster geht davon aus, dass unter bestimmten Voraussetzungen eine Schutzverantwortung unter Einschluss einer militärischen Intervention zu rechtfertigen ist. Gleichwohl gilt es zu berücksichtigen, dass die ergriffenen Maßnahmen ohne Ausnahme den gleichen Prinzipien unterworfen sein müssen. Für das Militär bedeutet dies, dass der Schutz von Zivilisten immer Vorrang haben muss. So genannte Kollateralschäden sind daher nicht hinnehmbar, weshalb besondere Anforderungen an militärische Strategien und Taktiken formuliert werden müssen. Im Hinblick auf humanitäre Operationen verdeutlicht wahrscheinlich die britische Intervention in Nordirland die Konsequenzen dieses Prinzips am augenscheinlichsten. Der Schutz der Bürger sollte zu jedem Zeitpunkt im Vordergrund stehen.

Dieses Prinzip hat aber auch Konsequenzen für entwicklungspolitische Entscheidungen. Die Konditionalisierung von Entwicklungshilfe und die Schwerpunktsetzung auf ökonomisches Wachstum sind nicht zuletzt in Postkonfliktsituationen im Hinblick auf die Folgen für die Situation von Menschen und die Menschenrechtssituation zu betrachten. Die Lebensbedingungen der Menschen müssen auch in Staaten mit schwacher Regierungsführung oder solchen, die die Bedingungen nicht erfüllen, im Vordergrund stehen.

Prinzip 2: Legitime politische Autorität

Eine Politik menschlicher Sicherheit ist abhängig von legitimen Institutionen und dem Vertrauen der lokalen Bevölkerung in diese. Verschiedenste Maßnahmen wie vorübergehende

Protektorate oder Sicherheitssektorreformen müssen sodann auch einen Beitrag leisten, legitime Institutionen wieder herzustellen.

Prinzip 3: Multilateralismus

Eine Politik menschlicher Sicherheit verfolgt notwendigerweise eine globale Perspektive, weshalb sie vorzugsweise multilateral initiiert und implementiert werden sollte. Hierbei bedeutet Multilateralismus mehr als nur das Handeln einer Gruppe von Staaten. Er ist eng verknüpft mit der Frage von Legitimität. Ein grundlegendes Kriterium, das den Ansatz einer Politik menschlicher Sicherheit vor dem Vorwurf des „Neo-Kolonialismus" bewahrt. Hierzu gehört vor allem die Verpflichtung, sich mittels internationaler, aber auch regionaler Institutionen und Organisationen gemeinsam den Herausforderungen zu stellen, gemeinschaftliche Normen und Regeln zu schaffen und zu etablieren und diese kooperativ durchzusetzen. Zugleich stellt dieses Prinzip aber auch eine zentrale Aufgabe im Hinblick auf die (inhaltliche) Abstimmung und Koordination verschiedener Politikfelder in Institutionen und Organisationen dar. Präventive und pro-aktive Politiken können nur eingeschränkt erfolgreich sein, wenn sie isoliert oder gar widersprüchlich zu einander stehen. Eine effektive Zusammenarbeit unter den multilateralen Akteuren, wie z. B. die Vereinten Nationen, die Weltbank, der Internationalen Währungsfonds, und regionalen Institutionen ist hier ebenfalls von Bedeutung.

Prinzip 4: Der *Bottom-up*-Ansatz

Schon heute gilt, dass „Partnerschaft", *„local ownership"* (lokale Mitverantwortung und Beteiligung) sowie „Partizipation" zentrale und wichtige Ansätze für eine nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit sind. Für den Bereich der Sicherheitspolitik gilt dies gleichermaßen. Die Kommunikation mit, die Konsultation von und der Dialog mit lokalen Akteuren und Interessengruppen ist für beide Politikfelder in derselben Weise wichtig. Die Erfahrungen zeigen, dass dies nicht nur wichtig ist, um die Herzen und den Verstand der Menschen vor Ort zu gewinnen, sondern auch, dass nur so wichtiges Wissen und Erfahrungen über die Situation und Problemlage vor Ort gewonnen werden können, um adäquate politische Strategien zu entwickeln und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

Prinzip 5: Ein regionaler Fokus

Fragile Staatlichkeit und die so genannten „neuen Kriege" führen oft zu negativen Auswirkungen auf die jeweilige Region. Hierzu zählen vor allem Migrationsbewegungen von Flüchtlingen und Vertriebenen, aber auch regionale Netzwerkstrukturen krimineller und extremistischer Gruppierungen. Die Konflikte in Sierra Leone, Liberia oder auch dem Sudan illustrieren die regionalen Problemlagen solcher Konflikte.

Auch im Hinblick auf eine stabile ökonomische Entwicklung erhält die regionale Perspektive eine grundlegende Bedeutung. Die Etablierung und Stabilisierung von regionalen Absatzmärkten und der Aufbau von Handelsbeziehungen kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten, Armut, Unsicherheit und Ausbreitung einer informellen und illegalen Ökonomie einzudämmen.

Der Ansatz einer Politik menschlicher Sicherheit ist letztlich umfassend. Er berücksichtigt durch seine perspektivische Ausrichtung nicht nur Aktivitäten in „heißen" Konfliktphasen, sondern betont ausdrücklich die besondere Rolle und die damit einhergehenden politi-

schen Handlungsimplikationen präventiver Maßnahmen, welche auf die Ursachen und Kontextbedingungen menschlicher Unsicherheit ausgerichtet sind.

Die Gewährleistung öffentlicher Sicherheit - etwa durch die Etablierung von Rechtssicherheit einschließlich der Rechtsdurchsetzung - sind sowohl für die Sicherheitspolitik als auch für den Aufbau legaler Erwerbsgrundlagen für die Entwicklungszusammenarbeit von zentraler Bedeutung. Perspektivisch bedeutet dies eine verstärkte Präsenz und ein verstärktes Engagement internationaler und regionaler Akteure in Ländern und in Situationen, die durch ein hohes Maß an menschlicher Unsicherheit geprägt sind.

Für den Bereich von Friedensunterstützungsmaßnahmen empfiehlt sich der Aufbau von speziellen *human security forces*, d. h. Einsatzkräften für Aufgaben zur Gewährleistung menschlicher Sicherheit. Diese Einsatzkräfte sollten aus militärischen, polizeilichen und zivilen Kräften zusammengesetzt sein, für die klare Einsatzbefehle und Verhaltenskodizes gelten. Ihre vornehmliche Aufgabe ist die (Wieder-)Herstellung und Stabilisierung öffentlicher Sicherheit sowie der Schutz der Zivilbevölkerung. Hierzu bedarf es der Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts sowohl für den Bereich der Normentwicklung (z.B. R2P, Verbot von Antipersonen Landminen) als auch im Bereich der Rechtsdurchsetzung (z.B. Internationaler Strafgerichtshof) oder die Überarbeitung bzw. Effektivierung von internationalen Handlungsoptionen (z.B. smarte Sanktionen).

Einen entscheidenden Beitrag kann die Entwicklungszusammenarbeit im Sinne einer präventiven und nachhaltigen sicherheitspolitischen Strategie leisten. Wie die bisherigen Erfahrungen verdeutlichen, können kombinierte Maßnahmen der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit in allen Konfliktphasen erfolgreich eingesetzt werden. Sie bilden augenscheinlich eine wichtige Grundlage dafür, dem gewaltförmigen Austrag von Konflikten präventiv entgegen zu wirken und die Friedenskonsolidierung nach der Beendigung von Gewaltkonflikten zu unterstützen.

Leitmotiv oder Fallstrick für eine deutsche Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik?

Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass in der deutschen friedens- und sicherheitspolitischen Debatte bereits viele Überlegungen aufgegriffen wurden, die dem Konzept der menschlichen Sicherheit zugrunde liegen. Es kann somit nicht überraschen, dass die Agenda menschlicher Sicherheit in zahlreiche Handlungsfelder der Außen- und Sicherheitspolitik Eingang gefunden hat, auch wenn sie nicht explizit als politisches Leitmotiv übernommen wurde. Allerdings sind die Möglichkeiten einer mulitlateralen Zusammenarbeit mit neuen und alten Partnern bei weitem noch nicht ausgeschöpft. In einigen Politikfeldern, die eng mit der Agenda der menschlichen Sicherheit verknüpft sind, wie z.B. der Etablierung des Internationalen Strafgerichtshofes oder der konzeptionellen Weiterentwicklung der *Smart Sanctions*-Idee (Bonn-Berlin-Prozess), haben deutsche Initiativen die Gestaltung evolutionärer Normbildungsprozesse im Sinne menschlicher Sicherheit stark beeinflusst. Dies ist nicht weiter verwunderlich, da das „Konzept menschlicher Sicherheit“ nicht im Widerspruch zur Idee der vernetzten Sicherheit, wie sie im Weißbuch festgehalten ist, steht und sich vorzüglich in die Inhalte des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ einfügt. Ein deutlicheres Bekenntnis zum „Konzept menschlicher Sicherheit“ und die damit verbundene Beteiligung an Initiativen wie dem *Human Security Network* oder die stringente Unterstützung des *United Nations Human Security Trust Fund* könnte sowohl das *Agenda-Setting* als auch die Durchsetzung gemeinsamer Positionen in Kooperation mit staatlichen und nicht-staatlichen Partnern positiv verstärken.

Darüber hinaus besteht Grund zu der Annahme, dass das Konzept der menschlichen Sicherheit, auch wenn es noch nicht in allen Teilen ausgereift ist, einen wichtigen normativen Referenzpunkt für außen-, sicherheits- und entwicklungspolitische Programme bilden könnte, z. B. bei der Bündelung der friedens- und sicherheitspolitischen Aktivitäten oder für die ressortübergreifende Abstimmung von Maßnahmen der Gewalt- und Krisenprävention bzw. der Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung.

Ein weiterer Vorteil bestünde darin, dass eine Politik der menschlichen Sicherheit eine hohe Legitimität in Anspruch nehmen könnte. Das vielfältige Engagement Deutschlands im internationalen Konfliktmanagement würde auf eine größere Akzeptanz in der Bevölkerung stoßen, da es mit einem identifizierbaren, positiv besetzten normativen Handlungsmotiv in Verbindung gebracht werden könnte. Kanada ist ein gutes Beispiel für solch einen Zusammenhang.

Aber worin bestehen dann mögliche Fallstricke einer stärkeren Orientierung der Friedens- und Sicherheitspolitik am Konzept der menschlichen Sicherheit? Eine solche Politik wird langfristig nur Früchte tragen, wenn menschliche Sicherheit als Leitmotiv mehr ist als bloße politische Rhetorik. Für einschlägige Maßnahmen müssen konsequent finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt und die entsprechenden internationalen Vereinbarungen und Normsetzungen auf nationaler Ebene implementiert werden. Zugleich sollte man sich keine Illusionen darüber machen, dass eine glaubwürdige Orientierung am Konzept der menschlichen Sicherheit nicht auch mit (neuen) Risiken und mit gefährlichen Einsätzen von deutschem Militär- und Zivilpersonal in internationalen Konfliktherden verbunden sein kann. Die Übernahme von politischer Verantwortung heißt auch, die Kosten und Risiken zu akzeptieren. Wie die aktuellen Auseinandersetzungen über den Afghanistan-Einsatz verdeutlichen, bedarf es hierfür einer überzeugenden friedens- und sicherheitspolitischen Perspektive, die in der Öffentlichkeit Unterstützung und Legitimität erhält. Das Konzept der menschlichen Sicherheit könnte hierfür ein wichtiger Baustein sein.

Literaturhinweise

Ambrosetti, David 2008: Human Security as Political Resource: A Response to David Chandler's 'Human Security: The Dog That Didn't Bark'. In: Security Dialogue, 39 (4): 439-444.

Axworthy, Lloyd 2001: Introduction. In: McRae, Rob/Hubert, Don (eds): Human Security and the New Diplomacy. Protecting People, Promoting Peace. Montreal/Kingston: McGill-Queen's University Press, 3-13.

Bosold, David/Werthes, Sascha 2005: Human Security in Practice: Canadian and Japanese Experiences. In: Internationale Politik und Gesellschaft/International Politics and Society, 1/2005: 84-101.

Chandler, David 2008a: Human Security: The Dog That Didn't Bark. In: Security Dialogue, 39 (4): 427-438.

Chandler, David 2008b: Human Security II: Waiting for the Tail to Wag the Dog – A Rejoinder to Ambrosetti, Owen and Wibben. In: Security Dialogue, 39 (4): 463-469.

Chen, Lincoln/Narasimhan, Vasant 2003: Global Health and Human Security. In: Chen, Lincoln/Fukuda-Parr, Sakiko/Seidensticker, Ellen (eds): Human Insecurity in a Global World. Cambridge/London: Harvard University Press: 183-194.

Commission on Human Security, CHS 2003: Human Security Now. Protecting and empowering people. New York: Commission on Human Security.

Debiel, Tobias/Werthes, Sascha 2006: Fragile Staaten und globale Friedenssicherung. In: Debiel, Tobias/ Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz (Hrsg.): Globale Trends 2007. Frieden – Entwicklung – Umwelt. Frankfurt/Main: Fischer TB Verlag: 81-104.

Fukuda-Parr, Sakiko 2003: New Threats to Human Security in the Era of Globalization in: Chen, Lincoln/Fukuda-Parr, Sakiko/Seidensticker, Ellen (eds): Human Insecurity in a Global World. Cambridge/London: Harvard University Press: 1-14.

Heymann, David L. 2003: Infectious Disease Threats to National and Global Security, in: Chen, Lincoln/Fukuda-Parr, Sakiko/Seidensticker, Ellen (eds): Human Insecurity in a Global World. Cambridge/London: Harvard University Press: 195-214.

Hubert, Don 2001: Resources, Greed, and the Persistence of Conflict, in: McRae, Rob/Hubert, Don (eds): Human Security and the New Diplomacy. Protecting People, Promoting Peace. Montreal/Kingston: McGill-Queen's University Press: 178-189.

Human Security Study Group 2007: A European Way of Security. The Madrid Report of the Human Security Study Group comprising a Proposal and Background Report. (8 November, 2007). Madrid.

International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS 2001: The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Centre.

Kaldor, Mary 2007: Human Security. Reflections on Globalization and Intervention. Cambridge: Polity Press.

Kerr, Pauline 2007: Human Security. In: Collins, Alan (ed.): Contemporary Security Studies. Oxford: Oxford University Press, 91-108.

MacFarlane, S. Neil/Khong, Yuen Foong 2006: Human Security and the UN. A Critical History. Bloomington: Indiana University Press.

Martin, Mary/Owen, Taylor 2010: The Second generation of human security: lessons from the UN and EU experience. In: International Affairs, 86 (1): 211-224.

Owen, Tayler 2008: The Critique That Doesn't Bite: A Response to David Chandler's 'Human Security: The Dog That Didn't Bark'. In: Security Dialogue, 39 (4): 445-453.

Paris, Roland 2001: Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? In: International Security, 26 (2): 67-102.

Renner, Michael 2005: Security Redefined. In: World Watch Institute (ed.): State of the World 2005. A World Watch Institute Report on Progress Toward a Sustainable Society. New York/London: W. W. Norton & Company: 3 – 19.

Study Group on Europe's Security Capabilities 2004: A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Security Group on Europe's Security Capabilities. (Presented to EU High Representative for Common Foreign and Security Policy Javier Solana, 15 September, 2004). Barcelona.

Werthes, Sascha/Debiel, Tobias 2009: Menschliche Sicherheit. In: Ferdowsi, Mir A. (Hrsg.): Internationale Politik als Überlebenswelt. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit: 155-178.

Wibben, Annick T.R. 2008: Human Security: Toward an Opening. In: Security Dialogue, 39 (4): 455-462.

Ulbert, Cornelia/Werthes, Sascha (2008): Menschliche Sicherheit – Der Stein der Weisen für globale und regionale Verantwortung? Entwicklungslinien und Herausforderungen eines umstrittenen Konzepts. In: Ulbert, Cornelia/Werthes, Sascha (Hrsg.): Menschliche Sicherheit – Globale Herausforderungen und regionale Perspektiven. Baden-Baden: EINE WELT, Nomos: 13-30.

United Nations Development Programme, UNDP (1994): Human Development Report 1994. Oxford et al. Oxford University Press.

Neuere Veröffentlichungen des Autors zur menschlichen Sicherheit:

Werthes, Sascha 2009: Menschliche Sicherheit – Ein erster Überblick. In: Frühbauer, Johannes J./Hörter, Michael/Noweck, Anna (Hrsg.): Freiheit – Sicherheit – Risiko. Christliche Sozialethik vor neuen Herausforderungen. Münster: Aschendorff: 33-51.

Werthes, Sascha/Heaven, Corinne/Vollnhals, Sven 2009: Development, Security, and the Contested Usefulness of Human Security. A Human (In-) Security Index, Paper vorgestellt auf der APSA Conference 2009, 3-6 September 2009 Toronto. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1449319>.

Debiel, Tobias/Werthes, Sascha 2009: Menschliche Sicherheit. In: Ferdowsi, Mir A. (Hrsg.): International Politik als Überlebensstrategie. München: Landeszentrale für politische Bildung Bayern: 155-176.

Werthes, Sascha/Debiel, Tobias 2009: The Horizontal and Vertical Extension of the International Security Agenda: How does the Human Security Approach fit in? In: Brauch, Hans Günter, et al. (eds): Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts. Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, Vol. 4. Berlin et al.: Springer-Verlag: 1013-1021.

Ulbert, Cornelia/Werthes, Sascha (Hrsg.) 2008: Menschliche Sicherheit – Globale Herausforderungen und regionale Perspektiven. EINE WELT – Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 21, Baden-Baden: Nomos.

Debiel, Tobias/Werthes, Sascha (eds) 2006: Human Security on Foreign Policy Agendas. Changes, Concepts and Cases. Duisburg: Institute for Development and Peace, University of Duisburg-Essen (INEF Report, 80/2006).

Debiel, Tobias/Werthes, Sascha 2006: Fragile Staaten und globale Friedenssicherung. In: Debiel, Tobias/Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Globale Trends 2007. Frieden – Entwicklung – Umwelt. Frankfurt a.M.: Fischer TB Verlag: 81-103.

Bosold, David/Werthes, Sascha 2005: Human Security in Practice: Japanese and Canadian Experiences. In: Internationale Politik und Gesellschaft/International Politics and Society, 1/2005: 84-101.

Debiel, Tobias/Werthes, Sascha 2005: Human Security – vom politischen Leitbild zum integralen Baustein eines neuen Sicherheitskonzepts? In: Sicherheit + Frieden, 1/2005: 7-14.

Werthes, Sascha/Bosold, David 2005: Human Security und Smart Sanctions. Ausgangspunkte für eine innovative Krisenpräventions- und Deeskalationspolitik? In: Wissenschaft und Frieden, 2/2005: 23-27.

Vom Versprechen zur Umsetzung: Der Schutz von Zivilisten als Aufgabe von UN-Friedensmissionen*

Thorsten Benner

> *"The grim reality tells us that the international community has a long way to go in fulfilling its duty of civilian protection"*
>
> (LIU Zehnmin, UN-Botschafter Chinas, Stellungnahme vor dem UN-Sicherheitsrat, 14. Januar 2009)

Einleitung

Das „Konzept der menschlichen Sicherheit" erfreut sich in der deutschen und europäischen Diskussion einer beträchtlichen Beliebtheit.[60] Als Vision eines umfassenden Verständnisses von Sicherheit kann der Begriff eine wichtige Funktion erfüllen. Bei seiner Verwendung als konkretes Leitbild für politisches Handeln sind indessen grundlegende Zweifel angebracht:

> *"Existing definitions of human security tend to be extraordinarily expansive and vague, encompassing everything from physical security to psychological well-being, which provides policymakers with little guidance in the prioritization of competing policy goals and academics little sense of what, exactly, is to be studied."*[61]

Das Feld multilateraler Friedensmissionen illustriert diese Beobachtung. Als Vision für Friedenseinsätze kann man dem Credo „Mehr menschliche Sicherheit schaffen" nur zustimmen. Doch aufgrund seiner Vagheit eignet sich „menschliche Sicherheit" weniger als Leitlinie für die Planung und Durchführung von Friedensmissionen.[62] Das Konzept ist in all seinen Dimensionen kaum operationalisierbar; aus dem langen Katalog des Wünschenswerten lassen sich keine unmittelbaren Prioritäten ableiten. Mehr noch: aufgrund der Allgemeinheit der Zielsetzungen lässt sich die Umsetzung kaum anhand belastbarer Kriterien nachprüfen, was politischer Verantwortungslosigkeit und bloßer Schaufensterpolitik Tür und Tor öffnet. Statt Luftschlösser „menschlicher Sicherheit" zu bauen, sollten sich multilaterale Friedenseinsätze am Ziel des „Schutzes von Zivilisten" orientieren. Dieses Ziel ist elementar wie konkret – und es ist besser messbar.[63]

Vier Erwägungen halten uns dazu an, den Schutz von Zivilisten in den Mittelpunkt zu stellen.

---

* Dieser Beitrag entstand im Rahmen des von der Deutschen Stiftung Friedensforschung geförderten Projektes "Learning to Build Peace? UN Peace Operations and Organizational Learning". Der Autor dankt Leo Ghione und Jakob Thomä für Forschungsunterstützung sowie Kai Koddenbrock, Tim Maurer und Stephan Mergenthale für Hinweise und Kommentare. Philipp Rotmannhat an entscheidenden Stellen Vorschläge zur Schärfung und Ergänzung der Argumentation gemacht. Der Beitrag spiegelt den Stand der Debatte im Januar 2009 wider. Eine gekürzte und aktualisierte Fassung erschien in der Zeitschrift „Vereinte Nationen" 4/2009.

