

Menschliche Sicherheit bedeutet mehr als Terrorismusbekämpfung

Die Empfehlungen der Kommission für Menschliche Sicherheit

VON KLAUS HEIDEL¹

Seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 wird die sicherheitspolitische Auseinandersetzung beherrscht von Fragen der Bekämpfung des Terrorismus und von den Terrorismus unterstützenden Regimen. Wenig Beachtung aber wird der Gewährleistung menschlicher Sicherheit geschenkt – mit verhängnisvollen Folgen, wie zuletzt die Art der militärischen Intervention der Vereinigten Staaten von Amerika und ihrer Verbündeten im Irak zeigte: Wo menschliche Sicherheit durch das Streben nach strategischer und staatlicher Sicherheit verdrängt wird, stellt Frieden sich nicht ein.

Hierauf verweist auch der im Mai 2003 vorgelegte Abschlussbericht der Kommission für Menschliche Sicherheit (*Commission on Human Security*), deren Einsetzung beim Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen ein Jahr vor den epochalen Terroranschlägen des 11. September 2001 durch die japanische Regierung angeregt wurde. An der Spitze der zwölfköpfigen Kommission standen der Nobelpreisträger für Wirtschaft, Professor Dr. Amartya Sen, und der frühere UN-Hochkommissar für Flüchtlinge, Dr. Sadako Ogata. Die weiteren Mitglieder kamen aus den Bereichen nationaler und internationaler Politik und der Wissenschaft. Schließlich gehörte auch BP-Chef Peter Sutherland zur Kommission.

Der Abschlussbericht dieser Kommission unter dem Titel „Menschliche Sicherheit jetzt“² betont die Notwendigkeit eines ganzheitlichen Ansatzes angesichts der vielfältigen Herausforderungen durch die Globalisierung, durch binnenstaatliche kriegerische Auseinandersetzungen und durch die weltweite Zunahme von Unsicherheit.

Hierbei müssten drei unterschiedliche Ansätze miteinander verknüpft werden: die Stärkung der Menschenrechte, das Engagement für menschliche Entwicklung und die Förderung menschlicher Sicherheit.

Erforderlich sei ein Perspektivwechsel – weg von der Dominanz staatlicher Sicherheit: In den Mittelpunkt aller politischen Bemühungen müsste menschliche Sicherheit treten, wobei allerdings das Konzept menschlicher Sicherheit keinesfalls dasjenige staatlicher Sicherheit verdrängen dürfe, da es auf dieses durchaus auch angewiesen sei. Allerdings müsse die Gewährleistung menschlicher Sicherheit Vorrang haben.

Die Leistung des Abschlussberichtes besteht vor allem in der Hartnäckigkeit, mit der er für einen solchen Perspektivwechsel eintritt. Allerdings sind manche Aussagen des Berichtes auch unter Nichtregierungsorganisationen strittig, und viele Fragen bleiben unbeantwortet. Dies gilt vor allem im Blick auf den kurz geratenen Versuch, das Konzept menschlicher Sicherheit von einem allgemeinen menschenrechtlichen Ansatz abzugrenzen. Überschneidungen fallen immer wieder auf: Mitunter wird menschliche Sicherheit als Teil der Menschenrechte verstanden, mitunter erscheinen Menschenrechte als Teil des Konzeptes menschlicher Sicherheit.

Doch unbeschadet aller Unzulänglichkeiten ist der Abschlussbericht ein wichtiger Beitrag zur Reorientierung nationaler und internationaler Politik. Da er aber bisher in Deutschland kaum zur Kenntnis genommen wurde und weil er darüber hinaus einen grundlegenden Beitrag zur Konkretisierung des Konzeptes menschlicher Sicherheit leistet, seien an dieser Stelle Auszüge des achten Kapitels dokumentiert, das die Abschlussempfehlungen der Kommission zusammenstellt:

„Wege, um die Sicherheit der Menschen voran zu bringen

[...] Die Millenniums-Entwicklungsziele stellen eine gemeinsame Antwort auf Armut dar. Indem sie eine Reihe von Zielen und die zu ihrer Erreichung erforderlichen Mittel benennen, frischen sie Initiativen zur Verringerung von Armut auf. Aber diese Ziele sind nur eine der sieben Prioritäten in der Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen vom September 2000. Andere Aspekte behandeln „Frieden, Sicherheit und Abrüstung“. Die Erklärung befasst sich auch mit der Stärkung des Rechtsstaates, mit Maßnahmen gegen das internationale Verbrechen, mit der Ersetzung einer Kultur der Vergeltung durch eine der Prävention, mit fortschreitender Abrüstung und mit der Reform von Sanktionen sowie friedenserhaltenden und -schaffenden Maßnahmen der Vereinten Nationen. Andere Abschnitte behandeln ‚Unsere gemeinsame Umwelt‘, ‚Menschenrechte, Demokratie und Good Governance‘, ‚Schutz der Verletzlichen‘ und ‚Antworten auf die besonderen Notlagen Afrikas‘ [...].

So wie die Millenniums Entwicklungsziele nationale und internationale Akteure in einem konzentrierten Kampf gegen Armut zusammen führten, so muss es auch einen Konsens über konkrete und angemessene Politikziele geben, um die anderen Aspekte menschlicher Sicherheit anzusprechen. Diese Ziele müssen weit über die Millenniumsziele hinausgehen, um die ganze Bandbreite kritischer und bedrohlicher Herausforderungen, wie sie in der Millenniums-Erklärung benannt werden, anzusprechen.

Eine weltweite Initiative für menschliche Sicherheit

Die Kommission schlägt vor, mit einer weltweiten Initiative menschliche Sicherheit an die Spitze der lokalen,

¹ Klaus Heidel ist Mitbegründer und Mitarbeiter bei der Werkstatt Ökonomie e.V. und Sprecher von Social Watch Deutschland.

² Commission on Human Security: *Human Security Now*, New York 2003.

nationalen, regionalen und globalen Agenden zu setzen. Die Ziele: Vermeidung von Konflikten und Förderung von Menschenrechten und Entwicklung; Schutz und Ermächtigung von Menschen und ihrer Gemeinschaften; Vertiefung demokratischer Grundsätze und Praktiken; alles, um eine Kultur der menschlichen Sicherheit und ein entsprechendes Rahmenwerk zu fördern.

Menschliche Sicherheit an die Spitze der politischen Tagesordnung setzen.

Menschliche Sicherheit sollte zum Anliegen aller globalen, regionalen und nationalen Sicherheitsorganisationen werden. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat ansatzweise sein Verständnis von Bedrohungen des weltweiten Friedens und der globalen Stabilität dadurch erweitert, dass er sich mit den gewaltigen Flüchtlingsbewegungen, HIV/AIDS und schweren Menschenrechtsverletzungen befasste. Aber dieses Verständnis muss weiter ausgeweitet werden und jeden anderen Bereich menschlicher Sicherheit einschließen, damit Mechanismen entwickelt werden können, um auf diese Herausforderungen zu antworten [...].

Konflikte vermeiden und Menschenrechte wie Entwicklung fördern.

Konfliktvermeidung steht mittlerweile ganz oben auf der Agenda der Vereinten Nationen und der G-8. Zu den Maßnahmen gehören Frühwarnsysteme, gezielte Sanktionen, Untersuchungskommissionen und diplomatische Missionen sowie vorbeugende friedenserhaltende Operationen. Und immer mehr Wert wird gelegt auf Bildung, Armutsbekämpfung und Gleichheit [...].

Eine starke Zivilgesellschaft – und starke örtliche Gemeinschaften – können Konflikte dadurch vermeiden, dass sie Gruppenziele benennen, den Missbrauch von Macht offen legen und wirksame Lösungen für die so vielen Beschwerden vorschlagen [...].

Menschen und Gemeinschaften schützen und ermächtigen – eine Kultur menschlicher Sicherheit fördern. Nur wenige Gesellschaften schützen die menschliche Sicherheit mit gleichem Nachdruck und gleichem Erfolg wie die staatliche Sicherheit. Aber das Ziel menschlicher Sicherheit ist es, genau das zu tun – eine schützende Infrastruktur aufzubauen, die das Leben aller Menschen vor den lebenszerstörenden und alles durchdringenden Bedrohungen abschirmt. Diese Infrastruktur muss funktionsfähige Institutionen auf allen Ebenen der Gesellschaft einschließen: politische Systeme, Umweltschutzmaßnahmen, Gesundheitsnetze, Bildungssysteme, soziale Sicherheitsnetze und Programme zum Schutz der Beschäftigten, Impfkampagnen, diplomatische Initiativen und Frühwarnsysteme vor Krisen und Konflikten.

