

# Human Security – Vom politischen Leitbild zum integralen Baustein eines neuen Sicherheitskonzepts?

Tobias Debiel/Sascha Werthes\*

**Abstract:** The concept of human security has emerged in the post-Cold War world of the 1990s. It is a concept which, ever since its first appearance, has provoked a lot of criticism with regard to its analytical ambiguity and its political appropriateness. This article examines the historical and theoretical evolution of different security concepts (traditional, extended, common, comprehensive, societal and human) as well as the way in which they relate to one another. In particular, it shows how the different generations of security concepts broaden the relevant issues at stake and finally the reference object when changing the perspective. The conclusion that is reached in the article is that a narrow understanding of human security offers more and easier analytical value, while a broad conception serves better as a political leitmotif for concerted foreign policy-projects.

**Keywords:** Menschliche Sicherheit, menschliche Entwicklung, gesellschaftliche Sicherheit, Regimestabilität, intelligente Sanktionen.

Die Debatte um Sicherheitskonzepte hat in den vergangenen Jahren Hochkonjunktur erlebt. Auf dem Prüfstand steht nicht weniger als ein Kernbegriff der Internationalen Beziehungen: Was bedeutet Sicherheit? Wovon soll Schutz gewährt werden? Nicht zuletzt: für wen und mit welchen Mitteln? Die Debatte hat viel mit veränderten Bedrohungslagen zu tun. Zugleich markiert sie aber auch einen Umbruch in der Sicherheits-, Friedens- und Konfliktforschung. Die »klassischen Schulen« (Realismus, Idealismus/Multilateralismus, Interdependenztheorie/Regimeforschung, transnationaler Globalismus) erweisen sich, je konkreter die Untersuchungsgegenstände werden, als nur noch bedingt hilfreich. Diskursorientierte und reflexive Überlegungen haben mittlerweile nicht nur einen eigenen Theoriestrang begründet, sondern sind auch zu gern gesehenen Gästen in den Foren der alt hergebrachten Forschungszweige geworden. Nicht zuletzt fordert die praktische Politik neue Konzepte für neue Realitäten oder zumindest für veränderte Wahrnehmungen derselben.<sup>1</sup>

Bis zur ersten Hälfte der 1990er Jahre war die Gemengelage noch überschaubar. Überlegungen in Wissenschaft wie Politik konzentrierten sich – wenn auch vor unterschiedlichen normativen wie analytischen Folien – auf äußere, zumeist militärische Bedrohungen. Die Zeit des Ost-West-Konflikts stellte dabei sozusagen die Blütezeit für ausdifferenzierte Modelle dar – seien sie nun auf ein Gleichgewicht des Schreckens, auf multilateral vereinbarte Sicherheit, auf kooperative Rüstungskontrolle oder auf abgestufte, einseitige Abrüstung gerichtet. Unter bemerkenswert konstanten Rahmenbedingungen (bipolare Machtstrukturen, die zeitweise die vielschichtigen Konflikte des Südens überlagerten) und einigen Kernbedrohungen (konventionelles Rüstungsübergewicht des Ostens versus flexible Nuklearfähigkeiten des Westens) ließen

sich die Kalküle der verschiedenen Akteure in unterschiedlichen situativen Konstellationen durchspielen.

Es wäre aber verfrüht und verfehlt, zu Beginn des 21. Jahrhunderts »Nichts ist mehr, wie es vorher war« zu konstatieren. Denn zwischenstaatliche Konflikte bestehen fort, das Sicherheitsdilemma ist in den meisten Weltregionen noch nicht gelöst, und die politische Kontrolle von Massenvernichtungswaffen wird vermutlich zu einem Kernproblem der nächsten Jahre werden. Allerdings hat sich viel verändert: Nicht nur die weltpolitischen Rahmenbedingungen und die Natur der Bedrohungen sind im Fluss. Auch gibt es gewichtige neue, nicht zuletzt transnationale Gewaltakteure. Und schließlich wird der Staat als zentrale Bezugseinheit für sicherheitspolitische Analysen mehrfach infrage gestellt – sei es, weil er in Krisenregionen zusammenbricht, sei es, weil er, wie am Beispiel führender Industrieländer zu sehen, vermehrt in Allianzen und Integrationseinheiten handelt.

Traditionelle Sicherheitsvorstellungen wurden erstmals massiv zu Beginn der 1990er Jahre hinterfragt. Die Anzahl der Kriege war zwischen 1988 und 1993 dramatisch gestiegen, was unmittelbar mit dem Ende der Bipolarität und dem Zusammenbruch der Sowjetunion und Jugoslawiens zusammenhing. Es gab nunmehr Aufmerksamkeit für ein Phänomen, das so neu gar nicht war: Die meisten Kriege waren spätestens seit den 60er Jahren innerstaatlicher Natur. Allerdings wurden sie mit der verzerrten Brille des Ost-West-Konflikts gelesen und sozusagen auf dem Schachbrett internationaler Machtpolitik und ideologischer Konfrontation lokalisiert. Nunmehr gerieten nicht nur die internen Ursachen, sondern auch die regionalen Folgen und mögliche Implikationen für die globale Sicherheit in den Blick. Folgerichtig drehten sich mögliche Alternativen zum traditionellen Sicherheitsbegriff um Vokabeln wie »erweiterte Sicherheit«<sup>1</sup> oder »umfassende/globale Sicherheit«<sup>2</sup>. Sie verstanden

\* Dr. Tobias Debiel ist Wissenschaftlicher Geschäftsführer des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF) an der Universität Duisburg-Essen, Campus Duisburg; Sascha Werthes ist DSF-Promotionsstipendiat und Mitbegründer der Arbeitsgruppe »Human Security in the Context of International Challenges« am Zentrum für Konfliktforschung der Philipps-Universität Marburg.

1 Vgl. International Institute for Strategic Studies (IISS), *Strategic Survey 1995-1996*, Oxford 1994.

2 Vgl. Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood. The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford 1995.

es, neue Bedrohungen (und Risiken) und neue Handlungsspielräume externer Akteure im Sinne einer horizontalen Erweiterung des Sicherheitsbegriffs einzubeziehen. In einem weiteren Schritt wurde der Referenzpunkt von Sicherheit auf vertikaler Ebene vom Staat weg hin zum Individuum verschoben. Die bereits 1994 begonnene Debatte um »menschliche Sicherheit«<sup>3</sup> erlahmte allerdings in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre.