60 Ulbert and Werthes 2008; Kaldor 2008.

61 Paris 2001: 88.

62 "If human security means 'all good things', not much political, legal and military operationalization is possible. The concept remains notoriously vague." Haaland Matlary 2008: 142.

63 Gleichzeitig ist der Schutz von Zivilisten deckungsgleich mit einem Kernprinzip „menschlicher Sicherheit", nämlich dass der Schutz von Individuen, nicht von Grenzen im Mittelpunkt steht, wie auch Mary Kaldor betont: „Human security" refers to the protection of individuals, as opposed to "state security," which refers to the defense of borders." Kaldor 2004.

- Ethisch-moralisch: Konflikte gehen in den letzten Jahrzehnten immer stärker zu Lasten von Zivilisten. Der Anteil der zivilen Toten steigt stetig. Zudem nimmt das Bewusstsein über den weit verbreiteten Einsatz von sexueller Gewalt als Kriegswaffe zu – in den drastischen Worten von *Amnesty International* sind „Vergewaltigungen billiger als Gewehrkugeln".
- Rechtlich-normativ: Das humanitäre Völkerrecht stellt Zivilisten in Konflikten unter absoluten Schutz. Bei Angriffen auf militärische Ziele besteht eine absolute Verpflichtung, den Schaden an Zivilisten zu minimieren. Hinzu kommen Normen von den Menschenrechtspaketen bis hin zur 2005 von den UN-Mitgliedsstaaten verabschiedeten „Schutzverantwortung" (*Responsibility to Protect*, R2P), die eine weitreichende nationale und internationale Verantwortung zum Schutz von Zivilisten gegenüber Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord begründen.[64]
- Legitimation und Reputationsmanagement: Die Zukunft des Unternehmens Friedensmissionen hängt ganz entscheidend von der Frage ab, ob UN-Missionen zum Schutz von Zivilisten beitragen können. Nach den Katastrophen von Ruanda und Srebrenica in den 1990ern würden UN-Friedenseinsätze kein weiteres derartiges Versagen mehr verkraften – doch gerade dies droht in Fällen wie Darfur und Kongo.[65]
- Politisch-strategisch: Dass sich die Zivilbevölkerung sicher fühlt, ist die Grundvoraussetzung für die Etablierung einer legitimen und stabilen Regierung, einem Grundziel multidimensionaler Friedensmissionen. Ein nachhaltiger Aufbau von Institutionen als Kernelement eines dauerhaften Friedens ist nicht ohne das Gefühl von physischer Sicherheit auf Seiten der Zivilbevölkerung möglich. Dies gilt auch für Einsätze am kriegerischen Ende der Grauzone zwischen Krieg und Frieden und besonders für solche, die einen Schwerpunkt auf die Guerillabekämpfung legen, wie etwa derzeit in Afghanistan. Auch hier dreht sich die Auseinandersetzung um die Zivilbevölkerung: als den entscheidenden „Preis", um den Aufständische, Regierung und ausländische Einsatzkräfte ringen.[66] Insofern betont auch das neue US-amerikanische *Counterinsurgency Field Manual:* „*sometimes the more force you use the less effective it is*" und „*some of the best weapons for Counterinsurgency do not shoot*".[67]

So klar die Gründe für eine Betonung des Schutzes von Zivilisten sind, so schwierig gestaltet sich die Umsetzung. Dieser Beitrag geht der Diskrepanz zwischen Rhetorik und Realität des Schutzes von Zivilisten in drei Schritten nach. Der erste Teil beschreibt die Etablierung des Schutzes von Zivilisten als Aufgabe von UN-Friedensmissionen. Der zweite Teil illustriert am Beispiel des Kongo die mangelhafte Umsetzung. Der dritte Teil zeigt einige Schritte zur besseren Umsetzung des Ziels des Schutzes von Zivilisten auf.

Etablierung des Schutzes von Zivilisten als Aufgabe von UN-Friedensmissionen

Vor gut zehn Jahren, am 21. und 22. Februar 1999, beriet der UN-Sicherheitsrat zum ersten Mal ausdrücklich über den Schutz von Zivilisten. Unter kanadischer Präsidentschaft verabschiedete der Rat eine Erklärung, welche die Bereitschaft des Gremiums betonte,

64 Schaller 2008; Wittig 2008a.
65 Benner, Mergenthaler and Rotmann 2008.
66 Kilcullen 2009.
67 United States Army and Marine Corps 2007.

> *"to respond, in accordance with the Charter of the United Nations, to situations in which civilians, as such, have been targeted or humanitarian assistance has been deliberately obstructed".*

Gleichzeitig beauftragte der Sicherheitsrat den UN-Generalsekretär damit, einen Bericht mit Empfehlungen zur Umsetzung des Ziels vorzulegen. Damit zog der Sicherheitsrat die Lehren aus den desaströsen Erfahrungen der 1990er Jahre: Konflikte wie Osttimor, Angola, Liberia, Kongo und Sierra Leone forderten hohe zivile Opferzahlen. Ruanda und Srebrenica sind Sinnbild des dramatischen Versagens von UN-Friedensmissionen beim Schutz von Zivilisten.[68]

Auf der Basis des Berichts von UN-Generalsekretär Annan verabschiedete der Sicherheitsrat 1999 und 2000 zwei Resolutionen zum Thema Schutz von Zivilisten (Resolutionen 1265 und 1296). Hierin drückt der Rat seine Bereitschaft aus

> *"to respond to situations of armed conflict where civilians are being targeted or humanitarian assistance to civilians is being deliberately obstructed, including through the consideration of appropriate measures at the Council's disposal in accordance with the Charter of the United Nations, and notes, in that regard, the relevant recommendations contained in the report of the Secretary-General" (S/RES/1265 1999).* Gleichzeitig bekundete der Rat seine *"willingness to consider how peacekeeping mandates might better address the negative impact of armed conflict on civilians" (ibid.).*

So findet sich eine Formulierung zum Schutz von Zivilisten in 13 Mandaten von Friedensmissionen, die seit 1999 vom Sicherheitsrat verabschiedet wurden (Security Council Report 2008: 12). Im Jahr 2006 betonte die Resolution 1674 des Sicherheitsrates die

> *"intention of ensuring that (i) such mandates include clear guidelines as to what missions can and should do to achieve those goals, (ii) the protection of civilians is given priority in decisions about the use of available capacity and resources, including information and intelligence resources, in the implementation of the mandates, and (iii) that protection mandates are implemented" (S/RES/1674 2006).*

Den Praxistest bestehen diese guten Absichten des Sicherheitsrates bislang nicht – auch in Situationen, in denen UN-Friedenstruppen präsent sind. Anfang 2009 stellte eine Erklärung der Präsidentschaft fest:

> *"The Council expresses its deepest concern that civilians continue to account for the majority of victims of acts of violence committed by parties to armed conflicts, including as a result of deliberate targeting, indiscriminate and excessive use of force, use of civilians as human shields and of sexual and gender-based violence, as well as all other acts that violate applicable international law" (S/PRST/2009/1).*

Der UN-Botschafter Chinas, der aufgrund der Verteidigung des Prinzips der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten als Bremse bei der Umsetzung humanitärer Ziele kritisiert wird, wurde deutlicher und brachte den Befund auf den Punkt: *"The grim reality tells us that the international community has a long way to go in fulfilling its duty of civilian protection".*[69] Das Beispiel Kongo ist eine eindrückliche Illustration dieser düsteren Realität.

---

68 Seibel 2009; Jones 2007; Barnett 2002.
69 Liu 2009.

Schutz von Zivilisten in der Praxis: Das Beispiel Kongo 2008

> „Die Völkergemeinschaft darf den schweren Menschenrechtsverletzungen im Ostkongo nicht tatenlos zusehen. […] Ich appelliere dringend an alle Konfliktparteien im Kongo, endlich für einen besseren Schutz der Zivilbevölkerung zu sorgen.*"*
>
> (Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier am 2. Dezember 2008)

> „Das ist ein Massaker, wie Afrika es vermutlich noch nie gesehen hat, das direkt vor unseren Augen stattfindet, mit mehr als einer Millionen Flüchtlingen, mit sehr gezielten Angriffen, mit sexuellen Erniedrigungen als grundlegendem Kriegsmittel. Es kommt nicht in Frage, dass wir das zulassen."
>
> (Außenminister Bernard Kouchner am 31. Oktober 2008 zur Situation im Ostkongo)

Goma, Ostkongo im Oktober 2008: Die Bevölkerung wirft Steine auf vorbeifahrende UN-Fahrzeuge und auf eine UN-Basis. Jaya Murthy, Sprecher für UNICEF in Goma, stellte fest:

> *"The population is not happy with the U.N. They feel they are not protected. They are getting extremely angry*".[70] Ziel der Unzufriedenheit ist MONUC, die UN-Friedensmission in Kongo, mit 17.000 Soldaten zu diesem Zeitpunkt größte UN-Blauhelmtruppe. Sie ist vom Sicherheitsrat mit einem Mandat nach Kapitel VII der UN-Charta ausgestattet, das man gemeinhin als „robust" bezeichnet. Das Mandat ermächtigt die Mission „*to use all means deemed necessary, within the limits of its capacities and in the areas of deployment of its armed units, to protect civilians under imminent threat of physical violence; and to contribute to the improvement of the security conditions*."[71]

Dabei hat die UN-Truppe ihr Mandat in den vergangenen Jahren durchaus offensiv wahrgenommen, etwa in der Provinz Ituri. Berichte künden von den offensivsten Operationen, die Blauhelme je unternommen haben:

> *"Peacekeepers in armored personnel carriers, facing enemy sniper attacks as they lumber through rugged dirt paths in the eastern Ituri region, are returning fire. Attack helicopters swoop down over the trees in search of tribal fighters. And peacekeepers are surrounding villages in militia strongholds and searching hut by hut for guns. […] As they root out the insurgents who prey on Ituri's population, United Nations soldiers in the east have at their disposal tanks, armored personnel carriers, Mi-25 attack helicopters, mortars and rocket-propelled grenade launchers – all of which are getting heavy use."*[72]

In den Worten von David Harland, einem leitenden Beamten in der UN-Hauptabteilung für Friedenseinsätze (DPKO), ist dies eine direkte Lehre aus dem Versagen der 1990er*: "The ghost of Rwanda lies very heavily over how the U.N. and the Security Council have chosen to deal with Ituri"* (zitiert in Lacey 2005). Es war auch eine Lehre aus dem Versagen in Bunia/Ituri im Frühjahr/Sommer 2003, als uruguayische Blauhelme Massaker an der Zivil-

---

70 Zitiert in Gettleman and Macfarquhar 2008a.
71 So die Beschreibung auf der Webseite der Mission <http://www.monuc.org/News.aspx?newsID=11529&menuOpened=About%20MONUC>, 20. März 2009.
72 Lacey 2005.

bevölkerung nicht verhindern konnten.[73] Ein solch robuster Einsatz ist nicht ohne Risiken und tragische Nebenfolgen. *Justice Plus*, eine Menschenrechtsgruppe aus Bunia, klagte die UN-Soldaten an, dass bei ihren robusten Einsätzen auch Zivilisten zu Tode kamen: Diese "*paid with their life while the mandate of the United Nations was to protect them*."[74]

Doch die Herausforderungen für MONUC haben sich mehrfach als robuster als die Fähigkeiten zur Mandatserfüllung erwiesen. Kongo – von der Fläche her so groß wie Westeuropa, reich an Bodenschätzen, jedoch ohne Verkehrsnetz – ist Schauplatz mehrerer regional verwobener Konflikte, die in den letzten zehn Jahren schätzungsweise fünf Millionen Menschen das Leben gekostet haben.[75] Seit dem offiziellen Kriegsende 2003 und den Präsidentschaftswahlen 2006 gab es neben einigen positiven Zeichen immer wieder Rückschläge. Von Frieden und Sicherheit war für weite Teile der Bevölkerung wenig zu spüren. Allein seit dem offiziellen „Ende" des Krieges im Jahre 2003 sind schätzungsweise zwei Millionen Menschen ums Leben gekommen. Ungezählte Menschen sind auf der Flucht vor marodierenden Milizen oder auch der kongolesischen Armee, die von MONUC unterstützt werden soll, aber selbst massiv an Übergriffen auf die Bevölkerung beteiligt ist. Sexuelle Gewalt und Vergewaltigung wird systematisch als Waffe im Konflikt eingesetzt – in einem Ausmaß, das selbst erfahrene UN-Beamte sprachlos lässt.[76] Schlimmer noch: auch MONUC-Soldaten sollen in beträchtlicher Zahl in Straftaten verwickelt sein.[77] Das Resultat ist, dass die Zivilbevölkerung, in den Worten der UN-Koordinatorin für Probleme sexueller Gewalt Nicola Dahrendorf, "vollständig terrorisiert" ist.[78]

„Vollständig terrorisiert" wurde auch die Bevölkerung in den Kivus im Ostkongo in den letzten Monaten des Jahres 2008, als die Rebellenarmee von General Laurent Nkunda eine neuerliche, massive Offensive auf Goma begann. In diesem Rahmen kam es zu massiven Übergriffen auf Zivilisten durch Nkundas Soldaten, die kongolesischen Streitkräfte sowie zahlreiche weitere in den Kivus operierende Milizen. Rückblickend stellte UN-Generalsekretär Ban im März 2009 fest: „*UN peacekeepers in the country performed heroically in protecting civilians during the recent fighting, to the maximum of our capabilities*".[79] Die Bevölkerung sah dies anders. Sie fühlte sich von MONUC, der mit der Situation überforderten UN-Truppe, im Stich gelassen – und fing an, mit Steinen auf UN-Anlagen und Fahrzeuge ihrer Verzweiflung und ihrem Ärger Ausdruck zu geben. Stein des Anstoßes waren Vorkommnisse wie das Massaker in Kiwanja Anfang November 2008, bei dem innerhalb von 24 Stunden 150 Zivilisten umgebracht wurden, obwohl 100 UN-Blauhelme keine zwei Kilometer entfernt stationiert waren. Lt. Col. H. S. Brar, der Kommandeur des indischen Blauhelmkontingents, erklärte das Versagen durch einen *"mix of poor communication and staffing, inadequate equipment, intelligence breakdowns and spectacularly bad luck"* (Polgreen 2008). Sein Chef, Gen. Rawat, der indische Kommandeur von 6.000 Blau helmen in Nord-Kivu, erläutert die breiteren Probleme der Blauhelme vor Ort: mangelnde Kapazitäten und einschränkende Einsatzregeln. Rawat bemängelte,

> *„camouflage and concealment are basic to any army. Here, I'm being expected to go into a jungle with white trucks and white armoured vehicles. The CNDP [Gen Nkunda's rebels] can spot us from two kilometres away. […] I have not been equipped to fight. If I'm going to fight, I need an expeditionary force."*[80]

---

73 Holt and Berkman 2006.
74 Zitiert in Lacey 2005.
75 Autesserre 2008; Traub 2005.
76 Malloch Brown 2009; Holmes 2007; Ban 2009.
77 Lacey 2004.
78 Zitiert in Riddell 2009.
79 Ban 2009.
80 Zitiert in Blair 2008.

Sein politischer Vorgesetzter Alan Doss, Chef von MONUC, unterstreicht, *"we simply do not have an effective rapid reaction force".*[81] Der indische General bemängelt zudem die zu sehr einschränkenden Einsatzregeln (*"Rules of Engagement"*), die die Truppe stärker einschränkten, als die Berichte der höchst robusten MONUC-Operationen in Ituri vermuten ließen. So schrieben die Einsatzregeln vor, stets Warnschüsse und verbale Warnungen abzugeben, bevor sie Rebellenverbände angreifen dürften. Zudem: *"We have very strict rules against collateral damage. If I kill one civilian, there is no-one to hold my hand."*[82] Dies führe zu einem hohen Grad an Risikoaversion auf Seiten der UN-Truppe, auch wenn Kapazitäten vorhanden wären. Generell gilt: „17.000 Blauhelme aus Uruguay, Nepal, Marokko, dem Senegal, Indien oder Pakistan" sind überfordert, "wenn sie, schlecht ausgerüstet, in einem fremden Land gegen Rebellen vorgehen, Zivilisten retten, Kindersoldaten demobilisieren und dann noch Ordnung in eine völlig desolate und marodierende kongolesische Armee bringen sollen."[83]

EU-Außenminister wie die von Deutschland und Frankreich übertrafen sich in Superlativen beim Bekunden des Entsetzens über die Vorkommnisse im Kongo. Auf die Bereitstellung von gut ausgerüsteten EU-Truppen zur Überbrückung der MONUC-Engpässe konnten sich die Europäer jedoch nicht verständigen – im Kongo finden sich kaum Truppen aus den reichen UN-Mitgliedsstaaten, was symptomatisch für die meisten UN-Missionen in Afrika ist (die erste Ausnahme seit Jahren ist die Mission im Tschad, die im März 2009 ein Kontingent von der EU-geführten Vorgängertruppe übernehmen konnte). Doch wäre es naiv, in einer komplexen regionalen Gemengelage wie der des Kongo beim Schutz von Zivilisten allein auf das Militär zu setzen. Es gibt gewichtige politische Argumente gegen die Entsendung einer robusten EU-Eingreiftruppe in den Kongo, da die grundlegenden Probleme politischer Natur sind und durch Truppen nicht gelöst werden können – im Gegenteil, so die Befürchtung, ohne eine breitere, politische Strategie könnte die Entsendung weiterer Truppen die Konfliktparteien aus der Pflicht nehmen.[84] Egal wie man zur Frage der Sinnhaftigkeit von EU-Truppen im Kongo steht (der ehemalige DPKO-Chef Guéhenno etwa hat in der Krise Ende 2008 gute Gründe für die Notwendigkeit einer EU-Eingreiftruppe angeführt), eines steht fest: Die EU-Staaten und der gesamte Sicherheitsrat haben es versäumt, eine diplomatisch-politische Regionalstrategie aus einem Guss zu verfolgen. Der Schlüssel zum Angehen der Probleme des Kongo - einschließlich der Unsicherheit und Terrorisierung der Bevölkerung - liegt sowohl auf lokaler Ebene, d. h. in verschiedenen lokalen Streitigkeiten um Land und Einfluss, die oft von Konfliktparteien ausgenutzt werden[85] als auch in der Region Zentralafrika. Und eine regionale Strategie muss zum Ziel haben, die Anreize für die drei großen Spieler (Kongo, Ruanda, Uganda) so zu verändern, dass sie sich auf eine gemeinsame Lösung einigen und den von ihnen unterstützten oder geduldeten Militärgruppen politisch das Wasser abgraben.[86]

Die größten Geber Kongos sind auch die größten Geber Ruandas – die Amerikaner sowie führende EU-Mitgliedsstaaten wie Belgien, Frankreich und Großbritannien. Doch haben diese es lange versäumt, eine gemeinsame Regionalstrategie zu verfolgen und somit die

81 Zitiert in Perry 2008.
82 Zitiert in Blair 2008.
83 Böhm 2008.
84 Tull 2008.
85 Autesserre 2006.
86 Zudem müssen den verschiedenen Milizen die Möglichkeiten zur finanziellen Aufrüstung durch Ressourcenexport unterbunden werden.

Anreize der Regierungen entscheidend zu beeinflussen.[87] Erst als sich die Regierungen Ruandas und des Kongo unabhängig Anfang 2009 auf einen politischen Kuhhandel verständigten, kam es zu einer vorübergehenden Verbesserung der Lage im Kongo. Mit Hilfe einer einheitlichen Position des Westens, die bislang an politischen und wirtschaftlichen Rivalitäten und Eitelkeiten gescheitert ist, hätte ein solcher Kompromiss früher zustande kommen können. Eine weitere Frage ist, warum im Sinne der Prävention die Signale einer sich verschlechternden Situation in den Kivus wie auch in anderen Teilen des Kongo nicht frühzeitig zum Anlass für eine Intensivierung der politisch-diplomatischen Bemühungen genutzt wurden – statt dessen setzte man zu lange auf einen politisch toten Friedensprozess. Das Ergebnis war das Versagen beim Schutz von Zivilisten in der Krise Ende 2008.

Schritte zu einer verbesserten Umsetzung des Schutzes von Zivilisten

> *"Every peacekeeping mission now has a standard paragraph in its mandate, saying the peacekeepers are obliged to protect civilians at risk and not only themselves when they are at risk. This is the institutional lesson, but it remains on a formal level. Member states do not yet understand and have not internalized what it actually means to go into a country and claim responsibility for that situation." (UN-Beamter zitiert in LeBor 2006: 275)*

Die UN-Bilanz in der Kongo-Krise 2008 lässt die Bilanz des UN-Generalsekretärs Ban, dass die UN-Truppen heldenhaft Zivilisten geschützt hätten *"to the maximum of our capabilities"*, in einem fragwürdigen Licht erscheinen. Selbst wenn man die durchgängige Heldenhaftigkeit der Truppen als gegeben annimmt, müssen spätestens bei der lakonischen Aussage *"to the maximum of our capabilities"* die Alarmglocken läuten und schwerwiegende Konsequenzen gezogen werden. Das verantwortungslose Doppelspiel von Rhetorik und Umsetzung muss ein Ende haben. Entweder man verabschiedet sich vom Ziel, Zivilisten durch multilaterale Friedensmissionen zu schützen, oder man arbeitet ernsthaft an Kapazitäten, dieses Ziel tatsächlich umzusetzen.