Ein Schlüssel für menschliche Sicherheit ist die Fähigkeit der Menschen, im eigenen Interesse oder im Interesse Anderer zu handeln. Dazu ermächtigte Menschen können für ihre Würde eintreten, wenn sie bedroht wird [...]. Und sie können Aktivitäten und Mittel für die Sicherheit Anderer mobilisieren.

Demokratische Grundsätze und Praktiken vertiefen. Eine demokratische politische Ordnung, unterstützt durch Sicherheit für Leib und Leben und durch Wirtschaftswachstum, hilft dabei, Menschen zu schützen und zu ermächtigen. Die Beachtung demokratischer Grundsätze ist ein Schritt hin zur Verwirklichung menschlicher Sicherheit und von Entwicklung. Sie befähigt Menschen zur Teilhabe an der Ausübung von Macht und trägt dafür Sorge, dass ihre Stimmen gehört werden [...].

Die entscheidenden Fragen ansprechen

Die Kommission empfiehlt, dass die Arbeiten zur umfassenden Förderung

menschlicher Sicherheit bei einigen grundlegenden Herausforderungen ansetzen [...]:

1. Menschen in bewaffneten Konflikten schützen. [...] Nur wenige effektive Mechanismen können genannt werden, die Menschen in bewaffneten Konflikten und unmittelbar danach schützen. Um die Lücken zu füllen, sind umfassende und integrierte Strategien erforderlich [...]. Die gegenwärtige Zersplitterung in zahlreiche unkoordinierte Akteure sollte überwunden werden, indem sich alle Bemühungen darauf konzentrieren, Menschen zu schützen, und nicht länger an institutionellen Mandaten zu kleben.

[...] Der Internationale Strafgerichtshof sollte schwere Menschenrechtsverletzungen verfolgen [...].

Genauso wichtig ist humanitäre Hilfe, um die lebenserhaltenden Bedürfnisse der Menschen zu stillen – und das heißt, ein Sicherheitsnetz für den Notfall [...].

2. Menschen vor der massenhaften Ausbreitung von Waffen schützen.

[...] Vier ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrates – Frankreich, Russland, Großbritannien und die USA – sind verantwortlich für 78 Prozent der weltweiten Exporte konventioneller Waffen. Deutschland, der weitere Hauptlieferant, ist für weitere fünf Prozent verantwortlich. Dieser Waffenhandel schürt bewaffnete Konflikte [...].

3. Menschliche Sicherheit von Migrantinnen und Migranten schützen.

[...] Es gibt keinen allgemein anerkannten internationalen Ordnungsrahmen zur Regelung und zum Schutz von grenzüberschreitenden Migrantinnen und Migranten. Die Tauglichkeit eines solchen Ordnungsrahmens sollte untersucht werden. Ein solcher Rahmen sollte nicht nur hinsichtlich der Staaten gelten, in die die Menschen ziehen, sondern auch im Blick auf die Staaten, aus denen die Menschen kommen und

die sie durchqueren [...]. Ziele müssten sein:

- Fortschritte in Richtung geordneter und sicherer Migrationen, teilweise durch die Ausweitung von Wandermöglichkeiten und durch die Teilung von Lasten unter Ländern.
- Entwicklung internationaler und regionaler Normen für die zwischenstaatliche Wanderung von Menschen im Blick auf Rechte und Pflichten von Migrantinnen und Migranten.
- Formulierung von Strategien zur Bekämpfung des Menschenhandels [...].
- Schutz der Migrantinnen und Migranten vor Rassismus und Intoleranz sowie vor weiteren Menschenrechtsverletzungen [...].

Deshalb schlägt die Kommission vor, dass eine hochrangige und breit zusammen gesetzte Arbeitsgruppe Möglichkeiten und konsensfähige Bereiche erforscht, unter Einschluss alternativer institutioneller Arrangements. Parallel hierzu sollten internationale, regionale und nationale Akteure im Hinblick auf Migrationen enger unter der Führung der Vereinten Nationen miteinander kooperieren [...].