Seit etwa drei Jahren ist neue Bewegung in diese Diskussion gekommen. Dabei gibt es einen ebenso offenkundigen wie kuriosen Widerspruch: Während in der Forschung nahezu einhellig und mit erhobenem Zeigefinger auf die begriffliche Vagheit und Vieldeutigkeit menschlicher Sicherheit verwiesen wird<sup>4</sup>, schert sich die Praxis darum nur bedingt. Statt dessen hat sich der Diskurs um menschliche Sicherheit in konkreten Einzelfragen (insbesondere bei der Bekämpfung von Landminen) schon seit mehreren Jahren als sehr wirkungsmächtig für eine Mobilisierung unterschiedlichster Lager erwiesen. Als Konsequenz aus diesem Erfolg haben sich multinationale Policy-Netzwerke gebildet, die nicht nur gemeinsam Problemstellungen, sondern auch Lösungen zu formulieren versuchen. Nicht zuletzt motivierte der Begriff neue internationale Berichte. Er stand im Hintergrund der maßgeblich von Kanada vorangetriebenen *International Commission on Intervention and State Sovereignty*,<sup>5</sup> war expliziter Gegenstand eines Reports unter Federführung von Sadako Ogata and Amartya Sen<sup>6</sup> und wird schließlich demnächst auf eher wissenschaftlicher Ebene durch ein Forschungsprojekt unter Leitung von Andrew Mack (University of British Columbia in Vancouver, Kanada) operationalisiert werden.<sup>7</sup>

Wie erklärt sich die Hartnäckigkeit, mit der menschliche Sicherheit trotz vielstimmiger, harter und treffender Kritik weiterhin in den politischen wie wissenschaftlichen Schlagzeilen bleibt? Hat das Konzept menschlicher Sicherheit das Potenzial, traditionelle Sicherheitsvorstellungen abzulösen und auch in der Konkurrenz zu anderen, jüngeren Konzepten eine Leitfunktion zu übernehmen? Oder liegt seine eigentliche Stärke in praktischen Anwendungsmöglichkeiten? Lässt sich menschliche Sicherheit schließlich als Baustein in ein fortentwickeltes, mehrdimensionales Sicherheitskonzept integrieren? Unser Beitrag versucht, auf diese Fragen einige Antworten zu geben.

## 1. Traditionelle Sicherheit und horizontale Themenerweiterungen

Bis weit in die 1980er Jahre hinein war in den Internationalen Beziehungen die Vorstellung von Sicherheit durch die so genannte Realistische Schule geprägt. Eine der bekanntesten klassischen Definitionen von Sicherheit geht auf Walter Lippman zurück. Ein Staat, so Lippman, ist »secure to the extent to which it is not in danger of having to sacrifice core values if it wishes to avoid war and is able, if challenged, to maintain them by victory in such a war«.<sup>8</sup> Zum unverzichtbaren Kernbestand dieser staatszentrierten Sicherheitskonzeption gehören die territoriale Integrität, die politische Unabhängigkeit, die Überlebensfähigkeit sowie die Fähigkeit, die eigenen Staatsbürger zu schützen. Zugrunde liegt eine Sicherheitskonzeption, der zufolge die meisten Bedrohungen externer Herkunft sowie in der Regel militärischer Natur sind und dementsprechend auch nach einer militärischen Antwort verlangen.<sup>9</sup> In der politischen Ideengeschichte ist diese Ausrichtung insbesondere an die Hobbes'sche Staatsphilosophie anchlussfähig, die im Schutz des Individuums vor Anarchie ihre vornehmste Aufgabe sah.

Diese erste Generation von Sicherheitsvorstellungen, die primär oder gar einzig und allein auf den Staat und seine Zwangsmittel zum Schutz vor Anarchie setzt, ist als führendes Paradigma überholt – weist sie doch für die heutige Zeit zwei irreparable konzeptionelle Schwächen auf.<sup>10</sup> Sie geht zum einen immer noch von der zunehmend antiquierten Vorstellung aus, dass gewaltsam ausgetragene Konflikte in erster Linie zwischenstaatlicher Natur seien – gerade so, als befänden wir uns noch im Kontinentaleuropa des 19. Jahrhunderts. Trügerisch ist in diesem Kontext auch die Annahme von weitgehend konsolidierten Staaten. Denn viele Sicherheitsprobleme, gerade in den Krisenregionen des Südens, aber auch etwa in Südosteuropa, dem Kaukasus und Zentralasien, stehen im unmittelbaren Zusammenhang mit Prozessen der Staatsformation und -konsolidierung.<sup>11</sup> Dabei werden die Herrschaftseliten in aller Regel in ihrer Legitimität hinterfragt und herausgefordert. Diese bangen – nicht zu Unrecht – um die Regimestabilität (die allzu oft mit staatlicher Stabilität ineins gesetzt wird) und versuchen, ihre Position durch (gewaltsame) Repression abzusichern. Die mögliche Alternative, politische und sozioökonomische Entwicklungsprozesse anzustoßen und auf diese Weise soziale Integration und Stabilität des Landes zu erhöhen, bleibt dabei allzu leicht auf der Strecke.<sup>12</sup> Die zweite problematische Grundannahme des traditionellen Sicherheitskonzepts

3 Vgl. United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 1994*, New York 1994.

4 Einen Überblick hierzu bieten die verschiedenen Beiträge zum Themenschwerpunkt »What is 'Human Security'?«, *Security Dialogue*, 35 (3), September 2004.

5 Vgl. International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa 2001.

6 Vgl. Commission on Human Security, *Human Security Now*, New York/Oxford 2003.

7 Vgl. *Human Security Report 2004*, New York/Oxford (i.E.).

8 Walter Lippman, *US Foreign Policy: Shield of the Republic*, Boston 1943, S. 51.

9 Mohammed Ayoob, *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*, Boulder/London 1995, S. 5.

10 Siehe zur Kritik am Realismus im Kontext von *Human Security* u.a. Andrew Mack, »A Signifier of Shared Values«, *Security Dialogue*, 35 (3), 2004, S. 366-367.

11 Ayoob 1995, S. 21; siehe auch die Beiträge in: Jochen Hippler (Hg.), *Nation-building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?* Bonn: 2004; oder auch Roland Paris, *At War's End. Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge et al. 2004.