Dem allen muss ein gesundes Erwartungsmanagement zugrunde liegen. Außenstehende in der Form einer UN-Mission können keinen perfekten Schutz garantieren. Wie Alan Doss, der MONUC-Chef, bemerkt: *"We cannot have a soldier behind every tree, in every field, on every road and in every market; it is impossible."*[88] In höchst schwierigen Situationen, wie der im Kongo, ist die Fähigkeit von außen stehenden Parteien mit beschränkten Ressourcen, große Zahlen bedrohter Zivilisten zu schützen, sehr begrenzt.[89] Damit überhaupt eine grundlegende Chance zur Erfüllung des Versprechens des Schutzes von Zivilisten besteht, müssen die UN-Mitgliedsstaaten (insbesondere die Mitglieder des Sicherheitsrates) für Verbesserungen bei den militärischen Kapazitäten, der Abschreckungskapazität sowie vor allem den Fähigkeiten zu Diplomatie, Mediation, Frühwarnsysteme und Prävention sorgen.

Militärische Kapazitäten

Eine Engführung der Debatte auf militärische Kapazitäten führt in die Sackgasse – der Schutz von Zivilisten muss früher einsetzen, durch Frühwarnsysteme und Prävention so-

---

87 Im Gegenteil: Großbritannien und Frankreich etwa verfolgten gegenüber Ruanda (und damit auch mittelbar gegenüber Kongo) höchst unterschiedliche Interessen, was teilweise der Entscheidung des ruandischen Präsidenten Kagame geschuldet ist, sich von der Frankophonie ab hin zum Commonwealth zu wenden.

88 Zitiert in Gettleman and Macfarquhar 2008b.

89 Holt and Berkman 2006.

wie eine kohärente politische Strategie. Doch ohne militärische Fähigkeiten ist das Versprechen, notfalls auch durch Zwang und Gewalt Zivilisten zu schützen (*coercive protection*),[90] hohl.

Coercive protection als eine mögliche Extremaufgabe liegt außerhalb des Spektrums dessen, was UN-Truppen aufgrund ihrer personellen und logistischen Ausstattung und aufgrund der Einsatzregeln bislang leisten können. Es gibt gute Gründe, reine *coercive protection*-Missionen außerhalb des Instruments der Friedensmissionen anzusiedeln oder zumindest eine klar abgegrenzte Sonderform zu schaffen. Ansonsten würde dies konzeptionell und politisch zu einer Überdehnung des Instruments Friedenseinsätze führen. Gleichzeitig ist klar, dass es für solche Einsätze einer strategischen Reserve bedarf, die vom Sicherheitsrat schnell mobilisiert werden kann, etwa analog zu den EU-*Battlegroups*.[91]

Jenseits dieser Reservekapazität für *coercive protection* müssen alle Missionen mit dem Auftrag zum „Schutz von Zivilisten unter unmittelbarer Bedrohung“ eine bestimmte Grundausstattung erhalten, die deutlich über diejenige anderer Missionen hinausgeht – verbunden mit der Autorität und Erwartung, dass die Truppen auch handeln, wenn Zivilisten unter unmittelbarer Bedrohung sind.[92] Allzu oft wird UN-Missionen diese Grundausstattung nicht zur Verfügung gestellt: Der UN/AU-Mission in Darfur, deren Mandatskern der Schutz von Zivilisten ist, fehlt weit über ein Jahr nach Einsatzbeginn immer noch ein Großteil der benötigten 24 Hubschrauber. Die reichen UN-Mitgliedsstaaten können und sollten solche Schlüsselkapazitäten wie Fahrzeuge, Hubschrauber und Kommunikationstechnik verstärkt zur Verfügung stellen – und vermehrt in solche Fähigkeiten investieren, soweit ein tatsächlicher Mangel die Entsendung im Rahmen der Vereinten Nationen verhindert.[93] Gleichzeitig werden die reichen UN-Mitgliedsstaaten in größerem Umfang als bisher Militär und Polizei – z. B. in Form von Gendarmerieeinheiten - für UN-Missionen zur Verfügung stellen müssen, was auch, aber nicht ausschließlich im Rahmen von *Partnership Peacekeeping*-Vereinbarungen geschehen kann, in denen etwa die EU mit der UN kooperiert.[94]

Zur Grundausstattung gehören außerdem besseres Training, Doktrinen und Einsatzregeln für die Aufgabe des Schutzes von Zivilisten in Friedensmissionen, auf die die Soldaten oft nur ungenügend vorbereitet sind.[95] Wichtig ist, dass solche Doktrinen auch vernetzte, integrierte Ansätze zwischen zivilen und militärischen Komponenten reflektieren. Ironischerweise ist ein solches zivil-militärisches Ineinandergreifen eine rhetorische Stärke Deutschlands und Europas, die bislang jedoch den Praxistest kaum bestanden hat.

Dass das UN-Sekretariat begonnen hat, systematisch die Erfahrungen mit den *civilian protection*-Komponenten der letzten Jahre aufzuarbeiten, ist ein Schritt in die richtige Richtung und ein wichtiger Kontrapunkt zum Versagen der Bürokratie in früheren Fällen wie Ruanda.[96] Aber neben dem UN-Sekretariat sind vor allem die Mitgliedsstaaten gefragt, welche

---

90 Evans 2008.
91 Abramowitz and Pickering 2008; siehe auch Jones, Pascual and Stedman 2008. Die von Mary Kaldors Arbeitsgruppe zum Thema „European Security Capabilities“ lancierte Idee einer 15.000 Mann starken „Human Security Response Force“ geht in eine ähnliche Richtung – jedoch wäre die Bezeichnung „Civilian Protection Response Force“ weit treffender. Kaldor 2004.
92 Holt and Berkman 2006.
93 Wittig 2008b.
94 Dies hat auch Samantha Power, heute Beraterin des US-Präsidenten im Nationalen Sicherheitsrat, gefordert: “Even more important, the United Nations must be able to recruit soldiers from the major powers, which have coughed up only a few hundred troops in recent years. The countries that do contribute significant forces – including Pakistan, Bangladesh, Uruguay, and Nigeria – are often lured by the cash and military hardware they receive just for turning up. No wonder command and control of these forces often melts down. If the major powers continue to deploy peacekeepers on the cheap, the Security Council will again set up the United Nations for failure – and endanger the millions of desperate civilians who have no choice but to rely on the baby blue flag.“ Power 2004.
95 Holt and Smith 2008.
96 Seibel 2009.

die Hauptverantwortung des Trainings und der Ausstattung von Polizei- und Militärkräften tragen, die der UN zur Verfügung gestellt werden. Reichen Mitgliedsländern wie Deutschland fällt dabei eine doppelte Aufgabe zu. Es sollte selbstverständlich sein, dass die Bundeswehr eine mit UN-Standards kompatible Doktrin zum Schutz von Zivilisten inmitten unübersichtlicher Kriegssituationen entwickelt und ihre Eingreif- wie Stabilisierungskräfte für den Einsatz entsprechend schult. Darüber hinaus sollte Europa verstärkt Verantwortung übernehmen, die finanziell und strukturell weniger stark aufgestellten Streitkräfte der Länder, die die Hauptlast der UN-Friedensmissionen tragen, bei dieser Aufgabe zu unterstützen. Personelle und finanzielle Hilfe für eine UN-geführte Doktrinentwicklungsinitiative sind dabei ebenso gefragt wie eine deutlich umfangreichere Unterstützung der Trainingsprogramme, wie sie z.B. das *Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre* (KAIPTC) in Accra, Ghana, für afrikanische Streitkräfte durchführt.

Abschreckung

Abschreckung ist ein weiteres, zentrales Element für einen wirksamen Schutz von Zivilisten. Sie kann einerseits durch eine glaubwürdige Präsenz von UN-Kräften erreicht werden. Aber dies kann immer nur ein kleiner Teil sein. Wie Alan Doss mit Blick auf die Situation im Kongo Ende 2008 feststellte, ist es wichtig daran zu erinnern, dass die Verantwortung zum Schutz von Zivilisten vor allem eine nationale Aufgabe ist: *"Armed groups who perpetrate violence need to be held to account. Look what happened at Kiwanja. These are war crimes."*[97] Dazu gehört, dass die weit verbreitete Straflosigkeit von Verbrechen gegen Zivilisten ein Ende nimmt. Wiederum ist dies primär die Aufgabe nationaler Rechtssysteme, doch die wachsende Aussicht, dass die internationale Strafgerichtsbarkeit in Extremfällen einspringt, kann zunehmend eine Abschreckungswirkung auf diejenigen haben, die Gewalt gegen Zivilisten in Auftrag geben und verüben.

Diplomatie, Mediation und Prävention

Bereits 1999 betonte der damalige UN-Generalsekretär Annan, dass eine Intervention zum Schutz von Zivilisten nicht auf die Anwendung von Gewalt reduziert werden darf:

> *"A tragic irony of many of the crises that go unnoticed or unchallenged in the world today is that they could be dealt with by far less perilous acts of intervention than the one we saw this year in Yugoslavia."*[98]

Sein Nachfolger Ban betonte 2008, dass die Welt das gesamte Arsenal von Präventions- und Schutzinstrumenten im UN-System und seinen regionalen, sub-regionalen und zivilgesellschaftlichen Partnern nutzen sollte.

Das Beispiel Kongo zeigt, dass eine kohärente politische Strategie gegenüber allen beteiligten Parteien unverzichtbare Grundlage ist. Bei dieser politischen Strategie aus einem Guss müssen die UN-Mission vor Ort (und hier insbesondere der UN-Sonderbeauftragte und sein zivil-militärischer Stab), die UN-Zentrale und der Sicherheitsrat in New York sowie die zentralen UN-Mitgliedsstaaten - auch in ihren bilateralen Beziehungen mit den Konfliktparteien - an einem Strang ziehen. Wenn dies nicht der Fall ist, wird der UN-Mission politisch das Wasser abgegraben. Dies zeigt sich etwa mit Blick auf den Darfur-Konflikt. So lange beispielsweise der US-Geheimdienst mit Bashirs Kräften im Kampf gegen islamisti-

97 Zitiert in Perry 2008.
98 Annan 1999.

sche Extremisten zusammenarbeitet, sendet dies klare Signale an die sudanesische Regierung, wie ernst die Absichtserklärungen mit Blick auf Darfur zu nehmen sind.

Hinzu kommt der systematische Einsatz von Diplomatie und Mediation. Kofi Annan selbst hat dies mit einem Team in der Krise nach den Wahlen in Kenia Anfang 2008 unter Beweis gestellt.[99] Gesamtkosten des Mediationseinsatzes in Kenia waren UN-Angaben zufolge 208.000 US-Dollar.[100] In diesem Kontext muss auch der Einsatz „ziviler Krisenprävention" vorangetrieben werden. Deutschland etwa hat vor einigen Jahren diesen Ansatz rhetorisch stark vertreten, die Umsetzung lässt jedoch zu wünschen übrig.[101] In Präventions- und Frühwarnbemühungen müssen auch zivilgesellschaftliche Akteure prominent eingebunden werden, die oft eine starke Präsenz in Krisenregionen haben. Doch kein anderer Akteur hat das Potenzial der Vereinten Nationen, wenn es darum geht, eine transparente und legitime Frühwarnkapazität aufzubauen – vorausgesetzt, das UN-Sekretariat erhielte die notwendige Informations- und Analysekapazität.[102] Im UN-Sicherheitsrat ist eine konsistentere Beschäftigung mit dem Thema, etwa im Rahmen einer bislang abgelehnten ständigen Arbeitsgruppe, vonnöten.

Samantha Powers Diktum *"It is in the realm of domestic politics that the battle to stop genocide is lost"* (Power 2002: xviii) lässt sich auch auf das breitere Feld des Schutzes von Zivilisten anwenden. Die Wurzeln der Sorge um das Schicksal von Zivilisten in fernen Ländern reichen bis mindestens ins 19. Jahrhundert zurück.[103] Doch allzu oft triumphiert der Impetus des Wegschauens, des rein rhetorisch-symbolischen Handelns und des Entsendens von schlecht ausgestatteten UN-Missionen als Placebo (Seibel 2008). Politischer Wille und Führung sind entscheidend, um dem Versprechen des Schutzes von Zivilisten Nachdruck zu verleihen – in allen Teilen von Politik, Militär und Gesellschaft. Sonst klingt die Rede von der „Friedensmacht Deutschland" und der „normativen Macht Europa" genauso inhaltsleer wie die von der oft beschworenen „internationalen Gemeinschaft".

99 Annan analysiert rückblickend: "I saw the crisis in the R2P prism with a Kenyan government unable to contain the situation or protect its people. I knew that if the international community did not intervene, things would go hopelessly wrong. The problem is when we say 'intervention,' people think military, when in fact that's a last resort. " Zitiert in Cohen 2008.

100 Deen 2008.

101 Stengel and Weller 2008.

102 Das bereits vom Bericht der Brahimi-Kommission im Jahr 2000 geforderte, aber von den Mitgliedsstaaten verweigerte Information and Strategic Analysis Secretariat (EISAS) könnte hier ein Modell sein. Chesterman 2006.

103 Bass 2008.

Literaturhinweise

Axworthy, Lloyd 2001: Introduction, in: McRae, Rob/Hubert, Don (eds) 2001: Human Security and the New Diplomacy. Protecting People, Promoting Peace. Montreal/Kingston: McGill-Queen's University Press: 3-13.

Bosold, David/Werthes, Sascha 2005: Human Security in Practice: Canadian and Japanese Experiences, in: Internationale Politik und Gesellschaft/International Politics and Society, 1/2005: 84-101.

Chen, Lincoln/Narasimhan, Vasant 2003: Global Health and Human Security, in: Chen, Lincoln/Fukuda-Parr, Sakiko/Seidensticker, Ellen (eds) 2003: Human Insecurity in a Global World. Cambridge/London: Harvard University Press: 183-194.

Commission on Human Security, CHS, 2003: Human Security Now. Protecting and empowering people. New York: Commission on Human Security.

Debiel, Tobias/Werthes, Sascha 2006: Fragile Staaten und globale Friedenssicherung, in: Debiel, Tobias/Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hrsg.) 2006: Globale Trends 2007. Frieden – Entwicklung – Umwelt. Frankfurt/Main: Fischer TB Verlag: 81-104.

Fukuda-Parr, Sakiko 2003: New Threats to Human Security in the Era of Globalization, in: Chen, Lincoln/Fukuda-Parr, Sakiko/Seidensticker, Ellen (eds) 2003: Human Insecurity in a Global World. Cambridge/London: Harvard University Press: 1-14.

Heymann, David L. 2003: Infectious Disease Threats to National and Global Security, in: Chen, Lincoln/Fukuda-Parr, Sakiko/Seidensticker, Ellen (eds) 2003: Human Insecurity in a Global World. Cambridge/London: Harvard University Press: 195-214.

Hubert, Don 2001: Resources, Greed, and the Persistence of Conflict, in: McRae, Rob/Hubert, Don (eds) 2001: Human Security and the New Diplomacy. Protecting People, Promoting Peace. Montreal/Kingston: McGill-Queen's University Press: 178-189.

Human Security Study Group 2007: A European Way of Security. The Madrid Report of the Human Security Study Group comprising a Proposal and Background Report. (8 November, 2007). Madrid.

International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS 2001: The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Centre.

Kaldor, Mary 2007: Human Security. Reflections on Globalization and Intervention. Cambridge: Polity Press.

Kerr, Pauline 2007: Human Security, in: Collins, Alan (ed.) 2007: Contemporary Security Studies. Oxford: Oxford University Press: 91-108.

MacFarlane, S. Neil/Khong, Yuen Foong 2006: Human Security and the UN. A Critical History. Bloomington: Indiana University Press.

Paris, Roland 2001: Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? In: International Security, 26 (2): 67-102.

Renner, Michael 2005: Security Redefined, in: World Watch Institute 2005: State of the World 2005. A World Watch Institute Report on Progress Toward a Sustainable Society. New York/London: W. W. Norton & Company: 3-19.

Study Group on Europe's Security Capabilities 2004: A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Security Group on Europe's Security Capabilities. (Presented to EU High Representative for Common Foreign and Security Policy Javier Solana, 15 September, 2004). Barcelona.

Werthes, Sascha/Debiel, Tobias 2009: Menschliche Sicherheit, in: Ferdowsi, Mir A. (Hrsg.) 2009: Internationale Politik als Überlebenswelt. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit: 155-178.

Ulbert, Cornelia/Werthes, Sascha 2008: Menschliche Sicherheit – Der Stein der Weisen für globale und regionale Verantwortung? Entwicklungslinien und Herausforderungen eines umstrittenen Konzepts, in: Ulbert, Cornelia/Werthes, Sascha (Hrsg.), 2008: Menschliche Sicherheit – Globale Herausforderungen und regionale Perspektiven. Baden-Baden: EINE WELT, Nomos: 13-30.

United Nations Development Programme, UNDP 1994: Human Development Report 1994. Oxford et al. Oxford University Press.

Die Entwicklung der VN-Friedensmissionen[104]

Volker Rittberger

Geschichtlicher Rückblick

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) stufte in jüngerer Zeit in zunehmendem Maße anhaltende schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen innerhalb von Staaten als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ein und erklärte diese zur Grundlage seines Handelns nach Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen (SVN). Diese Entwicklung ist zweifellos eine treibende Kraft der nach dem Ende des Kalten Krieges beobachtbaren Zunahme der Anzahl und des Umfangs von VN-Friedensmissionen ebenso wie des qualitativen Wandels ihrer Befugnisse und Instrumente.

Die Anzahl der VN-Friedensmissionen nahm nach 1990 deutlich zu. Lag sie 1988 noch bei sieben Missionen, so übersprang sie Mitte der 1990er Jahre die Marke von 20.[105] Gegenwärtig führen die VN 17 solcher Missionen mit über 116.000 Einsatzkräften durch.[106] Darüber hinaus entsenden die VN auch noch zwölf politische und friedenskonsolidierende Missionen (*political and peacebuilding missions*) mit ca. 3.800 vornehmlich zivilen Mitarbeitern.[107]

Nicht nur Anzahl und Umfang der Friedensmissionen, sondern auch ihr Charakter hat sich in den vergangenen eineinhalb Jahrzehnten merklich verändert, so dass sich insgesamt „vier Generationen" der VN-Friedensmissionen unterscheiden lassen.[108]

Das klassische *Peacekeeping* der Vereinten Nationen bezog sich auf rein zwischenstaatliche Gewaltkonflikte und basierte auf einem Konsens aller Konfliktparteien (*Peacekeeping* der ersten Generation).[109] Die Friedenstruppen beobachteten einerseits die Einhaltung des Waffenstillstands und stellten andererseits im Falle eines Bruchs des Waffenstillstandes fest, welche Konfliktpartei verantwortlich zu machen ist.[110]

Um auf den Wandel der Erscheinungsformen und der Auswirkungen von Gewaltkonflikten angemessen reagieren zu können, wurde das klassische *Peacekeeping* nach dem Ende des Ost-West-Konflikts erheblich ausgeweitet. Das multidimensionale *Peacekeeping* oder auch *Peacekeeping* der zweiten Generation blieb zwar an die Zustimmung der Kriegsparteien gebunden, bezog sich aber nicht mehr nur auf zwischenstaatliche Kriege, sondern auch auf die vermehrt auftretenden innerstaatlichen und substaatlichen Kriege. Darüber hinaus zeichnet sich das multidimensionale *Peacekeeping* durch einen erweiterten Katalog von Aufgabenstellungen aus. So werden *Peacekeeping*-Operationen seit Anfang der 1990er Jahre mit Aufgaben betraut, welche die Bedingungen für einen gesicherten Frieden in bestehenden oder neu entstehenden Staaten schaffen sollen, wie etwa die Demobilisie-

---

104 Der Verfasser dankt Ingvild Bode, Katherina Grafl, Andreas Kruck und Kelly Neudorfer für ihre Mitarbeit bei der Vorbereitung dieses Papiers. Der erste Teil dieses Backgroundpapiers „Geschichtlicher Überblick: die Entwicklung der VN-Friedensmissionen" wurde in großen Teilen dem folgenden, Band entnommen: Volker Rittberger, Andreas Kruck, Anne Romund 2010: Grundzüge der Weltpolitik. Theorie und Empirie des Weltregierens. Wiesbaden: VS Verlag.

105 Human Security Report 2005: 145ff.

106 Vereinte Nationen 2008: Department of Peacekeeping Operations: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm>, 19.01.2010.

107 Vereinte Nationen 2008: Department of Peacekeeping Operations: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/ppbm.pdf>, 19.01.2010.

108 Rittberger 2007: 11; vgl. auch Doyle/Sambanis 2006: 10ff.; Doyle/Sambanis 2007.

109 Beispielsweise stellte der Auftrag der 400 Mann starken VN-Einheit (UNIIMOG), die nach dem Ersten Golfkrieg von 1988 bis 1991 den Waffenstillstand zwischen dem Iran und dem Irak überwachte, eine solche Friedensmission dar.