4. Übergangsfonds für menschliche Sicherheit in Nachkonfliktsituationen schaffen. Waffenstillstandsabkommen und Friedensregelungen mögen einen bewaffneten Konflikt beenden, aber sie führen nicht automatisch zu Frieden und menschlicher Sicherheit. Die Verantwortung, Menschen in einem Konflikt zu schützen, sollte ergänzt werden durch die Verantwortung für einen Wiederaufbau, und dies vor allem nach internationaler militärischer Intervention. Erfolgsmaßstab ist nicht die Einstellung bewaffneter Auseinandersetzungen – Erfolgsmaßstab ist vielmehr die Qualität des nach Beendigung des Konfliktes erreichten Friedens [...]. Es geht um Menschen, deren Rechte auf politischer, sozialer und wirtschaft-

licher Ebene bekräftigt werden müssen. Aber es gibt Lücken bei der Förderung der Sicherheit von Menschen, der Befriedigung grundsätzlicher Bedürfnisse, der Verwirklichung von Versöhnung und Koexistenz, dem Beginn von Wiederaufbau und Entwicklungsaktivitäten und bei der Förderung guter Regierungsführung und gesellschaftlicher Teilhabe [...].

Um solche Rahmenbedingungen zu verwirklichen, ist eine neue Finanzierungsstrategie für Nachkonfliktsituationen erforderlich [...], um Kohärenz bei der Planung, Budgetierung und Umsetzung von Maßnahmen zur Gewährleistung menschlicher Sicherheit zu sichern. Der Vorschlag, Übergangsfonds für jede einzelne Nachkonfliktsituation einzurichten, ist ein Schritt in diese Richtung. Solche Fonds würden Maßnahmen finanzieren, die im Rahmen integrierter Strategien für menschliche Sicherheit verabredet wurden, und Ressourcen zusammenfassen. Auf diese Weise könnten die Fonds eine größere Bandbreite von Fragen menschlicher Sicherheit als bisher erfassen und sich auf beständig unterfinanzierte Aktivitäten konzentrieren, wie zum Beispiel Bildung, Versöhnung und friedliche Koexistenz, Reform des nationalen Sicherheitswesens und Wiedereingliederung Vertriebener. [...]

5. Fairen Handel und faire Marktbedingungen zugunsten der Ärmsten der Armen ermutigen.

- Marktwirtschaftliche Reformen mit Erfordernissen menschlicher Sicherheit ins Gleichgewicht bringen: Die Aneinanderreihung marktwirtschaftlicher Reformen für mehr Wirtschaftswachstum muss ins Gleichgewicht gebracht werden mit Investitionen in soziale Dienste und menschliche Entwicklung, um das Wohlergehen der Ärmsten und der am meisten Verletzbarsten zu sichern. Die politisch Verantwortlichen sollten der Förderung der Sicherheit

von Menschen genau denselben Vorrang einräumen wie dem Abschöpfen von Gewinnen aus Markterweiterung, ausländischen Investitionen und Wachstum [...].

- Die sozialen Institutionen stärken, um die Verletzbarsten und extrem Armen zu erreichen: Aufmerksamkeit muss auch der Stärkung sozialer Institutionen gewidmet werden – wie zum Beispiel Bildung, soziale Dienste, Gesundheit und kommunale Versorgungssysteme, um marktwirtschaftliche Beiträge für menschliche Sicherheit zu ergänzen.
- Gerechtigkeit in Handelsabkommen gewährleisten: [...] Entwicklungsländer sind noch immer beträchtlichen Beschränkungen ihrer Exporte ausgesetzt, und dies gilt vor allem hinsichtlich der Agrar- und Textilexporte [...]. Zölle und Mengenbeschränkungen für Textilimporte in reiche Länder kosten in Entwicklungsländern schätzungsweise 27 Millionen Arbeitsplätze. Agrarprotektionismus und landwirtschaftliche Subventionen der reichen Länder kosten die Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen jährlich über 60 Milliarden US-Dollar an landwirtschaftlichem Einkommen [...].

6. Überall das Existenzminimum gewährleisten. [...] In einer Zeit, in der drei Viertel der Menschheit weder durch soziale Sicherungssysteme geschützt werden noch Zugang zu sicherer Arbeit oder Lohnarbeit haben, ist es der erste Schritt, die Verpflichtung zu verschärfen, ein wirtschaftliches und soziales Minimum anzustreben, unter das niemand fallen darf [...]:

- Mithilfe des sozialen Dialoges aller Akteure Basisinvestitionen in wirtschaftliche und soziale Schutzmaßnahmen fördern, die den Bedürfnissen der *working poor* (arbeitende Arme in formellen und informellen Sektoren) Rechnung tragen, den

Bedürfnissen der ungelerten Wanderarbeiterinnen und -arbeitern, der Menschen, die in Konfliktsituationen leben und derjenigen, die Pflegedienste verrichten, vor allem Frauen.