12 Vgl. Edward A. Azar / Chung-in Moon, »Legitimacy, Integration and Policy Capacity: the 'Software' Side of Third World National Security«, in: Edward A. Azar/Chung-in Moon, eds., *National Security in the Third World: the Management of Internal and External Threats*, College Park 1988, S. 77-101.

besteht darin, einzelne Staaten für vergleichsweise unempfindlich gegenüber Krisen in Nachbarstaaten oder strategisch wichtigen Regionen zu halten. Bereits 1974 argumentierte Joseph S. Nye, dass die Sicherheit von Staaten im Zeitalter der Interdependenz auch durch nicht-militärische Entwicklungen bedroht sei – eine Beobachtung, die angesichts der Ölpreiskrisen der 1970er Jahre kaum von der Hand zu weisen war.<sup>13</sup>

Die frühzeitig von Nye konstatierte Schwäche nahmen Vertreter der *Strategic Studies* schrittweise auf. So wurden während der 1980er Jahre im Rahmen des sog. trilateralen Dialogs (USA, Westeuropa, Japan) Szenarien entworfen, nach denen die »westliche Sicherheit« (sprich: der Erhalt des Lebensstandards in den führenden Industriestaaten) durch Rohstoffkrisen oder auch die Unsicherheit auf den Weltmeeren bedroht sein könnte. Dieser Ansatz setzte sich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts durch. Die zweite Generation von Sicherheitskonzepten wurde dementsprechend in der ersten Hälfte der 1990er Jahre begründet. Die horizontale Erweiterung des Sicherheitsbegriffs betraf neben der ökonomischen nunmehr insbesondere auch die ökologische Dimension. Hinzu kam ein vielfältiges Spektrum weiterer Bedrohungen, das Flüchtlingsbewegungen, die Ausbreitung von Seuchen, aber auch gravierende Menschenrechtsverletzungen umfasste. Auf einer eher operativen Ebene wurde häufig implizit aber auch explizit gefolgert, dass das militärische Instrumentarium der neuen Lage angepasst und zu einem umfassenden Mittel der Krisen- und Konfliktbewältigung ausgebaut werden könnte.

Auch von multilateraler Seite gab es Anfang/Mitte der 1990er Jahre Modifikationen und Weiterentwicklungen bestehender Konzepte. Sie konnten auf alternative Sicherheitskonzeptionen der ersten Generation zurückgreifen: So war zu Beginn der 1980er Jahre – also in einer angespannten Phase des Ost-West-Konflikts (Nachrüstungsdebatte, erste Amtsperiode der Reagan-Administration) – das Konzept der »gemeinsamen Sicherheit« (*Common Security*) entwickelt worden. Es blieb ähnlich den traditionellen Sicherheitsvorstellungen substanziell auf den Rüstungswettlauf sowie die nukleare Abschreckung zwischen Ost und West fixiert. Zugleich war der Lösungsansatz darauf gerichtet, die konfrontative Logik durch vielfältige Maßnahmen der Vertrauensbildung zu überwinden.<sup>14</sup> Die Multilateralisten blieben diesem kooperativen Ansatz auch in den 1990er Jahren treu. Allerdings wurde unter dem Etikett »umfassende Sicherheit« (*Comprehensive Security*) das sicherheitspolitische Themenspektrum analog zur *Strategic Community* horizontal erweitert:<sup>15</sup> Die Schuldenkrise, ökologische und soziale Folgen, Bevölkerungswachstum und Migration, die Folgen neuer Technologien und auch das Problem des transnationalen Terrorismus gerieten als nicht-militärische Bedrohungsfaktoren in den Blickwinkel.

## 2. Human Security: Vertikale Perspektiverweiterung

Das Konzept der »umfassenden« oder auch »globalen Sicherheit« bildete die Schnittstelle zur dritten Generation von Sicherheitsvorstellungen, die bislang weitgehend auf das multilaterale Lager beschränkt blieb und noch kein Pendant in den »strategischen Studien« gefunden hat: Konzepte »menschlicher Sicherheit« erkennen erstmals explizit den Schutzbedarf subnationaler Akteure (soziale Gruppen und Individuen) an.<sup>16</sup> Neben die horizontale Ausweitung tritt mithin also auch die vertikale Vertiefung von Sicherheit (siehe Abbildung). Vorreiter dieses Ansatzes waren Mitte der 1990er Jahre das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) mit seinem Bericht aus dem Jahre 1994 und die *Commission on Global Governance*. Die einschlägigen Berichte stellten einerseits ein Plädoyer für die multilaterale Regelung umfassender/globaler Sicherheitsfragen dar. Zum anderen wurde explizit darauf verwiesen, dass der Schutz des Individuums in das Zentrum der Aufmerksamkeit geraten müsse – eine Debatte, die unter dem Blickwinkel der Legitimation humanitärer Interventionen bereits 1988 durch eine richtungweisende Studie von Fernando Tesón angestoßen worden war und erhebliche Rückwirkungen auf das in der ersten und zweiten Generation noch weitgehend unhinterfragte Verständnis staatlicher Souveränität haben sollte.<sup>17</sup> Extreme ökonomische und soziale Not, Epidemien, massive Flucht- oder Migrationsbewegungen, die Diskriminierung oder gewaltsame Unterdrückung durch hegemoniale Herrschaftseliten, Korruption und nicht zuletzt der illegale Handel mit Drogen, Waffen und Menschen wurden nunmehr als zentrale Bedrohungen von Sicherheit konzipiert.<sup>18</sup>

Den bisherigen Debatten in Forschung und politischer Praxis liegen zwei unterschiedliche Konzeptionalisierungen menschlicher Sicherheit zugrunde, die in Wechselbeziehung zueinander stehen: Die größere Aufmerksamkeit hat aufgrund einer Reihe von Berichten und Studien bislang ein weiter Begriff menschlicher Sicherheit erfahren, der sowohl den Schutz vor einer unmittelbaren Bedrohung der physischen und psychischen Integrität des Individuums (*freedom from fear*) als auch eine Befriedigung sozioökonomischer Grundbedürfnisse (*freedom from want*) beinhaltet.<sup>19</sup> Diesem weiten Ansatz folgte das Ursprungskonzept des UNDP Reports von 1994. Menschliche Sicherheit wurde in sieben Dimensionen definiert: Wirtschaft, Politik, Ernährung, Gesundheit, Umwelt, individuelle und gemeinschaftliche Aspekte. Im Anschluss an die Asien-Finanzkrise von 1997 hat die japanische Regierung diesen Ansatz aufgegriffen. Im Rahmen des UN-Millenniumsgipfels entstand dann die Idee, eine Commission on Human Security einzurichten. Diese hat in dem Bericht *Human Security Now* den UNDP-Ansatz um weitere Aspekte (u.a. Stabilität der internationalen

13 Vgl. Joseph S. Nye, »Collective Economic Security«, *International Affairs*, 50 (4), 1974, S. 584-598.

14 Vgl. Palme Commission, *Common Security: A Blueprint for Survival*, New York 1982 (The Independent Commission on Disarmament and Security Issues).