110 Rittberger/Zangl 2003: 212, 2006: 134.

rung und Entwaffnung verfeindeter Bürgerkriegsparteien (z.B. in Kambodscha 1992-1993, in Nicaragua 1989-1990 und in Tadjikistan 1997-2000) und die Beteiligung an Demokratisierungs- und Verfassungsgebungsprozessen (z.B. in Bosnien-Herzegowina seit 1995).[111]

Da die Mandate des *Peacekeeping* der zweiten Generation auf die Zustimmung der Kriegsparteien angewiesen waren, konnten sie nur erfüllt werden, wenn im Einsatzgebiet bereits eine Waffenruhe vereinbart worden war. Dies ist aber in vielen von Gewaltkonflikten betroffenen Gebieten nicht der Fall. Deshalb wurde der Aufgabenkatalog von *Peacekeeping*-Operationen im Laufe der 1990er Jahre abermals ausgeweitet. Die Friedensmissionen wurden nun unter Berufung auf Kapitel VII SVN ermächtigt, ein „sicheres Umfeld" (*secure environment*) notfalls auch mit Waffengewalt herzustellen (Art. 42 SVN), um ihre Aufgaben erfüllen zu können.[112] Bei dieser dritten Generation des *Peacekeeping*, auch robustes *Peacekeeping* genannt, gilt der Konsens aller Konfliktparteien nicht mehr als Voraussetzung für die Entsendung einer Mission - [113] ein fundamental neues Merkmal von *Peacekeeping*-Operationen. Freilich entstand dadurch auch die Gefahr für die Vereinten Nationen, dass sie selbst - zumindest von Teilen der am Konflikt Beteiligten - als weitere Konfliktpartei und damit nicht mehr als über- oder allparteilich wahrgenommen werden.

Die Mandate der *Peacekeeping*-Operationen für das Kosovo (seit 1999) und für Ost-Timor (1999-2002) weisen schließlich auf die Entstehung einer vierten Generation von *Peacekeeping*, des komplexen *Peacekeeping* hin. Die komplexen Mandate dieser Friedensmissionen verbinden Friedenssicherung gestützt auf militärische Einsatzkräfte mit Friedenskonsolidierung durch Unterstützung von zivilen Kräften. Hierbei rückte insbesondere die Aufgabe des (Wieder-)Aufbaus staatlicher Strukturen, von der Reform des Sicherheitssektors über den Aufbau staatlicher Verwaltungen bis hin zur Einrichtung demokratischer Institutionen, in das Zentrum der Aufgabenstellung. Dieses breite Feld von Aufgaben lässt sich unter dem Begriff des *Peacebuilding* zusammenführen. *Peacebuilding* hat sich in erster Linie als Reaktion auf Krisensituationen entwickelt, in denen staatliche und gesellschaftliche Strukturen so geschwächt oder sogar ganz zusammengebrochen sind, dass eine nachhaltige Befriedung ohne den Wiederaufbau dieser Strukturen nicht möglich erscheint.[114] Darauf zugeschnittene komplexe *Peacekeeping*-Operationen zeichnen sich durch die Übernahme politisch-administrativer Verantwortung durch VN-Beauftragte und -Fachkräfte wie etwa bei der Übergangsverwaltung in Ost-Timor oder im Kosovo aus. Das entsandte Personal übt vorübergehend die Regierungsgewalt oder die Aufsicht über lokale Regierungs- und Verwaltungsstellen aus, bis eine funktionierende rechtsstaatlich-demokratische Selbstverwaltung an ihre Stelle treten kann.[115]

Diese immer komplexer werdenden Aufgaben stellen deutlich höhere Anforderungen an VN-Friedensmissionen, nicht zuletzt auch deshalb, weil im Zuge der vier Generationen des *Peacekeeping* auch der Schutz der Zivilbevölkerung verstärkt betont worden ist. Zum einen ist dies ein Resultat der traumatischen Lehren, die die VN aus dem Genozid in Ruanda (1994) und dem Massenmord an Bosniaken in Srebrenica (1995) gezogen haben. Außerdem hat sich seit Ende der 1990er Jahre vermehrt ein neues Verständnis von Sicherheit – „menschliche Sicherheit" – im Rahmen der Vereinten Nationen durchgesetzt, welches mit einem Wechsel des sicherheitspolitischen Referenzobjekts vom Staat zum Individuum verbunden ist. Grundsätzlich wird zwischen einem weiten und einem engen Verständnis menschlicher Sicherheit unterschieden. Während sich menschliche Sicherheit in

111 Rittberger/Zangl 2006: 134f.; Zangl/Zürn 2003: 212f.
112 Beispiele für robustes Peacekeeping sind die VN-Friedensmissionen in Somalia (1993-1995) und im ehemaligen Jugoslawien (1992-1995).
113 Rittberger/Zangl 2006: 135.
114 Rittberger 2007: 13.
115 Rittberger/Zangl 2006: 135.

seinem engen Verständnis auf die *freedom-from-fear* (Freiheit von Furcht) Dimension beschränkt, also auf den Schutz des einzelnen Menschen vor politischer Gewalt, Krieg und Willkür, umfasst das (ursprünglich vom UNDP entwickelte) weite Verständnis von menschlicher Sicherheit zusätzlich die Dimension der *freedom-from-want* (Freiheit von Not) und damit Bedrohungen der Sicherheit des einzelnen Menschen durch Hunger, Krankheiten und Unterdrückung.[116] Im Sicherheitsrat der VN scheint sich mittlerweile der enge Begriff menschlicher Sicherheit durchgesetzt zu haben und hat als solcher in eine Reihe von VN-Sicherheitsratsresolutionen Eingang gefunden.

Nach diesen einführenden historischen und begrifflichen Bemerkungen soll im Folgenden auf zwei menschenrechtliche Dimensionen eingegangen werden, die für VN-Friedensmissionen von grundlegender Bedeutung sind. Die erste, externe Menschenrechtsdimension bezieht sich darauf, dass und wann VN-Friedensmissionen zum Schutz von Menschenrechten eingesetzt werden und wie diese gestaltet und mandatiert sein sollten. Die zweite, interne Menschenrechtsdimension erfasst hingegen die Beispielhaftigkeit von VN-Friedensmissionen mit Blick auf die Wahrung und den Schutz der Menschenrechte im Einsatzland.

Externe Menschenrechtsdimension

Der Menschenrechtsschutz stellt spätestens seit Mitte der 1990er Jahre eine wichtige Legitimation von multilateralen Friedensmissionen dar. Mit der Verabschiedung der Abschlusserklärung des VN-Weltgipfels 2005 im Konsens und dem darin enthaltenen Prinzip der *Responsibility to Protect* (Schutzverantwortung) wurde diese menschenrechtliche Legitimationsbasis erheblich gefestigt. Die internationale Gemeinschaft bekräftigte damit erstmals ihre Intention, dabei zu helfen, die Menschenrechte von Bürgern auch der Staaten zu schützen, die dazu selbst nicht in der Lage sind oder diesen Schutz verweigern. Während das Prinzip der Schutzverantwortung damit bis zu einem gewissen Grad rechtsförmig anerkannt ist, bleibt jedoch anzumerken, dass es bisher nur selektiv, wenn überhaupt, Anwendung findet, wie das fehlende Handeln der internationalen Gemeinschaft im Fall Darfur deutlich zeigt.[117]

Außerdem wird im Rahmen dieser Schutzverantwortung das Dilemma des Einsatzes militärischer Mittel, um Menschenrechte zu schützen und Frieden zu schaffen, offenbar. Zunächst sollte der Einsatz militärischer Mittel im Sinne internationaler Friedenssicherung immer nur als die letzte Möglichkeit des Handelns verstanden werden. Angesichts der dargestellten Diversifizierung des Aufgabenbereichs der VN-Friedensmissionen stellt sich jedoch die Frage, ob Einsatzkräfte, die darin geschult sind, einen Feind zu bezwingen, auch erfolgreich zum Schutz oder zur Wiederherstellung von Menschenrechten eingesetzt werden können. Ist das Militär, oder im deutschen Fall die Bundeswehr, der adäquate Akteur für die Beteiligung an den heutigen komplexen VN-Friedensmissionen? Um diese Frage zu beantworten, soll im Folgenden zunächst auf die Unterschiede und die daraus entstehenden Vor- und Nachteile der Beteiligung von Militär und Polizei an VN-Friedensmissionen eingegangen werden, um daran anschließend die Möglichkeit einer Synthese vorzustellen.

Zunächst unterscheiden sich Militär und Polizei grundsätzlich in ihrem Umgang mit dem Gegenüber: Während Angehörige des Militärs darin geschult werden, ihr Gegenüber als

116 Der Begriff „menschliche Sicherheit“ wurde erstmals 1994 im Human Development Report des UNDP (United Nations Development Programme) verwendet, um auf Sicherheitsbedrohungen des Individuums an der Schnittstelle zwischen Sicherheits- und Entwicklungspolitik hinzuweisen.

117 Schaller, Christian 2008.

Gegner wahrzunehmen, der in Kriegssituationen durch überlegene Gewalt überwunden werden soll, sind Polizisten dafür ausgebildet, sowohl den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten als auch Gewalt im Sinne eines strikten Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nur im äußersten Notfall anzuwenden.

Die Gefahr einer sich schnell verändernden Wahrnehmung von Interventionskräften von einer „Befreiungsmacht" zu einer „Besatzungsmacht" ist beim Militär höher einzuschätzen als bei der Polizei. Polizisten, die die landeseigene Polizei im Bezug auf Menschenrechtsschutz und den verantwortlichen Umgang mit Gewalt aus- und weiterbilden, können eine höhere Akzeptanz in der Bevölkerung erwarten als Soldaten.

Ein Nachteil des verstärkten Einsatzes von Polizeikräften in VN-Friedensmissionen ist hingegen, dass sie nicht über die Bewaffnung des Militärs und über das technische Know-how ihrer Anwendung verfügen. Falls eine Konfliktsituation eskaliert, wäre es also denkbar, dass die Polizei ohne militärische Ausrüstung nicht die nötige Autorität ausstrahlt, um die Lage wieder unter Kontrolle zu bringen.

Im Hinblick auf die interne Menschenrechtsdimension wurden in den letzten Jahren immer wieder Berichte über Verfehlungen oder Übergriffe im Rahmen von VN-Friedensmissionen veröffentlicht. An dieser Stelle soll nur erwähnt werden, dass Polizeikräfte von diesen Skandalen nicht verschont blieben, sie waren aber tendenziell weniger häufig daran beteiligt als Militärangehörige.[118]

Diese Unterschiede weisen darauf hin, dass sich der verstärkte Einsatz von Polizeikräften anstelle des Militärs innerhalb von VN-Friedensmissionen als von menschenrechtlicher Warte betrachtet weniger problematisch, wenn auch nicht gänzlich ohne Schwierigkeiten gestalten könnte. Mit Blick auf die zuvor dargestellten Nachteile des vermehrten Einsatzes von Polizei, also ihre geringeren Möglichkeiten, die Eskalation von Gewalt zu verhindern, bietet sich als Synthese der beiden Akteursgruppen der Einsatz der so genannten *constabulary police* (oder im VN-Sprachgebrauch *Formed Police Units [FPU]*) an, die Elemente von Militär und Polizei zu kombinieren versucht.

Die Besonderheit der *Formed Police Units* besteht darin, dass sie sowohl polizeilich ausgebildet sind als auch über militärische Eigenschaften und Ressourcen verfügen.[119] FPU durchlaufen einerseits ein besonderes Training in nicht-tödlichen Kampftechniken, andererseits agieren sie als Einheiten wie das Militär und es stehen ihnen andere Waffen zur Verfügung als der Polizei. Die Beteiligung von FPU beispielsweise an der VN-Mission im Kosovo (UNMIK) wurde in dieser Kombination als erfolgreich bewertet, und das Konzept findet aufgrund der dargestellten Vorteile vermehrt Akzeptanz als neues Instrument von Friedensoperationen.[120]

Es bleibt allerdings anzumerken, dass auch diese Lösung menschenrechtliche Probleme hervorrufen könnte. Zunächst bleibt offen, ob die Vorteile von Polizei und Militär kombiniert werden können, ohne die jeweiligen Nachteile des Einsatzes dieser Akteursgruppen in Kauf nehmen zu müssen. Außerdem werden viele FPU von Staaten gestellt, die selbst

---

118 Ein Beispiel im Fall von Sexualstraftaten: "Between 1 January 2004 and 21 November 2006, UN investigations into allegations of sexual exploitation and abuse were completed involving 319 peacekeeping personnel in all missions, resulting in the summary dismissal of 18 civilians, repatriations home of 17 police and 144 military personnel." Guéhenno, Jean-Marie 2007: "USG Guéhenno responds on sexual exploitation and abuse by UN peacekeepers" The Independent, 9 January 2007, <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/ctte/jmg2.pdf>, 16.12.2008.

119 Benner, Thorsten/Mergenthaler, Stephan/Rotmann, Philipp 2008: "Doctrine Development in the UN Peacebuilding Apparatus: The Case of UN Constabulary Police, 1999-2006". Paper presented at the 49th Annual International Studies Association Convention, San Francisco.

120 Ebd.

nicht den besten Ruf im Bezug auf die Einhaltung von Menschenrechten haben, wie z. B. Bangladesch oder Jordanien.[121]

Im Kontext der externen Menschenrechtsdimension muss zudem noch ein weiteres grundsätzliches Problem im Bezug auf die Frage, wann VN-Friedensmissionen eingesetzt werden sollen, angesprochen werden: Einige VN-Friedensmissionen überdecken nur zeitweilig die grundlegenden Probleme der Einsatzländer, wie in Fällen von *failed states* deutlich wird. Es besteht somit die Gefahr, dass VN-Friedensmissionen eher eine Symptom- als Ursachenbekämpfung darstellen – wie beispielsweise im Fall des Vorgehens gegen Piraterie vor der somalischen Küste.[122] Häufig endet das Mandat der VN-Friedensmission, ohne dass die Ursachen der Konflikte im Einsatzland behoben worden sind.

Interne Menschenrechtsdimension – Beispielhafter Charakter von multilateralen Friedensmissionen

Unter VN-Mandat geführten multilateralen Friedensmissionen kommt eine besondere Verantwortung zu, hinsichtlich der Wahrung und des Schutzes von Menschenrechten beim Einsatz in Konfliktregionen beispielhaft aufzutreten – nicht nur aus rechtlicher und moralischer Verpflichtung, sondern auch mit Blick auf die Gewinnung und Aufrechterhaltung der Akzeptanz und Unterstützung der Bevölkerung gegenüber den „Intervenierenden". Fälle von Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige von multilateralen Friedensmissionen sind ein nicht zu unterschätzender Faktor, der dazu beitragen kann, dass aus „Befreiern" und/oder „Sicherheitsgaranten" in der Wahrnehmung der Bevölkerung „Besatzer" werden. Es ist unschwer vorzustellen, dass die Glaubwürdigkeit externer Akteure - und mithin die Erfolgsaussichten ihrer Anstrengungen - bei der Beendigung von Gewaltkonflikten, der Förderung der Friedenskonsolidierung und dem Aufbau rechtstaatlicher Strukturen nachhaltig leiden, wenn diese Akteure selbst in Menschenrechtsverletzungen, d.h. grobe Verstöße gegen Grundsätze einer rechtstaatlichen Ordnung verwickelt sind.

Umso misslicher ist es, dass es in den letzten Jahren immer wieder Berichte über Verfehlungen mit menschenrechtlichen Auswirkungen und über direkte Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige von Friedensmissionen bekannt wurden, die bei VN-Friedenseinsätzen verübt wurden. Aufsehen erregte u. a. der *Gold-for-Arms*-Skandal in der DR Kongo, bei dem indische und pakistanische *Peacekeepers* sich persönlich bereicherten, indem sie konfiszierte Waffen an zuvor entwaffnete Rebellen im Austausch für Gold und Elfenbein (zurück)veräußerten.[123] Zudem wurde von NGOs, westlichen Medien, aber auch von offizieller VN-Seite wiederholt von Fällen des sexuellen Missbrauchs oder gar des

---

121 Ebd.

122 Die kürzlich beschlossene Bekämpfung der Piraterie vor der somalischen Küste mit einer EU-europäischen Kriegsschifffflotte kann als eine solche Symptombekämpfung gelten (Vgl. FAZ 2008: „Einsatz in Somalia: EU schickt Kriegsschiffe gegen Piraten" 10. November 2008, <http://www.faz.net/s/RubDDBDABB9457A437BAA85A49C26FB23A0/Doc~EA6DB3A955F574044B687FF158A397D91~ATpl~Ecommon~Scontent.html>, 18.12.2008. Zeitungsartikel weisen zudem auf eine Verbindung der seit Beginn der 1990er Jahre fehlenden zentralstaatlichen Autorität in Somalia und dem Entzug der Lebensgrundlage vieler somalischer Fischer durch die vermehrte Fischerei unlizenzierter Fangflotten aus Asien und Europa hin. Nach Angaben der FAO fischen derzeit etwa 500 Schiffe jährlich vor Somalia. Die lokalen Fischer, denen durch diese Bedingungen die Lebensgrundlage entzogen wurde, sind zum Teil eben jene, die als Piraten vor dem Horn von Afrika Schiffe entführen. Ironischerweise haben „die Piraten mit der Entführung der „Sirius Star" [gekaperter saudischer Öltanker] nun offenbar das provoziert, was Hilfsorganisationen mit ihren Meldungen über die humanitäre Katastrophe in diesem Land nie erzeugen konnten: eine gewaltige internationale Intervention" (Böhm, Andrea und Wefing, Heinrich 2008: „Wer ist hier der Pirat?" Die ZEIT 27.11.2008, Nr. 49, <http://www.zeit.de/2008/49/Piraten>, 18.12.2008).

123 BBC News Online 2008: "UN troops 'armed DR Congo rebels'", 28 April 2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7365283.stm>.

Menschenhandels[124] zum Zweck der Zwangsprostitution durch VN-Personal in mehreren Ländern berichtet. Beschuldigt wurden Angehörige von VN-Missionen insbesondere in der DR Kongo.[125] Nach Angaben des ehemaligen VN-Untergeneralsekretärs für friedenssichernde Einsätze, Jean-Marie Guéhenno, wurden allein zwischen dem 1. Januar 2004 und dem 21. November 2006 gegen 319 (militärische und zivile) Angehörige von VN-Friedensmissionen Untersuchungen der VN wegen Anschuldigungen des sexuellen Missbrauchs durchgeführt. Diese führten zur fristlosen Kündigung von 18 Zivilpersonen und zur Repatriierung von 17 Polizei- und 144 Militärangehörigen in ihre Herkunftsländer.[126]

In diesem Zusammenhang argumentiert die Friedensforscherin Vanessa Kent u. a. unter Berufung auf eine VN-Studie aus den 1990er Jahren, dass die Einbindung weiblicher *Peacekeepers* eine sinnvolle Präventionsmaßnahme gegen sexuelle Übergriffe durch VN-Personal darstelle. Es lasse sich nachweisen, dass Fälle von Vergewaltigungen und Zwangsprostitution bereits bei Präsenz eines geringen Anteils von weiblichem Personal signifikant zurück gehen. Kent zufolge weist dies darauf hin, dass Männer sich in Anwesenheit von Frauen aus ihrem eigenen Kulturkreis in einer Weise verhalten, die eher dem Verhalten in einer zivilen Gesellschaft entspricht. Kent zufolge gebe es keine schlüssigen Hinweise darauf, dass Frauen die besseren *Peacekeepers* seien, aber sehr wohl, dass die Präsenz von weiblichem Personal die Erfolgsaussichten einer Friedensmission erhöhe.[127]

Fälle sexuellen Missbrauchs durch *Peacekeepers* sind ein besonders drastisches und Aufsehen erregendes Beispiel für Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige von Friedensmissionen. Sie sind aber längst nicht das einzige Beispiel für mögliche menschenrechtliche Verfehlungen oder Fallstricke im Rahmen von multilateralen Friedensmissionen.

Insbesondere wenn man sich das etwa von UNDP oder UNESCO vertretene weite Verständnis von menschlicher Sicherheit vor Augen führt, das neben *freedom from fear* auch *freedom from want* umfasst, muss auch auf die Gefahr der Verletzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte (WSK-Rechte) der im Einsatzgebiet lebenden Bevölkerung verwiesen werden. An dieser Stelle ist es nicht möglich, im Detail auf die höchst ambivalenten und komplexen sozioökonomischen Auswirkungen einzugehen, die sich aus der Ausbildung von regelrecht auf die Bedürfnisse der „Intervenierenden“ zugeschnittenen Ökonomien zu deren Versorgung mit Konsumgütern in Krisenregionen ergeben. Eine massive Präsenz internationaler Akteure zieht häufig eine daraus folgende Umgestaltung der lokalen Wirtschaft zur Konsumgüter- und Dienstleistungsökonomie für die internationalen Akteure sowie die Ausbildung sozioökonomischer Abhängigkeitsverhältnisse für die eigenständige und nachhaltige Entwicklung der lokalen Wirtschaft nach sich. Es ist nicht zu übersehen, dass diese Entwicklungen für die Verwirklichung sozioökonomischer Rechte der Bevölkerung vor allem mittel- und langfristig kein uneingeschränkter Segen sind, sondern auch für die WSK-Menschenrechte relevante Gefahren bergen.