15 Vgl. Adam Daniel Rotfeld, »Introduction. The International System in Transition«, in: *SIPRI Yearbook 1995*. Oxford et al. 1995, S. 10 (1-10).

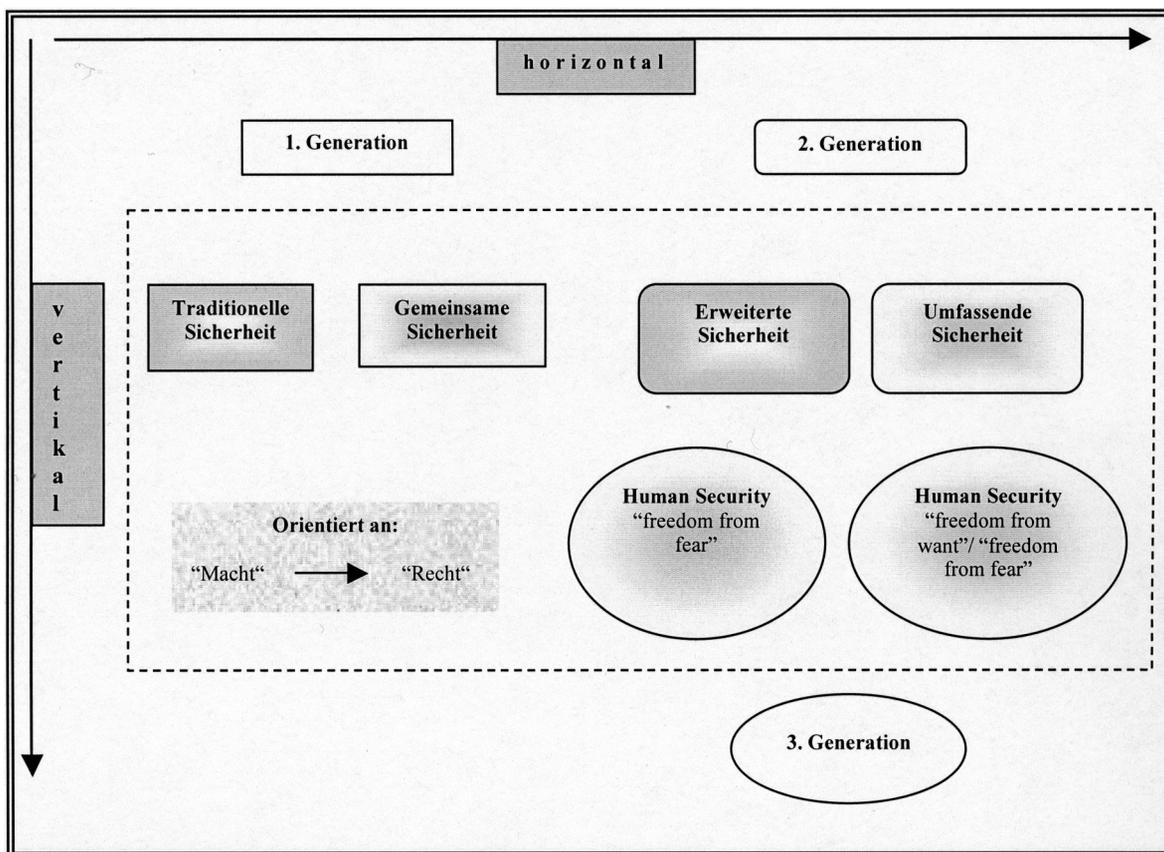
16 Vgl. Michael Brzoska, »Human Security – mehr als ein Schlagwort?«, in: Christoph Weller et al. (Hg.), *Friedensgutachten 2004*. Münster 2004, S. 157 (156-165).

17 Vgl. Fernando R. Tesón, *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, Dobbs Ferry, N.Y. 1988.

18 Siehe am Beispiel des südlichen Afrika Ken Booth/Peter Vale, »Security in Southern Africa: After Apartheid, Beyond Realism«, *International Affairs*, 71 (2), 1992, S. 285-304.

19 Vgl. Sadako Ogata, »The Human Security Commission's Strategy«, *Peace Review*, 16 (1), 2004, S. 26 (25-28).

Abbildung 1: Drei Generationen von Sicherheitskonzepten



(© Sascha Werthes/Tobias Debiel, November 2004)

Finanzmärkte) ergänzt sowie zu den Konzepten der Menschenrechte und menschlicher Entwicklung in Bezug gesetzt. Trotz einiger Begriffsklärungen erbrachte der Report nicht die Auflösung der definitorischen Mehrdeutigkeit, die sich viele im Vorfeld erhofft hatten.<sup>20</sup> Menschliche Sicherheit wird von der Commission on Human Security definiert als »protecting people from severe and pervasive threats, both natural and societal, and empowering individuals and communities to develop the capabilities for making informed choices and acting on their own behalf.«<sup>21</sup> Im Kern steht die Idee der *Vital Freedoms*. Gemeint sind damit »the inalienable fundamental rights and freedoms that are laid down in the Universal Declaration of Human Rights and other human rights instruments.«<sup>22</sup>

Alternativ gibt es eine engere Auslegung des Begriffs, die auf physische Gewaltanwendung und dabei insbesondere auf gewaltsam ausgetragene Konflikte und ihre Folgen abhebt (*freedom from fear*) – eine Variante, die auf politischer Ebene insbesondere von Kanada und Norwegen favorisiert und vorangetrieben wird.<sup>23</sup> Mit Spannung werden seit längerem die Ergebnisse eines Forschungsprojekts von Andrew Mack er-

wartet, das diesen engeren Ansatz näher konzeptionalisiert und mit Hilfe vornehmlich quantitativer Indikatoren die Entwicklung »menschliche Sicherheit« misst.<sup>24</sup>

### 3. Zur praktischen Anwendbarkeit von *Human Security*

Eine Bestandsaufnahme zum praktischen Nutzen von menschlicher Sicherheit muss mit einem Befund beginnen, den in ähnlicher Form bereits vor drei Jahren Roland Paris<sup>25</sup> erhoben hat: *Human Security* war vermutlich genau aus den Gründen politisch wirksam, aus denen es im akademischen Raum mit Zurückhaltung, Skepsis oder gar Ablehnung aufgenommen wurde: seiner begrifflichen Vagheit und Mehrdeutigkeit.<sup>26</sup> Ähnlich wie bei einer Vielzahl anderer Termini (*Sustainable Development, Civil Society, Global Governance, etc.*) kann der definitorische Mangel eine politische Stärke sein, weil nämlich – wie Helmut Dubiel es in anderem Zusammenhang formulierte – gerade »die Begriffe Karriere machen, die sich als Projektionsfläche für Vorstellungen eig-

20 Anstelle vieler Roland Paris, »Still an Inscrutable Concept«, *Security Dialogue*, 35 (3), 2004, S. 370-371.  
 21 Sadako Ogata/Johan Cels, »Human Security – Protecting and Empowering the People«, *Global Governance*, 9 (3), 2003, S. 274 (273-282).  
 22 Ebd.  
 23 Vgl. Don Hubert, »An Idea that Works in Practice«, *Security Dialogue*, 35 (3), 2004, S. 351-352.

24 Vgl. Fussnote 7.  
 25 Vgl. Roland Paris, »Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?«, *International Security*, 26 (2), 2001, S. 67-102.  
 26 Siehe z.B. Barry Buzan, »A Reductionist, Idealistic Notion that Adds little Analytical Value«, *Security Dialogue*, 35 (3), 2004, S. 369-370; Yuen Foong Khong, »Human Security: A Shotgun Approach to Alleviating Human Misery?«, *Global Governance*, 7 (3), 2001, S. 232-236.

nen, die wegen ihrer internen Undeutlichkeit und der Vielfalt ihrer zeitgeschichtlichen Bezüge noch nicht unmittelbar artikulierbar sind.<sup>27</sup> Beim weiten Begriff menschlicher Sicherheit lässt sich dies besonders gut verdeutlichen. Denn durch die synchrone Behandlung der *freedom from fear* und der *freedom from want* konnten sich nicht nur multilateral gesonnene Kräfte in der Sicherheits- und Friedenspolitik, sondern auch weite Teile der Entwicklungspolitik im Konzept wieder finden – und stellten somit eine breite Basis für die Mobilisierung von Vorstellungen jenseits herkömmlicher Sicherheitspolitik dar.<sup>28</sup> Neben seiner Funktion als politisches Leitbild kann ein relativ offener Begriff freilich auch in der Wissenschaft innovativ wirken, sofern er heuristisch zur Erschließung neuer Zusammenhänge und Forschungsfelder genutzt wird.

### 3.1 Politisches Leitbild

Eine praktische Stärke des *Human Security*-Ansatzes ist, dass er einen normativen Bezugsrahmen zur Bewertung und Orientierung von Politik und politischen Instrumenten liefert, der Universalität beanspruchen kann: Sicherheit und Schutz des Einzelnen. Er fordert somit Kreativität und Flexibilität bei der Wahl und der Gestaltung bzw. Anwendung der Instrumente und Maßnahmen einer neuen, nicht-traditionellen Sicherheitspolitik ein.<sup>29</sup> Außerdem kann gerade die breitere Konzeption menschlicher Sicherheit einen ressortübergreifenden Verständigungsrahmen eröffnen. Dass sich trotz seiner Mehrdeutigkeit mit dem Ansatz auch eine substanzielle politische Agenda formulieren und voranbringen lässt, zeigen zwei Projekte, die maßgeblich von Kanada, aber auch zahlreichen anderen Staaten (nicht zuletzt Deutschland), betrieben wurden: die Ottawa-Konvention über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung vom Dezember 1997 sowie die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs im Juli 1998 bei der Vertragsstaatenkonferenz in Rom. In beiden Fällen gelang es, durch eine Verbindung von übergreifenden normativen Leitvorstellungen mit klaren Zieldefinitionen sowohl gleichgesinnte Staaten als auch einflussreiche nicht-staatliche Akteure<sup>30</sup> zu einem konzertierten Vorgehen zusammenzuschweißen und zumindest Teilerfolge zu erzielen.

Mit diesen Projekten ist die politische Orientierungsfunktion des *Human Security*-Ansatzes keineswegs erschöpft. Ein äußerst geeignetes Anwendungsgebiet für die nahe Zukunft könnte die Reform der UN-Sanktionspolitik bieten. Das Thema wird seit mehreren Jahren insbesondere von der schweizerischen, der deutschen und der schwedischen Regie-

rung vorangetrieben (Interlaken Prozess I + II, Bonn-Berlin Prozess, Stockholm Prozess). Hintergrund ist zum einen die Tatsache, dass »in a relative brief time and in diverse and numerous ways, sanctions have become integral, if not indispensable, instruments of multilateral action, designed to preserve regional security or enhance the prospects for effective regional peacekeeping«<sup>31</sup>. Zum anderen verdeutlichen gerade die Erfahrungen des vergangenen Jahrzehnts, welches von Cortright und Lopez als »Sanktionsdekade« titulierte wurde, die Schwierigkeiten und Gefahren einer unreflektierten, unkritischen und vor allem unkontrollierten Implementation von Sanktionen. Zunächst vor allem als selektives Bestrafungs- und Zwangsinstrument verwendet, zeitigte der umfangreiche und allzu oft undifferenzierte Einsatz von Sanktionen in den 1990er Jahren ungeahnte dramatische humanitäre Auswirkungen und Nebeneffekte für die Zivilbevölkerung.<sup>32</sup> UN-Sanktionen selbst entwickelten sich in einigen Fällen zu einer direkten Bedrohung »menschlicher Sicherheit« breiter Bevölkerungsschichten. Der *Human Security*-Ansatz könnte einen neuen Zugang zu dieser Frage erlauben, insofern er als politisches Leitmotiv bzw. normativer Bezugsrahmen Bewertungskriterien für die Folgen und Konsequenzen politischer Entscheidungen bereit stellt. Die logische Folge wären *Smart Sanctions*, also clevere und intelligente Sanktionen. Sie blieben ein Hebel pro-aktiver UN-Sicherheitspolitik beim Umgang mit massiven Regelverstößen aggressiver bzw. repressiver Regime; zugleich müssten sie auch den Kriterien genügen, menschliche Sicherheit mehr zu fördern als zu gefährden.<sup>33</sup>