Außerdem können die politischen Freiheitsrechte beeinträchtigt werden. So werden zum einen lokale Akteure vom Friedenskonsolidierungs- und *state building*-Prozess entfremdet und der Aufbau eines Gefühls von *local ownership* unterminiert,[128] indem durch politische

---

124 Simic, Olivera 2004: “Accountability of UN Civilian Police Involved in Trafficking of Women in Bosnia and Herzegovina”, Peace and Conflict Monitor, <http://www.monitor.upeace.org/pdf/bosnia.pdf>.

125 Vgl. u.a. Lynch, Colin 2004: “UN Sexual Abuse Alleged in Congo”, The Washington Post, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A3145-2004Dec15.html>, 18.12.2008.

126 Guéhenno, Jean-Marie 2007: “USG Guéhenno responds on sexual exploitation and abuse by UN peacekeepers”, The Independent, 9 January 2007, <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/ctte/jmg2.pdf>, 16.12.2008.

127 Kent, Vanessa 2007: “Protecting civilians from UN peacekeepers and humanitarian workers: Sexual exploitation and abuse”, in: Aoi, Chiyuki/de Coning, Cedric/Thakur, Ramesh (eds) 2007: 44-66.

128 Dieser Frage geht das von der DSF geförderte Forschungsvorhaben von Winfried Kühne (ZIF) zu „Ansätze, Erfahrungen und Erfolgsbedingungen von Local Ownership in Peacebuilding-Prozessen in Failed States. Eine empirische

Vorgehensweisen und Entscheidungsprozesse sehr tief in die politischen Belange der Bevölkerung eingegriffen und zugleich die Partizipation lokaler Akteure beschränkt werden. Zum anderen kann es auch zu übermäßigen Einschränkungen grundlegender ziviler und politischer Menschenrechte – z.B. Meinungsfreiheit (wie z. B. im Irak), Versammlungsfreiheit (wie z. B. im Kosovo) oder Vereinigungsfreiheit – im Namen der Stabilisierung der Sicherheitslage kommen. Freilich kann mitunter die Stabilisierung der Sicherheitslage in Postkonfliktregionen gewisse Einschränkungen von politischen Freiheitsrechten - z. B. im Fall radikaler gewaltbereiter Kräfte – erfordern. Eine zu zurückhaltende Politik internationaler Akteure kann die Stabilität der Post-Konflikt-Situation gefährden. Es ist jedoch in diesem Zusammenhang stets der beispielhafte Charakter des Verhaltens internationaler Akteure im Bezug auf den Menschenrechtsschutz zu berücksichtigen und eine sorgfältige (Rechtsgüter-)Abwägung vorzunehmen. Vor allem in komplexen Friedensmissionen muss die nachhaltige und glaubwürdige Förderung einer lebendigen, pluralistischen Zivilgesellschaft ein integraler Teil der Friedenskonsolidierungs- und *state building*-Strategie sein. Über die Maßen angewandte Einschränkungen etwa der Meinungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit unliebsamer lokaler Akteure sind nicht nur unter Menschenrechtsgesichtspunkten bedenklich, sie können sich auch negativ auf die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz externer Akteure auswirken, die ansonsten häufig auf die Bedeutung einer lebendigen pluralistischen Zivilgesellschaft verweisen.

Im Zusammenhang mit der Förderung lokaler politischer und zivilgesellschaftlicher Kräfte sieht sich die internationale Gemeinschaft einer weiteren Herausforderung ausgesetzt: Gerade bei der Durchführung von komplexen *Peacekeeping*-Missionen, die auch den (Wieder-)Aufbau staatlicher und zivilgesellschaftlicher Strukturen umfassen, muss die Förderung von *local ownership*, d.h. der Beteiligung von lokalen politischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren am Prozess der Friedenskonsolidierung ein zentrales Anliegen sein. Schließlich zielen Friedensmissionen darauf ab, die politische Verantwortung für das Einsatzgebiet schrittweise wieder in die Hände von lokalen Akteuren zu legen. Das Konzept der *local ownership* umfasst die Einbindung von lokalen Akteuren in Entscheidungsprozesse, ihre politisch-administrative und justizielle Ausbildung, die Förderung zivilgesellschaftlicher Gruppen und als Ziel die schrittweise Übergabe der politischen Verantwortung. Die frühe Einbindung der lokalen Bevölkerung in den Prozess der Friedenskonsolidierung und den (Wieder-)Aufbau staatlicher und zivilgesellschaftlicher Institutionen wird zunehmend als unverzichtbarer Bestandteil von VN-Friedensmissionen betrachtet, wenn auch längst nicht durchgängig in der Praxis umgesetzt.

Aus menschenrechtlicher Perspektive sind zwei Aspekte der Förderung von *local ownership* von Bedeutung: Zum einen spiegelt *local ownership* das Recht auf Selbstbestimmung der Völker[129] wider. Aus dieser Sicht vergrößert die frühe Förderung von *local ownership* nicht nur die Erfolgsaussichten der Mission und die Freiräume für die Entwicklung von *exit*-Strategien externer Akteure in einem überschaubaren Zeitraum, sondern erfüllt auch menschenrechtliche Anforderungen an die partizipatorische Ausgestaltung von multilateralen Friedensmissionen. Zugleich ist aber zu bedenken, dass mit der Förderung von *local ownership* allzu häufig ein Dilemma bei der Auswahl lokaler Partner verbunden ist: Soll im Namen der *local ownership*, d.h. der breiten Partizipation lokaler politischer und zivilgesellschaftlicher Akteure, auch mit menschenrechtsverletzenden Partnern kooperiert werden

---

Untersuchung am Beispiel der Friedenseinsätze im Kosovo (UNMIK) und in Liberia (UNMIL)“ nach. Laufzeit: 2006-2009.

129 Das Selbstbestimmungsrecht der Völker findet Erwähnung in der Charta der Vereinten Nationen und rechtlich bindend in den beiden Menschrechtspakten der Vereinten Nationen, die 1977 in Kraft getreten sind: „Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.“ (gleicher Wortlaut im Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte ebenso wie im Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte).

oder sollen nur „lupenreine Demokraten“ und von rechtstaatlichen Verfahren überzeugte Akteure in Wiederaufbauprozesse eingebunden werden? Ist die breite Partizipation auch von direkt oder indirekt an Menschenrechtsverletzungen beteiligten Akteuren für die Friedenskonsolidierung förderlich, vielleicht sogar in bestimmten Situationen notwendig, oder sollten Akteure mit fragwürdigem menschenrechtlichem Leumund von vornherein marginalisiert werden, auch wenn dies auf Kosten der breiten Partizipation und der *local ownership* geht? Es ist oft kaum oder nur schwer möglich, gezielt nur jene politischen und zivilgesellschaftlichen lokalen Kräfte zu stärken, die unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten eine „weiße Weste“ haben. Die Auswahl lokaler Kooperationspartner bringt schwierige menschenrechtliche Fragen mit sich, vor denen Friedensmissionen in Postkonfliktregionen regelmäßig stehen.

Ein mit der Frage der *local ownership* verwandtes Problem ist das Auftreten von so genannten sekundären Konflikten, wie z.B. in Afghanistan und im Kosovo, die nicht intendierte Folgen von militärischen, mitunter auch zivilen Interventionen sein können. Aus einer mangelhaften Berücksichtigung spezifischer sozialer und kultureller Gegebenheiten in der Konfliktanalyse vor der Intervention können nach dem Eingreifen unvorhergesehene Spannungen zwischen Intervenierenden und lokaler Bevölkerung über die zukünftige Ausgestaltung des politischen, religiösen und kulturellen Lebens entstehen, die nicht nur den Erfolg der friedenssichernden Mission gefährden können; im Extremfall können in sekundären Konflikten fehlender Respekt vor sozio-kulturellen Besonderheiten der jeweiligen Gesellschaft und mangelnde Partizipationsmöglichkeiten für lokale Akteure auch zur Beeinträchtigung sozialer, kultureller und politischer Rechte der Bevölkerung führen – z. B. wenn internationale Akteure ihre Vorstellung von einer „richtigen“ politischen, rechtlichen und/oder ökonomischen Ordnung mit Druck und Zwang und gegen den Widerstand der Bevölkerung durchzusetzen suchen. In Folge dessen können sich willkommene „Befreier“ in den Augen betroffener Gesellschaften in „Besatzer“ verwandeln. Diese Sekundärkonflikte haben ihren Ursprung im Verhältnis von intervenierenden Kräften und der lokalen Bevölkerung sind nur in geringem Maße, wenn überhaupt, auf die so genannten *root conflicts*, die ursprünglich Auslöser der Intervention waren, zurückführbar.[130] Das folgende Beispiel aus dem Kosovo illustriert einen solchen Sekundärkonflikt:

> „Interventionen verwenden dezidiert westliche Standards (Demokratie, Zivilgesellschaft, kapitalistische Marktwirtschaft, Rechtstaatlichkeit u.a.) und wenden sich dementsprechend an diejenigen *locals*, die mit diesen Begriffen und Vorstellungen vertraut sind und mit ihnen arbeiten können. D.h., dass Interventionen vor allem im westlich-liberalen Ausland ausgebildete und arbeitende Eliten ansprechen und ihnen zu einflussreichen Positionen in den neu aufzubauenden Strukturen verschaffen. Es ergibt sich schnell eine implizite Interessengemeinschaft zwischen den Intervenierenden und der ‚interventionskompatiblen’ lokalen Elite, die mit den Eliten vor der Intervention nicht identisch ist und möglicherweise von großen Teilen der Bevölkerung nur eingeschränkt anerkannt wird: Es äußert sich der klassische Vorbehalt, dass diese Aufsteiger die üblichen, legitimen Aufstiegskanäle der Prä-Interventionsgesellschaft umgangen haben und somit auf illegitime Weise ihre Position im sozialen Raum auf Kosten legitimer Akteure vergrößert haben – die neue ‚lokale’ Regierung verliert an Zustimmung und Rückhalt. Aufseiten der Intervenierenden wiederum macht sich Enttäuschung breit, weil die offiziellen Vertreter

130 Siehe hierzu den aus einer von der DSF geförderten Fachtagung hervorgegangenen Band von Thorsten Bonacker, Michael Daxner, Jan H. Free, Christoph Zürcher: Interventionskultur – zur Soziologie von Interventionsgesellschaften. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2010; Daxner, Michael 2008: Der Heimatdiskurs, unveröffentlichtes Manuskript einer Rede vor der Deutschen Gesellschaft für Soziologie Jena, 7. Oktober 2008, <http://www.uni-oldenburg.de/interventionskultur/download/20081006_DGS_daxner_heimatdiskurs_DRAFT.pdf>, 12.01.2009.

der örtlichen Bevölkerung diese offensichtlich nicht adäquat zu vertreten vermögen. Die neuen Eliten wiederum hadern mit Intervenierenden, die ihnen zwar ihre jeweiligen Machtpositionen erst verschafft haben, deren oft übertriebene Zielvorstellungen und Erwartung aber zugleich ihre Chancen verringern, die neuen Positionen erhalten zu können“.[131]

Diese Ausführungen unterstreichen die besonders hohen menschenrechtlichen Anforderungen an das Verhalten von Angehörigen multilateraler Friedensmissionen in ihren Einsätzen und die Notwendigkeit, *local ownership* und breite Partizipation zu fördern.

Fazit

Zunächst kann festgehalten werden, dass der Einsatz militärischer Einheiten in VN-Friedensmissionen stets nur das letzte Mittel zur Gewährleistung von Menschenrechtsschutz sein kann und militärische Interventionen zur Wahrnehmung und Durchsetzung der *Responsibility to Protect* stets – der VN-Charter entsprechend – vom VN-Sicherheitsrat mandatiert sein sollten. Damit verknüpft ist die Forderung, dass die Angemessenheit des Einsatzes militärischer Kräfte statt ziviler polizeilicher Kräfte oder FPU in Konflikt- oder Postkonfliktsituationen stets sehr sorgfältig abgewogen werden und allgemein der zivilen Komponente in Friedensmissionen gegenüber dem heutigen Vorrang militärischer Einsatzkräfte deutlich stärkeres Gewicht eingeräumt werden sollte. Eine stärkere Einbindung von FPU anstelle militärischer Einheiten, auch unter Menschenrechtsgesichtspunkten verbesserte Vorbereitungstrainings der Einheiten, eine noch stärkere zivile Komponente sowie eine stärker ausgeprägte *Gender*-Balance in VN-Friedensmissionen sowohl bei militärischen als auch bei Polizeikräften scheinen viel versprechende Wege zu sein, der hohen Verantwortung multilateraler Friedensmissionen für die Wahrung und Förderung der Menschenrechte besser gerecht zu werden. Schließlich muss die intensivierte Förderung von *local ownership* sowohl unter Menschenrechtsgesichtspunkten als auch mit Blick auf die Erfolgsaussichten multilateraler Friedensmissionen ein integraler Bestandteil von *peace*- und *state building*-Strategien sein – zugleich sollten die Schwierigkeiten und Dilemmata – auch im Hinblick auf die Menschenrechte -, die sich bei der Auswahl geeigneter Kooperationspartner auf lokaler Ebene ergeben, nicht unterschätzt werden. Es will gut überlegt sein, welche lokalen Akteure aus welchen Gründen durch die Intervenierenden gestützt, legitimiert oder aber gezielt in ihrem Einfluss eingedämmt werden sollen. Insgesamt erscheint eine breite Partizipation lokaler politischer und zivilgesellschaftlicher Akteure aber alternativlos.

131 M. Daxner, J. H. Free, M. Schüßler, U.Thiele 2007: 68.

Anhang

Wortlaut der auf dem Weltgipfel 2005 beschlossenen Resolution der Generalversammlung mit Bezug auf die internationale Schutzverantwortung:

"**Responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity** 138. Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability. 139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.", A/60/1 *World Summit Outcome* 2005, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>, 18.12.2008.

Literaturhinweise

BBC News Online 2008: „UN Troops 'Armed DR Congo Rebels'", 28 April 2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7365283.stm>, 09.01.2009.

Benner, Thorsten/Mergenthaler, Stephan/Rotmann, Philipp 2008: „Doctrine Development in the UN Peacebuilding Apparatus: The Case of UN Constabulary Police, 1999-2006". Paper prepared at the 49th Annual International Studies Association Convention, San Francisco.

Böhm, Andrea/Wefing, Heinrich 2008: „Wer ist hier der Pirat?" *Die ZEIT* 27.11.2008, Nr. 49, <http://www.zeit.de/2008/49/Piraten>, 18.12.2008.

Bonacker,Thorsten/ Daxner, Michael/Free, Jan H./Zürcher, Christoph 2010: Interventionskultur – zur Soziologie von Interventionsgesellschaften. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Daxner, M./Free, J. H. Schüßler, M./Thiele, U. 2007: „Staatsgründungskrieg und Heimatdiskurs. Afghanistan - und die Grundlagen und Probleme humanitärer Interventionen". In: Kommune. Forum für Politik, Ökonomie, Kultur 25:6, 62-81.

Doyle, Michael W./Sambanis, Nicholas 2007: Peacekeeping Operations, in: Weiss, Thomas G./Daws, Sam (eds): The Oxford Handbook on the United Nations, Oxford/ New York: Oxford University Press, 323-348.

Doyle, Michael/Sambanis, Nicholas 2006: Making War and Building Peace: United Nations Peacekeeping Operations, Princeton, NJ: Princeton University Press 2006.

FAZ 2008: „Einsatz in Somalia: EU schickt Kriegsschiffe gegen Piraten" 10. November 2008, <http://www.faz.net/s/RubDDBDABB9457A437BAA85A49C26FB23A0/Doc~EA6DB3A955F574044B687FF158A397D91~ATpl~Ecommon~Scontent.html>, 18.12.2008.

Guéhenno, Jean-Marie 2007: „USG Guéhenno Responds on Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeepers", The Independent, 9 January 2007, <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/ctte/jmg2.pdf>, 16.12.2008.

Human Security Centre 2005: Human Security Report, New York/Oxford: Oxford University Press.

Kent, Vanessa 2007: „Protecting Civilians from UN Peacekeepers and Humanitarian Workers: Sexual Exploitation and Abuse", in: Aoi, Chiyuki/de Coning, Cedric/Thakur, Ramesh (eds): Unintended Consequences of Peacekeeping Operations, Tokyo et al: United Nations University Press, 44-66.

Lynch, Colin 2004: „UN Sexual Abuse Alleged in Congo", *The Washington Post*, 15. Dezember 2004, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A3145-2004Dec15.html>, 18.12.2008.

Rittberger, Volker, Kruck, Andreas, Romund, Anne 2010: Grundzüge der Weltpolitik. Theorie und Empirie des Weltregierens. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Rittberger, Volker 2007: Friedensmissionen auf dem Prüfstand: Einführung, in: Die Friedens-Warte 82: 1, 9-22.

Rittberger, Volker/Zangl, Bernhard 2003: Internationale Organisationen: Politik und Geschichte, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Rittberger, Volker/Zangl, Bernhard 2006: International Organization – Polity, Politics and Policies, Basingstoke/ New York: Palgrave Macmillan.

Schaller, Christian 2008: „Gibt es eine Responsibility to Protect?" In: Aus Politik und Zeitgeschichte 46/2008.

Simic, Olivera 2004: „Accountability of UN Civilian Police Involved in Trafficking of Women in Bosnia and Herzegovina" Peace and Conflict Monitor, <http://www.monitor.upeace.org/pdf/bosnia.pdf>, 16.12.2008.

Unites Nations 2008: Department of Peacekeeping Operations: Background Notes 31.12.2009 <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm>, 16.12.2008.

Zangl, Bernhard/Zürn, Michael 2003: Frieden und Krieg: Sicherheit in der nationalen und postnationalen Konstellation, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Human Security im bewaffneten Konflikt

Winfried Bausback, Franziska Schuierer

Das Konzept der *Human Security* in der internationalen Diskussion

Das Konzept der menschlichen Sicherheit (*Human Security*) hat seinen Ursprung im vom *United Nations Development Programme* (UNDP) vorgelegten *Human Development Report* aus dem Jahr 1994. Dieser Bericht formuliert die Notwendigkeit eines neuen Verständnisses von „Sicherheit“: Um Sicherheit zu verwirklichen sei nicht mehr nur das Fehlen von Waffengewalt erforderlich; vielmehr müsse den täglichen drängenden Problemen aller Gesellschaften mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden, die von Hunger und Krankheit in Entwicklungsländern hin zu Umweltverschmutzung und Arbeitslosigkeit in Industriestaaten reichten.[132] „Freiheit von Mangel“ (*freedom from want*) und „Freiheit von Furcht“ (*freedom from fear*) sieht der Bericht als wichtigste Komponenten des *Human Security* Konzeptes.[133] Seine Ziele werden anhand vier wesentlicher Elemente beschrieben[134]: Zunächst kommt danach *Human Security* wegen seiner Relevanz für reiche wie arme Länder und der Vielfalt der erfassten Probleme universale Bedeutung zu. Weiterhin sind seine Komponenten miteinander verflochten, da z.B. Hungersnöte, Terrorismus, Drogenhandel oder ethnische Konflikte als grenzüberschreitende Probleme die weltweite Sicherheit gefährden. Um *Human Security* sicherzustellen empfiehlt sich präventives Vorgehen, z.B. Investitionen in Gesundheitsvorsorge, eher als das Tätigwerden im Nachhinein. Überdies ist das *Human Security* Konzept *„people-centred“;* es stellt das Leben der Menschen in der Gesellschaft in den Vordergrund, ob es von gewaltsamen Konflikten geprägt ist, aber auch, ob die Menschen Zugang zum Markt und zu sozialer Sicherheit haben. Die Gefahren für *Human Security* werden in verschiedene Kategorien eingeteilt:[135] Wirtschaftliche Sicherheit, Ernährungssicherheit, Gesundheit, Umwelt, persönliche Sicherheit (Freiheit von Gewalt), Sicherheit im Gemeinwesen (Schutz von Minderheiten) und politische Sicherheit (Schutz grundlegender Menschenrechte).

Die Definition aus dem *Human Development Report* von 1994 wird einerseits als maßgeblich für die weitere Diskussion angesehen, ist andererseits aber Gegenstand von Kritik; das entworfene Konzept sei derart breit, dass man kaum etwas ausschließen könne, es sei so integrativ, dass es an Genauigkeit fehle.[136] Wegen seiner vagen Abgrenzung könne es für die Planung konkreter Politik nur bedingt von Nutzen sein.[137]

Der Bericht des UN *High-Level Panel on Threats, Challenges and Change* mit dem Titel „*A More Secure World: Our Shared Responsibility*“[138] aus dem Jahr 2004 thematisiert *Human Security* als zentrale Herausforderung des kollektiven Sicherheitssystems. Danach sind nun – 60 Jahre nach Schaffung der UN-Charta mit dem Ziel, Krieg zwischen Staaten zu verhindern – die Bedrohungen der menschlichen Sicherheit ebenso gefährlich wie die der Sicherheit der Staaten.[139] Aus dem Bericht kann eine neue Konzeption von Sicherheit,

---

132 Human Development Report 1994, S. 3, <http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_overview.pdf>.
133 Human Development Report 1994, S. 24, <http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_chap2.pdf>.
134 Ebd., S. 22.
135 Ebd., S. 24 ff.
136 R. Paris 2001: Human Security, Paradigm Shift or Hot Air?; in: International Security 26 (2001), S. 87 ff. (89 f.).
137 R. Paris 2001: Human Security, Paradigm Shift or Hot Air?; in: International Security 26 (2001), S. 87 ff. (92).
138 United Nations, A More Secure World: Our Shared Responsibility, 2004, <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>.
139 Ebd., S. 1.

Solidarität und Souveränität abgeleitet werden:[140] Die Vereinten Nationen sollten danach die Sicherheit der Staaten der menschlichen Sicherheit unterordnen. *Human Security* definiere die Solidarität neu, da es von den Mitbürgern ein Mindestmaß an Respekt, vom Staat die Bereitstellung der Mindestvoraussetzungen für körperliche und soziale Sicherheit fordere. Diese Solidarität schaffe eine neue Definition von Souveränität, da von UN-Mitgliedstaaten nicht nur der Schutz der eigenen Bürger, sondern auch das Vorgehen gegen Bedrohungen der menschlichen Sicherheit in anderen Staaten gefordert werden könne. Hier sei eine neue *Responsibility to Protect* entstanden.

Der *High-Level Panel* Bericht ruft zu einem veränderten Sicherheitskonsens auf, der einem neuen und umfassenden kollektiven Sicherheitssystem zugrunde liegen soll.[141] Der neue Konsens beruht auf der Erkenntnis, dass die gefährlichsten Sicherheitsbedrohungen unserer Zeit über kriegerische Auseinandersetzungen zwischen Staaten hinausgehen. Armut, infektiöse Krankheiten, Schädigung der Umwelt, Bürgerkriege, die Verbreitung von nuklearen, radiologischen, chemischen und biologischen Waffen, Terrorismus und transnational organisierte Kriminalität stellen Bedrohungen dar, die die Sicherheit der Staaten und die menschliche Sicherheit gleichermaßen gefährden, und sowohl von staatlichen, als auch von nicht-staatlichen Akteuren ausgehen können.[142]

Umstritten ist jedoch, ob die Grundidee von *Human Security*, der Schutz des einzelnen Bürgers, bereits in der UN-Charta angelegt ist, wie es das *High-Level Panel* nahelegt. Danach habe man schon damals die Untrennbarkeit von Sicherheit, Freiheit und wirtschaftlicher Entwicklung erkannt und deshalb in der Charta auch auf Menschenrechte und sozialen Fortschritt Bezug genommen.[143] Nach anderer Ansicht sind nur solche Bedrohungen von der UN-Charta abgedeckt, die die territoriale Integrität oder die politische Unabhängigkeit eines Staates beeinträchtigen.[144] Dies können auch Faktoren wie Armut und Terrorismus sein. Das *High Level Panel* geht hier deutlich weiter, indem es auch den Schutz des Einzelnen vor solchen Bedrohungen als Ziel der Charta betrachtet.[145] Das kollektive Sicherheitssystem der Zukunft solle die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft auf das Wohlergehen der einzelnen Bürger erstrecken.[146] Der Bericht betont, dass Bedrohungen aufgrund globaler Interdependenz zueinander in Wechselbeziehung stehen, und folgert, dass *Human Security* Aufgabe der kollektiven Sicherheitsmechanismen sein muss.[147] Dagegen kann man jedoch einwenden, dass das Engagement von Staaten auf deren Interesse am eigenen Schutz zurückzuführen ist. Zwar lässt sich eine erhöhte Bereitschaft von Staaten verzeichnen, sich in innere Angelegenheiten anderer Staaten einzumischen, um Menschenrechtsverletzungen oder Anarchie zu beenden; dies ist aber

---

140 Vgl. zum Folgenden: A. Slaughter 2005: Security, Solidarity, and Sovereignty: The Grand Themes of UN Reform, in: AJIL 2005, S. 619 f.

141 United Nations, A more secure world: Our shared responsibility, 2004, S. 16, para. 28, <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>.

142 Ebd., Synopsis, S. 1.

143 Ebd., Synopsis, S. 1.

144 A. Slaughter 2005: Security, Solidarity, and Sovereignty: The Grand Themes of UN Reform; in: AJIL 2005, S. 619 ff. (623).

145 Ebd., S. 623.

146 "The Charter of the United Nations seeks to protect all States, not because they are intrinsically good but because they are necessary to achieve the dignity, justice, worth and safety of their citizens. These are the values that should be at the heart of any collective security system for the twenty-first century, but too often States have failed to respect and promote them. The collective security we seek to build today asserts a shared responsibility on the part of all States and international institutions, and those who lead them, to do just that."
United Nations, A more secure world: Our shared responsibility, 2004, S. 17, para. 30, <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>.

147 Vgl. ebd., S. 14, para. 17; S. 67, para. 207.

auch Ergebnis der durch Terrorismus, Flüchtlingsströme oder Kriminalität verursachten Instabilität, von der Bedrohungen für diese Staaten selbst ausgehen.[148]

Human Security als Konsequenz der Emanzipation des Individuums im modernen Völkerrecht

Das Konzept der *Human Security* will die Interessen des einzelnen Individuums noch stärker in den Fokus nehmen. Letztlich ist dies eine Konsequenz der Rechtsentwicklung seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Bis zu diesem Zeitpunkt galt die sogenannte Mediatisierung des Individuums nach der überwiegenden Meinung in der Völkerrechtslehre[149] als strukturprägend für die Völkerrechtsordnung. Individuen – bis auf wenige Ausnahmen – [150] waren keine Rechtsträger, sondern erfuhren lediglich über ihre Staaten verwirklichbare Begünstigungen.[151] Instrumente wie die humanitäre Intervention oder der diplomatische Schutz stellten eigene Rechte der Staaten dar, Schutzansprüche, die den Bürgern der jeweiligen Staaten nur als Reflex zugute kam. Gleiches galt auch für rechtliche Verpflichtungen, die fast ausnahmslos die Staaten und nicht die Individuen trafen. Völkerrechtliche Verfahren, in denen einzelne Menschen unmittelbar zur Verantwortung gezogen wurden, fanden bis zu den interalliierten Strafgerichtshöfen nach dem Zweiten Weltkrieg nicht statt. Die damalige, lediglich indirekte Relation zwischen Einzelmenschen und Völkerrechtsordnung wird von dem großen österreichischen Rechtsgelehrten Hans Kelsen in der zweiten Auflage seiner „Reinen Rechtslehre“ klar beschrieben:

> „Da alles Recht wesentlich Regelung menschlichen Verhaltens ist, kann eine Rechtspflicht ebenso wie eine Berechtigung nichts anderes zum Inhalt haben als menschliches Verhalten (andere Tatbestände nur in Verbindung mit menschlichem Verhalten); und das kann nichts anderes als das Verhalten von Einzelmenschen sein. Dass das Völkerrecht Staaten verpflichtet und berechtigt, bedeutet lediglich: dass es Einzelmenschen nicht – wie die einzelstaatliche Rechtsordnung – unmittelbar, sondern nur mittelbar verpflichtet und berechtigt, vermittelt durch die einzelstaatliche Rechtsordnung (deren personifikativer Ausdruck ja nur der „Staat“ ist). (...) [Die Normen des Völkerrechts] „bestimmen nur das materiale, nicht das personale Element des menschlichen Verhaltens, das sie notwendigerweise zum Inhalt haben. Sie bestimmen nur: was getan oder unterlassen werden soll, nicht aber wer, das heißt: welches menschliche Individuum die vorgeschriebene Handlung oder Unterlassung zu setzen hat. Die Bestimmung dieses Individuums überlässt das Völkerrecht der einzelstaatlichen Rechtsordnung.“[152]

Staaten stellten für die in ihnen vereinten Bürgerinnen und Bürgern Verbände kollektiver Haftung und kollektiver Berechtigung dar. Allein Staaten konnten als Rechtssubjekte von Sanktionsmaßnahmen einerseits und völkerrechtlichen Restitutionsansprüchen andererseits betroffen sein. Die Individuen stellten hingegen lediglich unselbständige Teile des Staatsganzen dar. Auch dies wird von Kelsen klar beschrieben:

---

148 A. Slaughter 2005: Security, Solidarity, and Sovereignty: The Grand Themes of UN Reform; in: AJIL 2005, S. 619 ff. (624 f.).

149 Vgl. insoweit nur F. Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, 1. Bd. (Allgemeines Friedensrecht), S. 169 ff., auch m. w. N. auf das Schrifttum vor 1945 und die schon damals vertretenen Gegenansätze.

150 Zu den wenigen Ausnahmen bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs nach dieser Lehre vgl. A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht, § 424.

151 Vgl. A. Verdross/B. Simma: Universelles Völkerrecht, § 423 f, zur Unterscheidung von Berechtigung und Begünstigung in diesem Sinne. Von einer völkerrechtlichen Berechtigung des Individuums kann demnach nur dann gesprochen werden, wenn diesem durch die völkerrechtliche Norm unmittelbar das Recht eingeräumt wird, von einem Staat in einem völkerrechtlichen Verfahren ein bestimmtes Verhalten zu fordern.

152 Hans Kelsen 1960: Reine Rechtslehre (2. Auflage), S. 325 f.

„Insofern als die völkerrechtlichen Delikte, die die Bedingung der Sanktion sind, von Menschen begangen werden, die als Staatsregierung fungieren, die Sanktion aber nicht gegen diese, sondern gegen andere Menschen gerichtet sind, kann man die Bedeutung der Aussage: die Sanktionen seien gegen den Staat gerichtet, darin erkennen, dass die vom allgemeinen Völkerrecht statuierten Sanktionen: Krieg und Repressalie, eine Kollektivhaftung der Mitglieder des Staates für die von der Regierung begangenen völkerrechtlichen Delikte konstituieren".[153]

Von der strikten Abstraktion des Rechts vom Individuum hat sich das Völkerrecht nach Gründung der Vereinten Nationen verabschiedet. Schon die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte" weist mit der in ihr erfolgenden Betonung der Stellung des Einzelnen auf den Beginn dieses tiefgreifenden Wandlungsprozesses hin.[154] Die Einzelmenschen emanzipieren sich zu eigenständigen Rechtssubjekten in der Völkerrechtsordnung, die ihre Rechte auch selbstständig in von ihnen selbst geführten Verfahren wahrnehmen können. Deutlich wird dies in den Regelungen zahlreicher Menschenrechtspakte: Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966 kennt mit den Regelungen des Fakultativprotokolls heute eine Individualbeschwerde an den UN-Menschenrechtsausschuss.[155] Noch weitergehende Regelungen treffen regionale Pakte wie die EMRK und die AMRK (Amerikanische Menschenrechtskonvention). Diese ordnen obligatorische, für alle ihre Vertragsparteien bindende Möglichkeiten einer Individualbeschwerde an.[156]

Der Wandlungsprozess der Völkerrechtsordnung,[157] der mit der Aufwertung der Stellung des Individuums verbunden ist, ist noch lange nicht abgeschlossen. Das Individuum trägt im geltenden Völkerrecht einen Januskopf. Einerseits ist es unselbstständiger Teil des Völkerrechtssubjekts Staat, andererseits aber auch selbstständiges Rechtssubjekt. Die Problematik, die diese Doppelstellung der Einzelperson in der Völkerrechtsordnung für die Beurteilung von Sanktionsmaßnahmen aufwirft, wird von A. J. P. Tammes treffend beschrieben:

"It will be inevitable that collective economic measures against a State will be felt by its citizens, just as forcible measures cannot be localized to the abstract State and its organs. A structural reality follows from the hybrid position of private persons under international law, now appearing in a capacity that is quasi-independent from their State, now as a component part of the State community, even when they are not acting as organs of the State, and so becoming identifiable with the person of the State. The structural solidarity of the citizen and his State, an idea inherited from preliterary society, is witnessed by such concepts as "collective guilt" and the practice that nationals of enemy State become individual

---

153 Ebd., S. 326 f.

154 Vgl. dazu W. Bausback 1999: 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte – Politisches Dokument mit rechtsgestaltender Wirkung?, BayVBl. 1999, S. 705 ff. (707).

155 Text (deutsche Quelle): BGBl. II (1992), S. 1246 ff., in Kraft getreten für die Bundesrepublik Deutschland am 25. 11 1993 (vgl. die Bekanntmachung im deutschen BGBl. II (1994), S. 311).

156 Die Entscheidungsinstanz des EGMR und die Möglichkeit zu einem selbstständigen Vorgehen der betroffenen Menschen wurden im Rahmen der EMRK durch das Inkrafttreten des 11. Zusatzprotokolls (deutsche Quelle BGBl. II (1995), S. 578 ff.) am 1.11.1998 entscheidend gestärkt, vgl. dazu A. Drzemczewski/J. Meyer-Ladewig, Grundzüge des neuen EMRK-Kontrollmechanismus nach dem am 11. Mai 1994 unterzeichneten Reform-Protokoll (Nr.11), EuGRZ 1994, 317 ff.; J. Meyer-Ladewig, Ständiger Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg, NJW 1998, S. 512 ff.; V. Schlette, Das neue Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention, ZaöRV 56 (1996), S. 905 ff.; W. Bausback, „Auslagerung" des Grundrechtsschutzes auf die internationale Ebene?, ZRP 1999, S. 6 ff. (7).
Zur AMRK vgl. jeweils den Überblick bei K. Hailbronner, in: W. Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 3. Abschnitt, Rn. 261ff.; K. Ipsen in: K. Ipsen, Völkerrecht, § 49 Rn. 16 ff.

157 Vgl. z.B. W. Bausback 1999: 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte – Politisches Dokument mit rechtsgestaltender Wirkung?, in BayVBl. 1999, S. 705 ff. (707).

enemy nationals. Already in the thirties Borchard had fulminated against this type of reprisal against individuals and their property."[158]

Gleichwohl kann dies nicht dazu führen, auf absehbare Zeit auf die Staaten als Verantwortungsgemeinschaften zu verzichten. Die Abstraktion der Staaten von den in ihnen vereinten Individuen war eine der großen Leistungen der modernen Völkerrechtsentwicklung, die eine Verrechtlichung und damit Stabilisierung der Beziehungen auf der internationalen Ebene erst möglich gemacht hat. Als Rechtssubjekte sind Staaten nur handlungsfähig, wenn sie sich zugleich als Verantwortungsgemeinschaften der in ihnen vereinigten Privatpersonen präsentieren können. Von zentralen Menschenrechtsnormen werden zwar Kollektivstrafen für den strafrechtlichen Bereich verboten,[159] dies kann aber – jedenfalls heute – nicht den notwendigen Verantwortungszusammenhang zwischen dem Staat und den zu ihm gehörenden Einzelpersonen aufheben. Der Verantwortungsgemeinschaft des eigenen Staates muss sich ein Individuum auch dann zurechnen lassen, wenn es die konkreten Entscheidungsträger und die von diesen gefällten Entscheidungen zutiefst ablehnt.

Insofern besteht ein echtes Spannungsverhältnis: Einerseits ist für die internationale Ordnung das Verständnis von Staaten als Verantwortungsgemeinschaften und die Möglichkeit, Sanktionen gegen diese zu richten, unverzichtbar. Andererseits gehört die Anerkennung des Wertes des Einzelnen und seine möglichst umfassende Verschonung vor Beeinträchtigungen seiner Menschenrechte zu den zentralen *erga omnes* wirkenden Normen des Völkerrechts. Dieses Spannungsverhältnis wird beispielsweise in einem Dokument des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, einem Hilfsorgan des ECOSOC, deutlich. Das Dokument, das sich mit den Auswirkungen von Wirtschaftssanktionen auf die vom Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte garantierten sozialen Menschenrechte befasst, schließt mit folgendem Absatz:

"In adopting this general comment the sole aim of the Committee is to draw attention to the fact that the inhabitants of a given country do not forfeit their basic economic, social and cultural rights by virtue of any determination that their leaders have violated norms relating to international peace and security. The aim is not to give support or encouragement to such leaders, nor is it to undermine the legitimate interests of the international community in enforcing respect for the provisions of the Charter of the United Nations and the general principles of international law. Rather, it is to insist that lawlessness of one kind should not be met by lawlessness of another kind which pays no heed to the fundamental rights that underlie and give legitimacy to any such collective action."[160]

---

158 A. J. P. Tammes 1980: Means of Redress in the General International Law of Peace, in: F. Kalshoven/P. J. Kuyper/J. G. Lammers (eds), FS für H. F. van Panhuys (1980), S. 1 ff. (15).

159 Das Verbot der Kollektivbestrafung setzen beispielsweise Art. 14 Abs. 2 IPbürgpR, Art. 6 Abs. 2 EMRK voraus, wenn sie für die Widerlegung der Unschuldsvermutung eines Angeklagten den Nachweis „seiner" Schuld verlangen. Für den bewaffneten Konflikt: Art. 33 des IV. Genfer Abkommens, dazu F. Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, 2. Bd. (Kriegsrecht), S. 137; Art. 75 Abs. 2 lit. d des Ersten Genfer Zusatzprotokolls vom 8. Juni 1977 (deutsche Quelle: BGBl. II (1990), S. 1551 ff.) und Art. 4 Abs. 2 lit. b des Zweiten Genfer Zusatzprotokolls vom 8. Juni 1977 (deutsche Quelle: BGBl. II (1990), S. 1637 ff.).

160 Vgl. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General comment 8, 1997, The relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights, 05/12/97, E/C.12/1997/8 (contained in document E/1998/22), Ziff. 16.

Probleme eines umfassenden Ansatzes

Insoweit erscheint auch die verschiedentlich geäußerte Kritik am Konzept von *Human Security* verständlich:

Würde die Sicherheit der Staaten generell der menschlichen Sicherheit untergeordnet, so würde dies im extremen Fall zu einer Destabilisierung des internationalen Systems führen. Auch die Wahrung von Sicherheitsinteressen souveräner Staaten ist als berechtigtes Interesse und wichtiges Element internationaler Sicherheit anzuerkennen. Ein Ausgleich wird immer nur im Rahmen des konkreten Einzelfalls und im Wege einer Abwägung zu schaffen sein.

Ein so ausgedehntes Verständnis von menschlicher Sicherheit erklärt eine Vielzahl von Problemen zu einer sicherheitspolitischen Aufgabe. Das mag insoweit nachvollziehbar sein, als eine nachhaltige Sicherheitsstrategie auch entwicklungs-, wirtschafts- und umweltpolitische Instrumente berücksichtigen muss. Unbestritten ist eine aktive Entwicklungspolitik ein notwendiges Element erfolgreicher Sicherheitspolitik. Gleichwohl wird die Definition eines eigenständigen Bereichs der Entwicklungspolitik schwieriger, wenn eine Vielzahl an Problemfeldern zur Aufgabe der Sicherheitspolitik gemacht wird; es droht im Endeffekt die Marginalisierung der Entwicklungspolitik.[161] Mit der sicherheitspolitischen Deutung vielfältigster Fragen wächst die Gefahr eines immer weiterreichenden Interventionalismus, der in eine Destabilisierung des internationalen Systems münden könnte.

Es ist ein berechtigtes Interesse, den Rechten und Interessen des Einzelnen angesichts einer zunehmenden Internationalisierung verstärkt Beachtung zu schenken. Insofern ist das Konzept der *Human Security* zu begrüßen und liegt in der logischen Konsequenz der Rechtsentwicklung. Hierbei sollte jedoch das Stabilitätsinteresse der Staatengemeinschaft nicht außer Acht gelassen werden, sondern muss als gleichwertiger Belang im Interesse der Menschen berücksichtigt bleiben.

161 <http://www.humansecurity.de/index.php?article_id=49&clang=0>, Text basiert auf dem Aufsatz: Sascha Werthes 2005: Human Security. Eine sicherheitspolitische Herausforderung zur Vorbereitung auf entwicklungspolitische Aufgaben; in: INKOTA-Brief (Zeitschrift zum Nord-Süd Konflikt und zur konziliaren Bewegung), 133/2005, S. 26-27.

Der Wandel der Sicherheitskultur und die Herausforderungen für die internationale Politik[162]

Christopher Daase

Sicherheit ist zum zentralen Wertbegriff moderner und postmoderner Gesellschaften geworden, zum Goldstandard des Politischen, wenn man so will. Das war nicht immer so. In der internationalen Politik konkurrierten lange die Begriffe „Frieden" und „Sicherheit" um den Vorrang in Strategiedebatten und Parteiprogrammen. Heute ist „globale Sicherheit" ein unbestrittener Wert und Frieden nur noch ein Thema in Sonntagsreden.

Trotz der Allgegenwart des Sicherheitsbegriffs ist seine Bedeutung vager denn je. Und diese Vagheit scheint sich auf die internationale Sicherheitspolitik zu übertragen, von der gesagt wird, sie sei immer weniger in der Lage, die aus den Fugen geratene Welt zu bändigen und Stabilität zu gewährleisten: In Afghanistan scheint die NATO auf verlorenem Posten zu kämpfen, im Iran gelingt es nicht, das Regime von seinen nuklearen Ambitionen abzubringen und im Kongo verspielt die UNO ihren Kredit, weil sie die sich anbahnende humanitäre Katastrophe nicht verhindern kann – um nur drei prägnante Orte zu nennen, an denen die internationale Sicherheitspolitik für gescheitert erklärt worden ist.

Vielfach wird dieses Scheitern auf die Entstehung neuer Bedrohungen und Risiken zurückgeführt und auf die schwindende Steuerungsfähigkeit staatlicher Institutionen: UNO, NATO und andere Organisationen des Kalten Krieges seien den neuen Herausforderungen nicht mehr gewachsen. Flexiblere Arrangements wie die G8 oder „Koalitionen der Willigen" müssten an ihre Stelle treten. Staaten, selbst starke wie die USA, hätten ihre Macht überschätzt und seien zukünftig stärker auf private Akteure angewiesen. *„Security Governance"* ist das Zauberwort, mit dem eine Sicherheitspolitik propagiert wird, die weniger an staatlichen Institutionen orientiert ist und verstärkt auf *Public-Private-Partnerships* setzt.