### 3.2 Heuristischer Forschungsrahmen

Ein bislang erst in allerersten Ansätzen ausgeschöpftes Potenzial des *Human Security*-Ansatzes für die empirische Forschung hat jüngst Taylor Owen<sup>34</sup> erschlossen: seine Anwendbarkeit bei der interdisziplinären Erfassung lokaler Problemlagen. Taylor wählt dabei ein kluges Verfahren: Einerseits bezieht er auf Grundlage des UNDP-Ansatzes und des Berichts der Commission on Human Security verschiedenste horizontale Dimensionen in sein Konzept ein. Zugleich fokussiert er aber die Analyse, in dem er eine »*threshold-based definition*« einführt: Nur wenn Gefährdungen des Einzelnen einen kritischen lebensbedrohenden Schwellenwert überschreiten, stellen sie eine Bedrohung der menschlichen Sicherheit dar und bedürfen daher einer Antwort durch die nationale/internationale Gemeinschaft. Die

27 Helmut Debiel, »Der entfesselte Riese? Die »zivile Gesellschaft« und die liberale Demokratie nach 1989«, in: Claus Leggewie (Hg.), *Wozu Politikwissenschaft? Über das Neue in der Politik*. Darmstadt 1994, S. 49-60.

28 Vgl. Mack 2004, S. 367; kritisch hierzu Keith Krause, »The Key to a Powerful Agenda, if Properly Delimited«, *Security Dialogue*, 35 (3), 2004, S. 367-368.

29 Brzoska 2004, S. 164, argumentiert ähnlich, allerdings in kritischer Absicht.

30 Hervorzuheben sind dabei die Internationale Kampagne zum Verbot von Landminen, sowie die NGO *Coalition for an International Criminal Court* (CICC), die sich derzeit für möglichst viele Ratifizierungen des Statuts von Rom und für einen trotz US-Blockaden arbeitsfähigen Internationalen Strafgerichtshof einsetzt.

31 David Cortright/George A. Lopez, *Sanctions and the Search for Security. Challenges to UN Action*, Boulder/ London 2002, S. 1.

32 Mit Bezug auf den Irak anstelle vieler Geoff Simons, *Imposing Economic Sanctions. Legal Remedy or Genocidal Tool?*, London 1999; Sascha Werthes, *Probleme und Perspektiven von Sanktionen als politisches Instrument der Vereinten Nationen*. Münster 2003, S. 92ff.

33 Vgl. Sascha Werthes/David Bosold, *Human Security and Smart Sanctions – Two Means To a Common End?* Paper presented at the Fifth Pan-European International Relations Conference »Constructing World Order«, Netherlands Congress Centre, 9-11 September 2004, <http://www.sgir.org/conference2004> (letzter Zugriff am 20.10.2004).

34 Vgl. Taylor Reid Owen, *Measuring Human Security: A View of Cambodian Vulnerability*, A thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Arts in The Faculty of Graduate Studies (Department of Geography, The University of British Columbia), Vancouver 2003; Taylor Owen, »Human Security – Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition«, *Security Dialogue*, 35 (3), 2004, S. 373-387.

gleichermaßen knappe wie einleuchtende Definition von Owen lautet insofern:

»Human security is the protection of the vital core of all human lives from critical and pervasive threats. Individuals require protection from environmental, economic, food, health, personal and political threats.«<sup>35</sup>

Durch das Kriterium des lebensbedrohenden Schwellenwertes wird *Human Security* analytisch und politisch handhabbar gemacht; Beeinträchtigungen der menschlichen Wohlfahrt, die unterhalb des kritischen Schwellenwerts bleiben, werden nicht entwertet, sondern weiterhin als originäre Aufgabe von Entwicklungspolitik (im Sinne einer Förderung von *Human Development*) angesehen. Owen hat eine eigene Methodologie entwickelt, um die in den konzeptionellen Debatten unterbelichtete Dimension des Raumes in den Mittelpunkt zu stellen:

»Selecting indicators based on their regional relevance and aggregating them using their common denominator, location, allows us to be conceptually broad, analytically accurate and practically feasible. Using a Geographic Information System, this methodology documents threats, allows for analysis of spatial correlations, and provides an invaluable tool for policy makers in regions of high vulnerability.«<sup>36</sup>

Tatsächlich erweist sich der Ansatz in seiner empirischen Anwendung auf eine konkrete Fallstudie, hier Kambodscha, als innovativ und aufschlussreich. Denn es gelingt Taylor Owen zum ersten Mal, für verschiedene Regionen des Landes, »hotspots« der Unsicherheit zu identifizieren und mittels einer Korrelationsanalyse in Bezug zu setzen.<sup>37</sup> Grundlage ist eine Systematik mit dreizehn Bedrohungen, die in angepasster Weise eigens für das Land entwickelt wurden. Die stärksten Bedrohungen menschlicher Sicherheit ergaben sich dabei aus der Verseuchung mit Landminen, extremer Armut, Dengue-Fieber, HIV/AIDS, häuslicher Gewalt und Schussverletzungen. Wobei extreme Armut auf lokaler Ebene in hohem Maße mit Dengue-Fieber, häuslicher Gewalt und der Präsenz von Landminen korrelierte. Der Ansatz ist auch insofern interessant, als er der festgefahrenen Debatte um den Zusammenhang von Unterentwicklung (Armut) und Gewalt (Stichwort: »*greed vs. grievance*«) eine neue und vermutlich angemessenere Perspektive hinzufügt. Anstatt sich nämlich auf recht unspezifische und qualitativ fragwürdige Länderdaten zu beziehen, bricht Owen die Frage auf die Ebene von Regionen und Distrikten herunter und erhebt originäre, aussagekräftigere Daten zu den Lebenslagen von Menschen und verschiedensten Formen physischer Gewalt.

#### 4. Ein integrierter Sicherheitsbegriff?

Der richtungsweisende Ansatz von Owen zeigt auf, dass das Konzept menschlicher Sicherheit Unkenrufen zum Trotz durchaus für die Forschung relevant sein kann, insofern es die Verwundbarkeit des Individuums in abgegrenzten Räumen zu erfassen vermag. Wie groß aber ist der analytische Gewinn des Konzepts »menschlicher Sicherheit« für eine

maßgeblich an kollektiver Gewaltanwendung interessierte Friedens- und Konfliktforschung? Ähnlich wie die anderen Sicherheitsbegriffe der zweiten und dritten Generation („erweiterte«, »umfassende/globale Sicherheit«) trägt *Human Security* der janusgesichtigen Globalisierung der 1990er Jahre Rechnung, die das klassische Denken und Agieren in den Begriffen staatlicher Souveränität mehr und mehr in Frage stellt. Zugleich bleibt das Konzept erstaunlich unscharf, sobald es um die für die Friedens- und Sicherheitspolitik äußerst relevanten innerstaatlichen Konfliktkonstellationen geht. Sie werden nicht mit einem eigenen Konzept der gesellschaftlichen Sicherheit erfasst, sondern vorrangig mit globalen Faktoren oder individuellen Sicherheitsbedrohungen in einen recht losen Bezug gesetzt. Gesellschaftliche Entwicklungen finden zwar Erwähnung, werden aber häufig mit den nur bedingt brauchbaren Etiketten der »ethnischen« bzw. »religiösen Konflikte« versehen und eher additiv in das Ursachenbündel einbezogen.

Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, den Akzent weniger auf die Ausweitung der Sicherheitsdimensionen zu legen, sondern vielmehr auf Kernprobleme zu fokussieren. Der Staat steht dabei – und hier ist vor allem Mohammed Ayoob<sup>38</sup> zuzustimmen – nach wie vor im Zentrum der Sicherheit. Dies heißt nicht, vorschnell den Satz »With the state there comes security«<sup>39</sup> zu unterschreiben. Der konsolidierte Staat kann zwar sehr wohl Garant von Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit sein. Andererseits stellt er jedoch eine Hauptursache von Gewalt nach innen wie nach außen dar. Gerade diese Ambivalenz zeigt letztlich, dass der Staat für das Verständnis von Sicherheit der Dreh- und Angelpunkt ist. Dennoch greift selbst ein modifiziertes Verständnis staatlicher Sicherheit zu kurz, da sich (zur Gewalt fähige) soziale Kollektive auch unterhalb der staatlichen Ebene konstituieren können. Innerstaatliche Kriege, vor allem ethnopolitische Konflikte, lassen sich nicht allein mit Bezug auf staatliche Institutionen herleiten, sondern dadurch, dass gesellschaftliche Großgruppen in ihren »*Core Values*« (Sicherheit, politische und sozioökonomische Partizipation, Identität) bedroht sind.<sup>40</sup>

Aus diesem Grund halten wir eine stärkere Orientierung auf gesellschaftliche Sicherheit (*Societal Security*) für sinnvoll. Dieses Konzept wurde erstmals Anfang der 1990er Jahre von der *European Security Group at the Center for Peace*<sup>41</sup> vorgestellt und betont die Bedeutung gesellschaftlicher Identität gerade auch in turbulenten Zeiten. Nach Waever konstituiert sich gesellschaftliche Sicherheit in der Fähigkeit einer Gesellschaft, ihren Charakter auch unter sich verändernden Bedingungen und im Hinblick auf aktuelle und mögliche Bedrohungslagen beizubehalten.<sup>42</sup> Eine derart konzipierte

35 Owen 2003, S. 38.

36 Owen 2003, S. ii.

37 Vgl. ebd.

38 Vgl. Ayoob 1995, S. 8-12.

39 Harold J. Laski, *The State in Theory and Practice*, New York 1947, S. 4.

40 Siehe zu der hier angesprochenen Problematik auch P. H. Liotta, »Boomerang Effect: The Convergence of National and Human Security«, *Security Dialogue*, 33(4), 2002, S. 473-488; P. H. Liotta, »Converging Interests and Agendas: The Boomerang Returns«, *Security Dialogue*, 33(4), 2002, S. 495-498; Brooke A. Smith-Windsor, »Terrorism, Individual Security, and the Role of the Military: A Reply to Liotta«, *Security Dialogue*, 33 (4), 2002, S. 489-495.

41 Vgl. Ole Waever et al., *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. New York 1993.

42 Vgl. ebd., S. 19.

Tabelle 1: Vertikale und horizontale Dimensionen von Sicherheit: Aspekte und Interaktionsebenen

Level of interaction	Security aspects				
	Military	Political	Economic	Environmental	Societal/human
Human	■	■	●	●	●
Societal/community	■	■	●	●	●
National	●	●	●	■	○
International/regional	■	●	●	●	■
Global/planetary	○	■	■	●	○

● An influence ■ Partial influence ○ No influence

(Quelle: P. H. Liotta, »Boomerang Effect: The Convergence of National and Human Security«, *Security Dialogue*, 33(4), September 2002, S. 478)

Vorstellung von gesellschaftlicher Sicherheit ist als Ergänzung und nicht als Ersatz für ein Modell staatlicher Sicherheit, welches das Überleben und die Souveränität des Staates zum Inhalt hat, zu verstehen. Während es Staaten um ihre Integrität und Souveränität geht, definieren sich Gesellschaften durch ihre kollektive Identität. Die Stärke des »Societal Security«-Ansatzes liegt in seiner theoretischen Fundierung. Sie ermöglicht es, den Einfluss von ethno-nationalen und religiösen, als auch politischen, ideologischen und sozioökonomischen Identitäten auf die Herausbildung gesellschaftlichen Zusammenhalts bzw. den Zerfall von Sozialstrukturen herauszustellen.

Die Ausführungen dürften deutlich gemacht haben, dass *Human Security* in analytischer Hinsicht keine wirklich überzeugende Alternative zu hergebrachten und anderen neueren Sicherheitskonzepten darstellt. Wohl aber kann *Human Security* einen wichtigen Baustein in einem integrierten Sicherheitskonzept bilden, das in den verschiedenen Dimensionen von Sicherheit Gewichtungen (siehe Tabelle 1) wie auch inhaltliche Verknüpfungen vornimmt. Analytische Verbindungen sollten dabei in der Regel nicht abstrakt, sondern nur unter Bezug auf bestimmte Ländergruppen und/oder Subregionen erfolgen. Wie eine derartige Konzeptionalisierung für Krisenländer des Südens möglich sein könnte, wurde kurz skizziert. Der nächste, folgerichtige Schritt wäre die Übertragung auf Fallstudien. Dabei können dann auch Synergien wie Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Ebenen identifiziert und auf der Grundlage von normativen oder Interessendefinitionen hierarchisiert werden.