Was dabei übersehen wird, ist die Tatsache, dass die neuen Risiken und Herausforderungen gar nicht so neu, sondern vielmehr das Produkt einer gewandelten Wahrnehmung politischer Probleme – oder, wie ich sagen würde, das Ergebnis eines Wandels der Sicherheitskultur sind. Unter „Sicherheitskultur" verstehe ich die Summe der Überzeugungen, Werte und Praktiken von Institutionen und Individuen, die darüber entscheiden, was als eine Gefahr (im weitesten Sinne) anzusehen ist und wie und mit welchen Mitteln dieser Gefahr begegnet werden soll.

Mein Argument ist, dass sich diese Sicherheitskultur verändert, und die Sicherheitspolitik vor Aufgaben stellt, die sie nicht erfüllen kann. Es besteht gegenwärtig ein eklatanter Widerspruch zwischen dem gesellschaftlichen Sicherheitsbedürfnis und der Fähigkeit staatlicher, internationaler und transnationaler Akteure, dieses Bedürfnis zu befriedigen. Dabei ist nicht so sehr die absichtsvolle Dramatisierung von politischen Problemen, also das was inzwischen als Versicherheitlichung (*securitization*) bezeichnet wird, die treibende Kraft, sondern die Denationalisierung der Sicherheitskultur, die ihrerseits das nicht-intendierte Resultat der Emanzipation der Gesellschaft vom Staat ist.

---

162 Vortrag gehalten am 15.1.2009. Eine ausführliche Fassung mit entsprechenden Referenzen erscheint in einer Publikation des BMBF: „... mit Sicherheit: für Freiheit – Die gesellschaftlichen Dimensionen der Sicherheitsforschung", Bielefeld: Transcript-Verlag 2009.

Die Pointe ist, dass dabei der Staat gleichsam zum Opfer seines eigenen Erfolgs wird. Denn der gesellschaftliche Emanzipationsprozess ist auf ein relativ friedliches Umfeld angewiesen und die Gesellschaft artikuliert erst dann weitergehende Sicherheitsbedürfnisse, wenn die nationale Sicherheit gewährleistet ist. Sobald sie dies aber tut, drohen gesellschaftliche Sicherheitsanforderungen und staatliche Fähigkeiten, diese zu befriedigen, auseinander zu fallen.

Es war übrigens Wilhelm von Humboldt, der diesen Widerspruch als erster erkannte, als er in seinen Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen 1792 schrieb: „Diejenigen, deren Sicherheit erhalten werden muss, sind auf der einen Seite alle Bürger in völliger Gleichheit, auf der anderen der Staat selbst.“ Meine These ist, dass sich unter den Bedingungen von Globalisierung und Denationalisierung dieser Widerspruch dramatisch verschärft.

Im Folgenden werde ich mich mit zwei Fragen auseinandersetzen: Erstens soll der Wandel der Sicherheitskultur anhand der allmählichen Ausweitung des Sicherheitsbegriffs nachgewiesen und gezeigt werden, wie sich zunehmend soziale gegen staatliche Sicherheitsbedürfnisse durchsetzen. Zweitens will ich die Folgen dieses Wandels für die Sicherheitspolitik darstellen. Hier ist mein Argument, dass die alte Bedrohungsgemeinschaft des Kalten Krieges zwar von dem abgelöst wird, was man mit Ulrich Beck „Welt-Risikogesellschaft“ nennen könnte; dass sich aber bislang keine wirksamen kosmopolitischen Politikkonzepte abzeichnen, weil die ungleiche Transnationalisierung der Problemwahrnehmung zu neuen Spannungen führt: zu Konflikten über die relative Bedeutung von Sicherheitsgefährdungen, die Art ihrer Bekämpfung und die Rolle, die internationale Institutionen dabei spielen sollen.

Der erweiterte Sicherheitsbegriff und der Wandel der Sicherheitskultur

Der Wandel der Sicherheitskultur lässt sich anhand der schrittweisen Erweiterung des Sicherheitsbegriffs darstellen. Dabei können vier Dimensionen unterschieden werden: die Referenzdimension, die Sachdimension, die Raumdimension und die Gefahrendimension.[163]

Referenzdimension

Die Referenzdimension bestimmt, auf wen sich die Sicherheitspolitik bezieht oder besser wessen Sicherheit überhaupt gewährleistet werden soll. Historisch ist der Sicherheitsbegriff eng mit der Konsolidierung des Staates als einzig legitimen Akteur der internationalen Politik verbunden. In der frühen Neuzeit etablierte sich der Staat als Garantiemacht für die Sicherheit seiner Untertanen, ganz so wie es Thomas Hobbes beschreibt. Ohne einen globalen Leviathan blieb die Sicherheit des Staates allerdings prekär. Sicherheit bedeutet deshalb im Anschluss an Hobbes und in der Lesart des politischen Realismus der 1950er und 60er Jahre vor allem die Sicherheit des Staates und die Verteidigung seiner Souveränität gegenüber anderen Staaten.

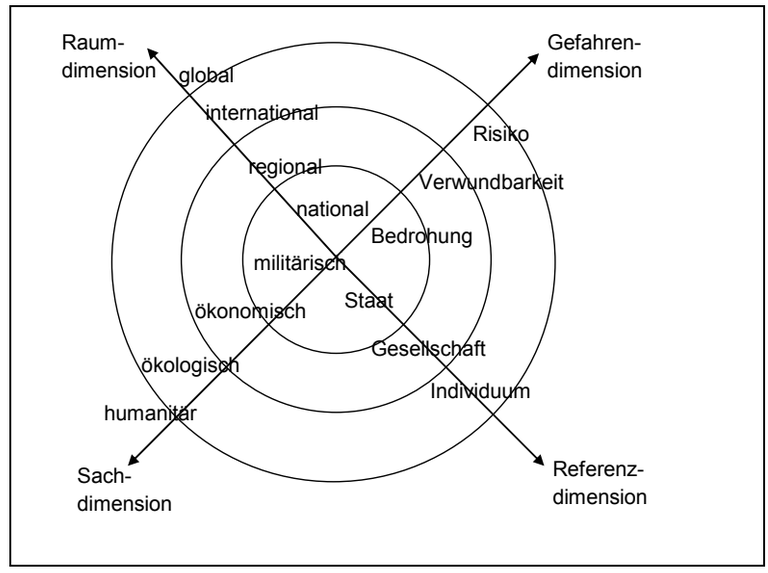
Diese Vorstellung blieb jedoch nicht unwidersprochen. Liberale Theoretiker wie John Locke betonten, dass der Staat vor allem ein Instrument sei, um die Sicherheit seiner Bürger zu gewährleisten und das eigentliche Referenzobjekt folglich die Gesellschaft sein müsse. Soziale Sicherheit (*societal security*), wie sie liberale Theoretiker seit den frühen

163 Vgl. Christopher Daase 2009: Der erweiterte Sicherheitsbegriff, in: Mir A. Ferdowsi (Hrsg.) 2009: Internationale Politik als Überlebensstrategie, München.

1970er Jahren im Anschluss an Locke konzipiert haben, zielt demnach auf eine Situation, in der ein Kollektiv von Bürgerinnen und Bürgern in Frieden und Freiheit leben sowie Produktivität und Wohlstand entwickeln kann.

Einen Schritt weiter geht das „Konzept der menschlichen Sicherheit“ (*human security*), das seit den 1990er Jahren diskutiert wird. Hier ist nicht der Staat oder die Gesellschaft als Kollektiv das Referenzobjekt, sondern das menschliche Individuum. Berufen kann sich diese Konzeption der Sicherheit auf Immanuel Kant und einen Kosmopolitismus, der dem Individuum unbedingten Vorrang vor dem Kollektiv einräumt. Menschliche Sicherheit bedeutet deshalb nicht nur den Schutz der Menschen vor Krieg und Gewalt, sondern auch die Gewährleistung derjenigen Funktionen, die ein individuelles Leben in Freiheit und Würde ermöglichen.

Abbildung 1: Der erweiterte Sicherheitsbegriff



Sachdimension

Die Ausdehnung des Sicherheitsverständnisses vom Staat über die Gesellschaft auf das Individuum hat Auswirkungen auf die Sachdimension des Sicherheitsbegriffs. Die Sachdimension bestimmt die Politikbereiche, in denen Gefahren identifiziert und Sicherheit gewährleistet werden sollen.

Traditionell werden Sicherheitsprobleme als militärische wahrgenommen. Der Grund dafür ist, dass für den Staat die größte Gefahr in einem militärischen Angriff und im Verlust politischer Selbstbestimmung liegt. Deshalb bedeutet nationale Sicherheit zunächst Schutz vor militärischen Bedrohungen. Dieser Gedanke setzte sich nicht zufällig mit dem Politischen Realismus zu Beginn des Kalten Krieges durch, als es galt, die Konsequenzen aus dem Scheitern idealistischer Projekte wie dem Völkerbund und der Beschwichtigungspolitik gegenüber dem Dritten Reich zu ziehen. Angesichts des Sicherheitsdilemmas und der strukturellen Anarchie, so das realistische Credo, sei Machtpolitik das einzig wirksame Mittel und militärische Sicherheit das höchste politische Gut.

Diese Position wurde erst erschüttert, als in den 1970er Jahren – vor dem Hintergrund politischer Entspannung – neue Probleme wahrgenommen wurden. Die Ölkrisen der Jahre 1973 und 1979 machten den Menschen klar, dass ihr Wohlergehen nicht nur von militärischen Bedrohungen, sondern auch von wirtschaftlichen Verwundbarkeiten gefährdet war. Der Sicherheitsbegriff wurde folglich erweitert und umfasste fortan den Zugang zu Öl oder anderen „vitalen Ressourcen".

Eine weitere Ausdehnung erfuhr der Sicherheitsbegriff durch die Einbeziehung ökologischer Aspekte. 1987 betonte der Brundtland-Report, dass „die Zerstörung der Umwelt beginne, die Sicherheit im globalen Maßstab zu bedrohen." Seither werden unter dem Begriff „ökologische Sicherheit" (*environmental security*) Umweltprobleme als Sicherheitsprobleme diskutiert, auch wenn die empirischen Belege für einen direkten Kausalzusammenhang zwischen Umweltzerstörung und Gewaltkonflikten eher schwach sind. Die Dringlichkeit der Umweltproblematik, so die Befürworter des ökologischen Sicherheitsbegriffs, erlaube allemal ihre Versicherheitlichung.

Die jüngste Erweiterung erfuhr der Sicherheitsbegriff jedoch nach dem Ende des Ost-West-Konflikts durch die Forderung nach „humanitärer Sicherheit" (*humanitarian security*). Damit war nach der Militär-, Wirtschafts- und Umweltpolitik der letzte große Politikbereich – nämlich die Menschenrechtspolitik – in den Bannkreis des Sicherheitsbegriffs gezogen. Humanitäre Sicherheit bezieht sich nicht nur auf die Sicherung von Schutzzonen und Katastrophenhilfe in Krisenregionen, sondern auch auf die Gewährleistung elementarer Menschenrechte im Rahmen einer allgemeinen Schutzverantwortung (*responsibility to protect*) der internationalen Gemeinschaft. Dabei macht die Nähe zum Konzept der „humanitären Intervention" deutlich, wie leicht durch die begriffliche Verbindung von Menschenrechten und Sicherheit zumindest die Möglichkeit eröffnet wird, auch militärisch humanitär zu handeln oder sogar, wie es heißt, „humanitäre Kriege" zu führen.

Raumdimension

Eine dritte Dimension des erweiterten Sicherheitsbegriffs betrifft das geographische Gebiet, für das Sicherheit gewährleistet werden soll, also die Raumdimension. Traditionell bezieht sich Sicherheit auf das nationale Territorium. Realisten betonen, es sei unsinnig, nach Sicherheit jenseits des Nationalstaates zu streben, denn selbst wenn es globale Probleme gäbe, gibt es nicht die Möglichkeiten, diese auch global zu lösen. In ihrem Verständnis bezieht sich Sicherheit deshalb vor allem auf das eigene Staatsgebiet.

Diese Beschränkung wird allerdings schon dann problematisch, wenn sich mehrere Staaten zusammentun, um ihre Sicherheit in einem Bündnis zu gewährleisten. Als die NATO 1948 gegründet wurde, entstand eine Sicherheitsgemeinschaft, der es nicht nur um territoriale Verteidigung, sondern um die regionale Sicherheit des euro-atlantischen Raumes ging – intern und gegenüber einer äußeren Bedrohung.

Der Begriff internationale Sicherheit geht über diese Begrenzung hinaus und bezieht sich auf zwischenstaatliche Kooperationsanstrengungen mit dem Ziel internationaler Stabilität. Er setzt sich von realistischen Annahmen insofern ab, als er die Chance der Kooperation konkurrierender Staaten auch ohne die Existenz eines übergeordneten Rahmens voraussetzt, der die Staaten zur Einhaltung ihrer Kooperationsversprechen zwingen würde. Es geht also nicht länger um die Maximierung der nationalen Sicherheit, sondern um die Herstellung eines internationalen Umfeldes, in dem alle Staaten ein vernünftiges Maß an Sicherheit genießen.

Der Begriff der globalen Sicherheit geht auch hier noch einen Schritt weiter. Er bezieht sich nicht länger auf das Staatensystem und die Möglichkeit einer internationalen (Staaten-) Gesellschaft (*international society*), sondern auf die Menschheit als Ganzes und die Aussicht auf eine globale Weltgesellschaft (*world society*) freier Individuen. Insofern ist er eng mit den Begriffen der menschlichen und humanitären Sicherheit verknüpft und unterstreicht, dass das Recht auf menschenwürdige Lebensverhältnisse nicht nur für die Menschen in unserer Nähe, sondern prinzipiell für alle Menschen auf der Welt gilt.

Gefahrendimension

Die vierte und vielleicht folgenreichste Dimension der Ausdehnung des Sicherheitsbegriffs betrifft die Art und Weise, wie Gefahr verstanden und Unsicherheit konzeptualisiert wird. Traditionell werden Sicherheitsprobleme als Bedrohungen wahrgenommen und auf der Grundlage relativ sicheren Wissens über feindliche Akteure, ihre Absichten und ihre Militärpotenziale eingeschätzt. So war es paradigmatisch während des Kalten Krieges, als sich Ost und West bis an die Zähne bewaffnet gegenüberstanden. Dieses Konzept von (Un-) Sicherheit wurde allerdings problematisch, als in den 1970er Jahren diffusere Gefahren für das Wohlergehen der Gesellschaft wahrgenommen wurden. In Zeiten wachsender gesellschaftlicher und ökonomischer Interdependenz musste man feststellen, dass ernstliche Gefahren nicht notwendigerweise feindliche Akteure und militärische Kapazitäten voraussetzen. Unsicherheit musste also anders konzeptionalisiert werden, zum Beispiel als Verwundbarkeit gegenüber externen Effekten (*externalities*), was immer ihre Ursachen sein mochten.

Ein weiterer Schritt zur Ausweitung des Gefahrenspektrums – und folglich des Sicherheitsbegriffs – ist die Bezeichnung von Sicherheitsproblemen als Risiken nach dem Ende des Kalten Krieges. Heute dominieren nicht Bedrohungen, sondern Risiken den politischen Diskurs. Die klare und gegenwärtige Bedrohung (*clear and present danger*) eines sowjetischen Angriffs ist unklaren und zukünftigen Risiken und Herausforderungen gewichen. Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, transnationaler Terrorismus, organisierte Kriminalität, Umweltzerstörung und viele andere Probleme werden als Sicherheitsrisiken diskutiert. Was sie eint, ist ihre relative Unbestimmtheit.

Warum ist dieser Begriffswandel so bedeutsam? Weil mit ihm existentielle Gefahren in den Blick geraten, die noch gar keine sind, aber die Möglichkeit haben, welche zu werden. Mit dieser ultimativen Ausdehnung des Unsicherheitsverständnisses auf Ungewisses (*uncertainties*) verändern sich die Anforderungen an die Sicherheitspolitik abermals. Denn wenn Sicherheitspolitik Risiken begegnen soll, kann sie nicht länger reaktiv bleiben wie während des Kalten Krieges, sondern muss proaktiv werden und Gefahren identifizieren, bevor sie zu Bedrohungen auswachsen.

Proaktive Sicherheitspolitik kann sich dabei entweder auf die Ursachen oder die Effekte von Risiken richten, also vorbeugend oder vorsorgend sein. Vorbeugende – oder präventive – Sicherheitspolitik zielt darauf, dass ein ungewisser Schaden nicht eintritt. Vorsorgende Sicherheitspolitik ist demgegenüber darauf gerichtet, den Schaden zu minimieren, falls er sich nicht verhindern lässt. Vorbeugende und vorsorgende Sicherheitspolitik können wiederum mit diplomatischen Mitteln oder mit militärischem Zwang betrieben werden. So ergeben sich vier idealtypische Strategien proaktiver Sicherheits- oder besser Risikopolitik.

Hier ist nicht der Ort, auf die Möglichkeiten und Grenzen proaktiver Sicherheitspolitik einzugehen. Wichtig ist aber zu betonen, dass mit der Wendung zum Risiko nicht nur der vorläufige Höhepunkt der Erweiterung des Sicherheitsbegriffs erreicht ist, sondern sich auch die liberale Definition von Sicherheit im politischen Diskurs endgültig durchgesetzt hat.

Denn Risiken beziehen sich nicht nur wie Bedrohungen auf territorialstaatlich begrenzte Räume oder wie Verwundbarkeit auf kollektive Güter, sondern auf die natürlichen und gesellschaftlichen Funktionszusammenhänge, in die jedes Individuum existentiell eingebunden ist. Insofern gipfelt hier die säkulare Dissoziation von Staat und Gesellschaft in einem Sicherheitsverständnis, das konzeptionell denationalisiert und ideell globalisiert ist.

Von der Bedrohungsgemeinschaft zur Risikogesellschaft

Wie wirkt sich nun diese neue Sicherheitskultur auf die internationale Sicherheitspolitik aus? Zunächst könnte man annehmen, dass ein denationalisiertes und globalisiertes Sicherheitsverständnis neue Kooperationsmöglichkeiten eröffnet in Bereichen, die vormals durch nationale Egoismen verschlossen waren. Die Gewissheit funktionaler Interdependenz und das Bewusstsein globaler Verantwortung, wie sie im erweiterten Sicherheitsverständnis zum Ausdruck kommen, könnten die Bereitschaft stärken, neue kosmopolitische Politikkonzepte für eine Weltgesellschaft zu entwickeln, die vor immer größeren Herausforderungen steht. Das zumindest ist die Erwartung – und Hoffnung – solcher Theoretiker, die die Stärkung internationaler Institutionen vorhersagen, weil nur sie eine effektive Lösung gesellschaftlicher Probleme garantieren, und die Durchsetzung kosmopolitischer Werte erwarten , weil nur sie das normative Fundament einer gerechten Weltgesellschaft bilden können. Die Hoffnung teile ich, meine Erwartung ist eine andere.

Denn was sich gegenwärtig abzeichnet, ist die Akzentuierung von Konflikten und die Entstehung neuer Kontroversen über die relative Bedeutung von spezifischen Gefahren, wie ihnen zu begegnen ist und welche Rolle dabei internationale Institutionen spielen sollen – und das obwohl ein deklaratorischer Konsens über den erweiterten Sicherheitsbegriff besteht. Denken Sie an das Unvermögen, sich auf konkrete Klimaziele zu einigen trotz des Bekenntnisses zu ökologischer Sicherheit; oder an die Tatsache, den Millenniums-Zielen auch nur nahe zu kommen, trotz einer allgemeinen Akzeptanz des „Konzepts menschlicher Sicherheit“; oder an die Kontroversen um die internationale Terrorismusbekämpfung trotz der Einsicht, dass es sich um ein globales Sicherheitsproblem handelt.

Nun könnte man argumentieren, dass die neue Sicherheitskultur noch nicht weit genug verbreitet ist, um eine entsprechende Sicherheitspolitik zu bewirken. Insbesondere Staaten in Asien und Afrika haben immer noch deutlich andere Sicherheitsinteressen als die Staaten des Westens, die den erweiterten Sicherheitsbegriff propagieren. Das ist zweifellos richtig. Aber die Kontroversen reichen bis in das „westliche Lager“ hinein, wenn man sich einmal den Streit darüber vergegenwärtigt, wie auf den Krieg zwischen Russland und Georgien zu reagieren ist oder die Frage, mit welchen Mitteln der Krieg gegen den Terrorismus geführt werden soll.

Warum ist es so schwierig, eine kohärente Sicherheitspolitik zu entwickeln, die über das Lippenbekenntnis zum erweiterten Sicherheitsbegriff und die Beschwörung der westlichen Wertegemeinschaft hinausgeht? Warum fürchten sich die USA so sehr vor iranischen Nuklearwaffen, obwohl diese sie gar nicht erreichen könnten, und wehren sich gegen Maßnahmen zum Schutz der Umwelt, wo doch ihr eigenes Land zunehmend von Naturkatastrophen heimgesucht wird? Warum, auf der anderen Seite, ignorieren die Europäer die Gefährdung durch den Iran, dessen Raketen europäisches Territorium bedrohen könnten, und engagieren sich so sehr für strenge Umweltstandards, wo doch Europa vermutlich am wenigsten unter dem Klimawandel zu leiden hätte?