Menschliche Sicherheit ist integraler Baustein eines derart integrierten Konzepts. Um *Human Security* analytisch nutzbringend einzubringen, sollte der Begriff auf Extremsituationen in denen die physische oder psychische Integrität von Menschen durch Gewalt, armutsbedingte Gesundheitsbedrohungen oder Naturkatastrophen unmittelbar bedroht wird, beschränkt sein. Mit anderen Worten: Wir tendieren zwar in der Auseinandersetzung zwischen einem weiten und engen Konzept eher zu der »kanadischen Variante« von menschlicher Sicherheit, sehen aber in Anlehnung an Owen die Möglichkeit, über »threshold criteria« auch Bedrohungen

des Individuums jenseits unmittelbarer physischer Gewalt mit einzubeziehen. Gefährdungen des Einzelnen sollten im Übrigen nicht isoliert betrachtet werden. Sie sind in soziale Zusammenhänge integriert. So verfügen soziale Gemeinschaften (*communities*) in der Regel über bewährte Mechanismen zur Bewältigung von Notlagen (*coping mechanisms*), die erster Ansatzpunkt für Unterstützungsmaßnahmen von Außen sein sollten. Wichtig ist allerdings auch, ob Bedrohungen des Einzelnen entlang regionaler, ethnischer, sozialer oder religiöser Linien durch organisationsfähige gesellschaftliche Gruppen aufgegriffen und in politischen Protestaktionen gegenüber dem Staat transformiert werden, die letztendlich in gewaltsame Auseinandersetzungen münden können.

Neben einer Fokussierung der Rolle des Staates und der Einbeziehung der »gesellschaftlichen Sicherheit«, als Zwischenebene zwischen staatlicher und menschlicher Sicherheit, ist auch auf internationaler Ebene eine Ausdifferenzierung notwendig. Staatliche wie auch gesellschaftliche Sicherheit sind zunächst einmal in einen regionalen Kontext, in einen »security complex«<sup>43</sup>, eingebunden, in dem weniger das Überleben des Planeten, als konkrete Fragen von wechselseitiger Stabilisierung und Destabilisierung, von ökonomischem Austausch und wirtschaftlicher Konkurrenz eine Rolle spielen. Bei der Regionalisierung politischer Gewalt spielen zudem insbesondere (transnationale) Flüchtlingsströme eine herausragende Rolle. Diese können dazu führen, dass im Ziel- wie im Ursprungsland nahezu sämtliche Dimensionen der Sicherheitsproblematik berührt werden: die »security hardware«, also die »Regimesicherheit« der herrschenden Eliten nach außen, wie auch die »gesellschaftliche Sicherheit«. Beide können durch Ressourcenkonkurrenz, Kriminalität, Waffen- und Drogenhandel gefährdet werden.

Regionale Sicherheit basiert zum einen auf Arrangements, die eine wechselseitige Bedrohung und subversive Einmischung unter Nachbarn verhindern. Zum anderen setzt es die Fähigkeit der regionalen Akteure voraus, Veränderungen des globalen Umfeldes verarbeiten zu können und über ein

43 Vgl. Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Boulder 1991; Waever et al. 1993.

gewisses Maß an Autonomie in den Beziehungen zu extra-regionalen Akteuren zu verfügen. Gerade Krisenregionen wie der afrikanische Kontinent oder Zentralasien sind durch eine hohe Empfindlichkeit gegenüber globalen Faktoren – Keohane und Nye würden von asymmetrischer Verwundbarkeit sprechen<sup>44</sup> gekennzeichnet. Deshalb ist es analytisch für einen an Krisenregionen orientierten, integrierten Sicherheits-

begriff geradezu zwingend, inner- und zwischenstaatliche Konfliktkonstellationen stets in Bezug zur Struktur und zu den Entwicklungen des jeweiligen regionalen Subsystems zu setzen.

<sup>44</sup> Vgl. Robert O. Keohane/Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*. World Politics in Transition, Boston/Toronto 1977.

# Human Security and Security Sector Reform: Contrasts and Commonalities

David M. Law\*

**Abstract:** Human security and security sector reform are relatively new to the lexicon of foreign and security policy, having both emerged in the post-Cold War world of the 1990s. The two concepts have much in common but they are also very different. This article reviews the thinking that underlines the two concepts and examines the way they relate to one another. In particular, it looks at their commonalities and differences in terms of core function, relationship to the state and state security, objective, scope, actors, and the criteria that are associated with their successful implementation. By means of a few practical examples, the different discourses that typically characterize the two concepts are contrasted and compared.

**Keywords:** Menschliche Sicherheit, Sicherheitssektorreform, staatliche Sicherheit.

Security sector reform (SSR) and human security are relative newcomers to the security discourse, having only really entered the lexicon some ten years ago. Although much of the thinking behind human security predates the 1990s, it was the 1994 Human Development Report published by the United Nations Development Programme (UNDP) that put it on the map as a full-blown concept.<sup>1</sup> The term »security sector reform« was not coined until 1998, notwithstanding the fact that the Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security agreed by the OSCE four years earlier brought into the mainstream the notion that lies at the core of security sector reform – the democratic control of the military and other security actors.

Human security and security sector reform have both been part of the process of reconceptualizing security after the end of the Cold War. This process has involved seven major shifts in focus (see table 1).

Table No 1.: Key characteristics of Cold War and Post-Cold War security

Cold War	Post-Cold War
territory & borders	individuals & communities
external	internal & transnational
military	multidimensional
man-made	natural & environmental as well
east-west	global
readying for action	privileging prevention
centrality of the state's role	relativization of the state's role

Firstly, there has been a shift in emphasis from the security of territory and borders to the security of individuals and their communities. There has been a second and related shift away from the preoccupation with external security to a heightened focus on internal and transnational security. Thirdly, the tendency to understand security in mainly military terms has yielded to a vision that has security as a multidimensional phenomenon, whose economic and cultural aspects warrant as much consideration as its war-fighting ones. Fourthly, whereas during the Cold War era there was a concentration on man-made threats, in the new strategic circumstances natural disasters and environmental degradation have come to be understood as sources of inse-

\* David M. Law is Senior Fellow and Coordinator of the Working Group on Security Sector Reform at the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). The author wishes to acknowledge the assistance in the preparation of this article provided to him by Oksana Myshlovska, DCAF Research Assistant.

1 See Taylor Owen, »Challenges and Opportunities for Defining and Measuring Human Security«, *Disarmament Forum*, No 3, 2004, p. 18. For antecedents of the human security concept in the 1960-1980s see Kanti Bajpai, »The Idea of a Human Security«, *International Studies*, No 40, 3, 2003, pp.196-199.