Wir wissen aus vielen Studien, dass Risikoabschätzung und Bedrohungswahrnehmung nicht immer rationalen Pfaden folgt. Man denke nur an die Menschen, die sich vor dem Fliegen fürchten und lieber Auto fahren, obwohl im Straßenverkehr jährlich rund 1000 mal

mehr Menschen umkommen als im Flugverkehr. Das gleiche trifft auf kollektive Akteure wie Staaten zu, die den internationalen Terrorismus mehr fürchten als alle anderen Gefahren, obwohl nur ein winziger Bruchteil ihrer Bürgerinnen und Bürger, die eines unnatürlichen Todes sterben, Terroristen zum Opfer fallen. Aber wie nehmen Akteure – individuelle wie kollektive – Bedrohungen wahr und wie hierarchisieren sie ihre Ängste? Und was erklärt die Unterschiede zwischen ihnen?

Bedrohungsgemeinschaft und Risikogesellschaft

Im Grunde ist es nicht erstaunlich, dass der Wandel der Sicherheitskultur selbst im Westen zu Unstimmigkeiten führt. Während des Kalten Krieges war es relativ einfach, sich über die Gefahr einig zu werden, die von der Sowjetunion und dem Ostblock für die nationale Sicherheit der westlichen Staaten ausging (und selbst das war oft genug umstritten, wenn man an die diversen Krisen der NATO denkt). Insofern war die westliche Sicherheitsgemeinschaft tatsächlich eine Gemeinschaft im engeren, Tönniesschen Sinne: eine durch Werte- und Schicksalsverbundenheit auf unbedingte Einheit getrimmte Bedrohungsgemeinschaft.

Heute ist es demgegenüber viel schwieriger, eine gemeinsame Einschätzung der vielen Risiken zu erreichen, die seit Ende des Ost-West-Konflikts Staaten, Gesellschaften und Individuen gleichermaßen betreffen. Zwar besteht ein – noch vages – Bewusstsein von den funktionalen Interdependenzen und der globalen Verantwortung der Menschen, Gesellschaften und Staaten untereinander, aber sie sind doch so vereinzelt, dass man – wieder mit Tönnies – eher von einer Gesellschaft als von einer Gemeinschaft sprechen muss: meinetwegen von einer Welt-Risikogesellschaft. Was diese Gesellschaft auszeichnet, ist ein nur sehr dürres deklaratorisches Bekenntnis zum erweiterten Sicherheitsbegriff, das individuell sehr unterschiedlich interpretiert wird.

Der Grund dafür ist eine doppelt ungleiche Transnationalisierung der Problemwahrnehmung. Transnationalisierung ist sozusagen die Kehrseite der Denationalisierung des Sicherheitsbegriffs und sie ist deswegen doppelt ungleich, weil sie erstens geographisch uneinheitlich ist – im Westen weiter fortgeschritten als im Osten und Süden – und weil sie zweitens auf den unterschiedlichen sozialen Ebenen – der Öffentlichkeit, den politischen Eliten und den staatlichen Regierungen – unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Der Effekt in beiden Fällen ist, dass auf einer relativ oberflächlichen Ebene ein deklaratorischer Konsens über allgemeine Gefahren besteht, die die Menschheit betreffen, dass aber auf einer tieferen Ebene große Unterschiede bestehen, wie diese Gefahren im einzelnen zu bewerten sind, wie ihnen zu begegnen ist und in welchem Maße internationale Institutionen dafür notwendig sind.

Gefahrenbewertung

Für einen Moment will ich mich auf Europa und die USA konzentrieren und die anderen Weltregionen vernachlässigen. Auf einer relativ allgemeinen Ebene scheint die Problemwahrnehmung in Europa und den USA in den letzten Jahren zu konvergieren. Daten unterschiedlicher Umfragen zeigen, dass die Kluft zwischen der Problemwahrnehmung der allgemeinen Bevölkerung in Europa und den USA nicht so groß ist, wie häufig behauptet wird. Wenn ihnen Listen möglicher Gefahren vorgelegt werden, stimmen Europäer und Amerikaner weitgehend überein, welche sie „für ihre Länder in den nächsten 10 Jahren als potenziell bedrohlich“ einschätzen. Der internationale Terrorismus führt in dieser Hinsicht dicht gefolgt von der Verbreitung von Nuklearwaffen.

Ähnliches kann man von den außenpolitischen Eliten sagen. Eine jüngste Befragung zeigt – bei aller Unzulänglichkeit der Erhebung –, dass die Eliten der wichtigsten Staaten im atlantischen und pazifischen Raum nicht nur ähnliche Ansichten über die größten Bedrohungen für die globale Ordnung und nationale Sicherheit teilen, sondern darüber hinaus auch ähnliche Präferenzen über die politischen Instrumente äußern. Dabei hält eine deutliche Mehrheit *soft power*-Instrumente für nützlicher als *hard power*-Instrumente (wobei allerdings offen bleibt, wo genau die Grenze verläuft).

Aber es wäre verfrüht, hier von einem transnationalisierten Sicherheitsverständnis zu sprechen, das die Grundlage für eine proaktive kosmopolitische Sicherheitspolitik sein könnte. Der Teufel steckt im Detail, wie auch die staatlichen Bedrohungswahrnehmungen und Risikoanalysen zeigen. Die Deklarationen über die gemeinsame Bedrohung durch Terrorismus und organisierte Kriminalität, die Versprechen, gemeinsam gegen die Verbreitung von Nuklearwaffen und den Klimawandel vorzugehen, und allgemeine Solidaritätsbekundungen mit den Armen dieser Welt können nicht darüber hinwegtäuschen, dass die politischen Strategien höchst widersprüchlich sind und selbst die Implementierung lauwarmer Vereinbarungen meist unzureichend bleibt.

Dies lässt sich auf einen Faktor zurückführen, den ich die „Betroffenheitslücke“ nennen möchte. Sie beschreibt den Abstand zwischen der Anerkenntnis einer abstrakten Gefahr und dem Gefühl eigener Betroffenheit. Man kann demnach sehr wohl eine Gefahr wahrnehmen, ohne sich selbst gefährdet zu fühlen. Ein kurzes Beispiel: Während das Terrorismusproblem in den USA und Europa generell für annähernd gleich wichtig gehalten wird, fühlen sich Amerikaner deutlich stärker persönlich beunruhigt. Während 64% der Europäer den internationalen Terrorismus als mögliche persönliche Bedrohung ansehen, sind es in den USA 91%. Unter den Europäern sind die Briten noch einmal stärker beunruhigt als der europäische Durchschnitt.[164] Das ist an sich nicht verwunderlich und mit der Betroffenheit - der tatsächlichen oder vermeintlichen, etwa durch Medienberichterstattung erzeugten Betroffenheit - erklärbar. Es ist darüber hinaus konsistent mit Analysen der Risikowahrnehmung nach dem Tschernobyl-Unglück, die zeigten, dass die Risikowahrnehmung mit der Nähe zum Unfallort steigt. Auch wenn das zunächst nicht besonders aufregend zu sein scheint, lässt es doch eine gewisse Skepsis gegenüber der Erwartung zu, die Transnationalisierung des Sicherheitsverständnisses führe zu einer kosmopolitischen Risikowahrnehmung.

Etwas Ähnliches scheint für das globalisierte Verantwortungsgefühl zu gelten, das der erweiterte Sicherheitsbegriff ja ebenfalls nahe legt. Jüngere Untersuchungen zeigen für Deutschland, dass, auch wenn eine globale normative Interdependenz anerkannt wird, das Pflichtbewusstsein der Bevölkerung mit der Distanz zum eigenen sozialen Kollektiv abnimmt. Auch das mag intuitiv nachvollziehbar sein, widerspricht aber den Erwartungen kosmopolitischer Theorieansätze.

Man kann diese Beobachtungen auf unterschiedlichen sozialen Ebenen und im Hinblick auf unterschiedliche Aspekte der Sicherheitsgefährdung fortsetzen. Was man dabei sieht, ist eine gewisse Konvergenz der Ansichten zu den Sicherheitsgefährdungen, ihrer Bearbeitung und den Institutionen, die dafür tauglich sind, auf einer allgemeinen deklaratorischen Ebene. Auf einer tieferliegenden Ebene werden allerdings schnell Unterschiede deutlich, die auf eine unterschiedliche Betroffenheit und darüber hinaus auf divergierende kulturelle und historische Einflüsse zurückgeführt werden können.

---

164 Unterschiedliche Erhebungen des German Marshall Fund.

Es sind genau diese Unterschiede, die bei Konflikten über bestimmte Sicherheitsprobleme aktiviert werden, wie die Kontroversen über den Krieg gegen den Irak oder die Positionierung gegenüber Russland zeigen.

Fazit

So sehr man also die Denationalisierung des Sicherheitsbegriffs begrüßen mag, so sehr muss man vor überzogenen Hoffnungen auf eine kosmopolitische Sicherheitspolitik warnen. Denn die Entwicklung des gesellschaftlichen Sicherheitsverständnisses ist den Möglichkeiten internationaler Sicherheitspolitik weit vorausgeeilt. Ob *Security Governance*, also die stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Sicherheitspolitik, hier Abhilfe schaffen kann, ist nicht Gegenstand dieses Beitrags. Aber auch hier ist zumindest Skepsis angebracht.

Es ist ein bisschen so, wie in den 1920er Jahren, als man den Krieg verbot und der Zweite Weltkrieg kam. Um nicht missverstanden zu werden: ich bin weder gegen das Verbot des Krieges noch gegen kosmopolitische Sicherheitspolitik. Aber nicht der Wandel der Rhetorik zählt, sondern der Wandel der Politik. Und die hat einiges nachzuholen, wenn sie auf Höhe des gesellschaftlichen Diskurses agieren will.

Über die Autoren

Prof. a.D. Dr. iur. Winfried Bausback, MdL, Promotion (1997) und Habilitation (2002) für die Fächer Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht an der Julius Maximilians Universität Würzburg; zahlreiche Veröffentlichung auf den Gebieten der Habilitation; u.a. seit 2005 Mitherausgeber der Schriften zum Staats- und Völkerrecht (Peter Lang Verlag); im Anschluss an die Habilitation Vertretungsprofessuren und Lehraufträge an verschiedenen Universitäten; ab April 2007 Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht an der Bergischen Universität Wuppertal; seit Okt. 2008 Mitglied des Bayerischen Landtages, dort ordentliches Mitglied im Ausschuss für Recht, Verfassung, Parlamentsfragen und Verbraucherschutz, im Ausschuss für Fragen des Öffentlichen Dienstes, im Untersuchungsausschuss zur Bayerischen Landesbank und in der Datenschutzkommission. In der CSU-Landtagsfraktion u.a. stellv. Vorsitzender des Arbeitskreises Wehrpolitik.

Univ.-Prof. Mag. **Dr. Wolfgang Benedek** studierte Rechtswissenschaften und Volkswirtschaft in Graz. (Dr. iur. 1974 und Diplomvolkswirt 1976). In Paris (1976/77), Heidelberg (Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht) und Wien (Völkerrechtsbüro des Außenministeriums) 1979-82 hielt er sich für Auslandsstudien und Praxisaufenthalte auf. Er habilitierte1988 und übernahm Gastprofessuren an der Rutgers University, Pennsylvania (1989) und an der Universität Augsburg (1990/91). Ab 1998 a.o. Universitätsprofessor; 2002 Ruf der Universität Salzburg; 2003 Universitätsprofessor für Völkerrecht und Vorstand des Instituts für Völkerrecht und Internationale Beziehungen der Universität Graz. Außerdem ist er Lehrbeauftragter an der Diplomatischen Akademie Wien. 1983 gründete er den World University Service und ist seit 1993 Vorsitzender. 2000 übernahm er das Amt des Direktors des Europäischen Trainings- und Forschungszentrums für Menschenrechte und Demokratie in Graz; er ist Vorstand des Instituts für Völkerrecht und Internationale Beziehungen der Universität Graz und Mitglied des Menschenrechtsbeirates des Innenministeriums. Er erhielt bereits verschiedene Preise und Anerkennung für die humanitäre Arbeit in Bosnien und Herzegowina durch die Bruno-Kreisky-Stiftung, die Universitäten Sarajewo und Graz sowie die Internationale Liga der Humanisten; Er wurde 2002 zum Ehrenbürger von Sarajewo ernannt und erhielt 2004 die Ehrendoktorate der Universitäten Prishtina und Sarajewo. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen im Bereich Internationaler Menschenrechtsschutz, Wirtschafts- und Entwicklungsvölkerrecht, menschliche Sicherheit sowie Asyl- und Flüchtlingsrecht.

Thorsten Benner ist stellvertretender Direktor des Global Public Policy institute (GPPi), Berlin. Seine Forschungs- und Beratungsarbeit konzentriert sich auf die Bereiche internationale Organisationen (insbesondere die Vereinten Nationen und die Weltbank), globale Sicherheitspolitik, EU-Außenpolitik und transatlantische Beziehungen sowie die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen (CSR) und die öffentlich-private Schnittstelle in der globalen Politik. Bevor er 2003 GPPi mitbegründete, arbeitete er für die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Berlin; das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP), New York; McKinsey & Company, Berlin und das Global Public Policy Project, Washington D. C. Von 2004-2007 war er zudem Ko-Direktor des Executive-Education-Programms der Hertie School of Governance mit dem Schwerpunkt Global Public Policy. Seit 2008 lehrt er im neuen Executive Master of Public Management-Programm der Hertie School of Governance. Er studierte Politikwissenschaft, Geschichte und Soziologie an den

Universitäten Siegen, York (UK) und der University of California at Berkeley. Von 2001-2003 war er McCloy Scholar im Master of Public Administration (MPA)-Programm der Kennedy School of Government, Harvard University. Er war Stipendiat der Friedrich-Ebert-Stiftung, des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD) und der Studienstiftung des Deutschen Volkes.

Christopher Daase, geb. 1962, war von 1994 bis 2001 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Arbeitsstelle Transatlantische Außen- und Sicherheitspolitik am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin, wo er 1996 seine Promotion abschloss. Von 2002 bis 2004 lehrte er an der University of Kent in Canterbury und war Direktor des Programms für Internationale Konfliktanalyse an der Brussels School for International Studies (BSIS). Ab 2004 hatte er den Lehrstuhl für Internationale Politik am Geschwister-Scholl-Institut für politische Wissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München inne. Seit dem Sommersemester 2009 ist er Inhaber des Lehrstuhls für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Internationale Organisationen an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a.M. und Leiter des Programmbereichs Internationale Organisationen und Völkerrecht an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) in Frankfurt a.M. Prof. Daase ist Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft (DGfP) und Mitglied im Stiftungsrat der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF).

Volker Rittberger, geb. 1941. Studium der Rechts- und der Politikwissenschaften. 1965 Erstes juristisches Staatsexamen, Freiburg i. Br.; 1968 M.A., 1972 Ph. D. in Politikwissenschaften an der Stanford University USA. Universitätsprofessor für Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen an der Universität Tübingen von 1973 bis zur Emeritierung im Jahr 2009. 1986 Gastprofessur an der Stanford University; 1992.93 Theodor Heuss Professor an der New School University in New York City; 1999/2000 Gastprofessor am Institut d'Etudes Politiques, Paris. 1978-98 Forschungsbeauftragter des VN-Ausbildungs- und Forschungsinstituts (UNITAR). Mitglied verschiedener Beratungsgremien des Auswärtigen Amts. 2003 bis 2010 Vorsitzender der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF).

Christian Schmidt, geb. 1957 in Obernzenn im Landkreis Neustadt an der Aisch-Bad Windsheim. Nach dem Abitur leistete Christian Schmidt seinen Grundwehrdienst bei der 1. Gebirgsdivision ab. Danach studierte er Rechtswissenschaften in Erlangen und Lausanne. Nachdem er seine Ausbildung 1985 mit dem zweiten juristischen Staatsexamen abgeschlossen hatte, arbeitete er als Rechtsanwalt mit dem Schwerpunkt Arbeits- und Wettbewerbsrecht. Zwischen 1984 und 1990 war Christian Schmidt Gemeinde- und Kreisrat. 1990 wurde er in den Deutschen Bundestag gewählt. Dort war er bis Oktober 2002 Außen- und sicherheitspolitischer Sprecher der CSU-Landesgruppe und Mitglied im Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union und seit 1998 stellvertretendes Mitglied im Verteidigungsausschuss. Seit 1999 ist er Mitglied des Koordinierungsrates des Deutsch-Tschechischen Gesprächsforums sowie Vorsitzender der Deutsch-Britischen Parlamentariergruppe. Seit Oktober 2002 war Christian Schmidt Verteidigungspolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Mitglied im Verteidigungsausschuss und stellvertretendes Mitglied im Auswärtigen Ausschuss. Seit 23. November 2005 ist der Bundeswehrexperte Christian Schmidt Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Verteidigung.

Franziska Schuierer
Jurastudium in Göttingen, Bristol und Würzburg mit Begleitstudium im Europäischen Recht, gegenwärtig Rechtsreferendarin am Amtsgericht München; wissenschaftliche Mitarbeiterin von Prof. a.D. Dr. Winfried Bausback, MdL.

Sascha Werthes ist derzeit Lehrkraft für besondere Aufgaben (Fachgebiet Internationale Beziehungen, Entwicklungspolitik und Friedens- und Konfliktforschung) am Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen und Associate Fellow am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)sowie Koordinator der Arbeitsgruppe Human Security und Mitglied des Zentrums für Konfliktforschung an der Universität Marburg. Zuvor lehrte er an den Universitäten Duisburg-Essen, Marburg und den Brethren Colleges Abroad. Er studierte Politikwissenschaft, Soziologie und Psychologie an der Universität Duisburg und absolvierte ein Gaststudium der Islamwissenschaften und des Internationalen Rechts an der Universität Bochum. Er war Stipendiat der Promotionsförderung der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF) und des Canada-Europe Awards Programme (CEA). Zu seinen zentralen Forschungsschwerpunkten zählen UN-Sanktionspolitik, Menschliche Sicherheit und kanadische Außenpolitik.

Folgende Publikationen sind über die DSF zu beziehen:

Forschung DSF:

- Stephan Böckenförde: Die War Powers Resolution als ein mögliches Modell für ein Entsendegesetz/Parlamentsbeteiligungsgesetz. Osnabrück 2004 (Heft 1).
- Gerald Schneider/Margit Bussmann: Globalisierung und innenpolitische Stabilität: Der Einfluss außenwirtschaftlicher Öffnung auf das innenpolitische Konfliktpotenzial. Osnabrück 2005 (Heft 2).
- Jürgen Altmann: Nanotechnology and Preventive Arms Control. Osnabrück 2005 (Heft 3).
- Lars Klein/Andreas Steinsieck: Geschichte der Kriegsberichterstattung im 20. Jahrhundert: Strukturen und Erfahrungszusammenhänge aus der akteurszentrierten Perspektive. Osnabrück 2005 (Heft 4).
- Linda Helfrich/Sabine Kurtenbach: Kolumbien – Wege aus der Gewalt. Zur Frage der Transformation lang anhaltender Konflikte. Osnabrück 2006 (Heft 5).
- Götz Neuneck/André Rothkirch: Weltraumbewaffnung und Optionen für präventive Rüstungskontrolle. Osnabrück 2006 (Heft 6).
- Michael Brzoska/Wolf-Christian Paes: Die Rolle externer wirtschaftlicher Akteure in Bürgerkriegsökonomien und ihre Bedeutung für Kriegsbeendigungsstrategien in Afrika südlich der Sahara. Osnabrück 2007 (Heft 7).
- Thorsten Stodiek/Wolfgang Zellner: The Creation of Multi-Ethnic Police Services in the Western Balkans: A Record of Mixed Success. Osnabrück 2007 (Heft 8).
- Thorsten Benner/Andrea Binder/Philipp Rotmann: Learning to Build Peace? United Nations Peacebuilding and Organizational Learning: Developing a Research Framework. Osnabrück 2007 (Heft 9).
- Bernd W. Kubbig: Missile Defence in the Post-ABM Treaty Era: The International State of the Art. Osnabrück 2007 (Heft 10).
- Jens Binder/Michael Diehl: Entscheidungen in multilateralen Konflikten. Osnabrück 2007 (Heft 11).
- Alexander Kelle/Kathryn Nixdorff/Malcolm Dando: A Paradigm Shift in the CBW Proliferation Problem: Devising Effective Restraint on the Evolving Biochemical Threat. Osnabrück 2008 (Heft 12).
- Sabine Klotz: Der Beitrag des Zivilen Friedensdienstes zur zivilen Konfliktbearbeitung in Bosnien-Herzegowina. Osnabrück 2008 (Heft 13).
- Sven Chojnacki: Wandel der Gewaltformen im internationalen System 1946-2006. Osnabrück 2008 (Heft 14).
- Susanne Buckley-Zistel: Between Past and Future. An Assessment of the Transition from Conflict to Peace in Post-genocide Rwanda. Osnabrück 2008 (Heft 15).
- Jürgen Altmann: Millimetre Waves, Lasers, Acoustics for Non-Lethal Weapons? Physics Analyses and Inferences. Osnabrück 2008 (Heft 16).