- Die Fähigkeit von Regierungen entwickeln, Ressourcen und Einkünfte zur Finanzierung von Sozialprogrammen zu mobilisieren, die den Bedürfnissen der Ärmsten und am meisten Verletzbarsten gerecht werden.

7. Allgemeinen Zugang zu grundlegender Gesundheitsvorsorge gewährleisten. [...] Gesundheitsgefährdungen im Zusammenhang mit Armut sind vielleicht die größte Last menschlicher Unsicherheit [...]. Armut und Krankheit bilden eine gefährliche Spirale mit negativen wirtschaftlichen und menschlichen Auswirkungen. Und alle Formen von Gewalt – kollektiv, zwischenmenschlich und gegen sich selbst gerichtet – sind öffentliche Gesundheitsprobleme, die andere Zusammenhänge zwischen Gesundheit und menschlicher Sicherheit enthüllen [...].

Kommunale Gesundheitsinitiativen: Kommunale Gesundheitsdienste und Selbstversicherungssysteme sind grundlegend für Fortschritt [...]. Einrichtungen zum Teilen von Risiken, die die Fonds der Mitglieder zusammenfassen, haben sich als erfolgreich erwiesen, wie die Pionierleistungen von Nichtregierungsorganisationen gezeigt haben, so zum Beispiel das Bangladesh Rural Advancement Committee und die Grameen Bank in Bangladesch und die Self Employed Women's Association in Indien. Nationale und globale Ressourcen sollten kommunale Versicherungssysteme finanziell und organisatorisch unterstützen.

Beobachtungssysteme: Die Welt braucht dringend Basisgesundheits-

dienste und nationale Systeme zur Überwachung von Krankheiten – die formell zu einem globalen Netzwerk verknüpft sind [...].

8. Ein effizientes und gerechtes weltweites System für Patentrechte entwickeln. [...] Für einen Teil wichtiger Medikamente gibt es keine patentrechtlichen Begrenzungen. Wo es sie aber gibt, werden viele der ärmsten Menschen in der Welt durch die gegenwärtigen internationalen Regeln zum Schutz geistigen Eigentums vom Gebrauch von Medikamenten ausgeschlossen. Weil das Leben so vieler Menschen auf dem Spiel steht, gibt es einen dringenden Bedarf an institutionellen Regeln, um preiswerte und erschwingliche Generika für die Entwicklungsländer zur Verfügung zu stellen, die diese am meisten brauchen [...].

9. Alle Menschen durch allgemeine Grundbildung ermächtigen – durch wesentlich stärkere globale und nationale Anstrengungen. [...] Allgemeine Grundbildung ist sowohl ein grundlegendes Menschenrecht als auch eine ungeheuer wichtige Investition in menschliche Sicherheit [...]. Wesentlich stärkere und nachhaltige globale und nationale Anstrengungen sind erforderlich, um allgemeine Grundbildung zu gewährleisten und geschlechtsspezifische Ungleichheiten bei der Bildung zu beseitigen [...].

10. Die Notwendigkeit einer weltweiten menschlichen Identität klarstellen. Die Entwicklung von Mitgefühl und ethischen Sichtweisen ist grundlegend, um menschliche Gemeinschaften zu ermächtigen und menschliche Sicherheit voran zu bringen und verdient weit mehr Aufmerksamkeit als dies im Allgemeinen geschieht. [...]

Die Förderung von Respekt für die Menschenrechte und für Unterschiede verdient auch die besondere Beachtung von Sicherheitskräften, Polizei, Militär und anderen mit Zugang zu Zwangsmitteln. Mehr und mehr werden diese Gruppen zum Schutz menschlicher Sicherheit gerufen. Werden sie zur Beachtung der Menschenrechte und zum Widerstand gegen Diskriminierungen und Vorurteilen ausgebildet, werden dadurch die Bürgerinnen und Bürger, die sie schützen sollen, sicherer, und für alle wird die Bedrohung durch Gewalt geringer.

Die vielen Initiativen zu einer globalen Allianz verknüpfen

Im Blick auf jeden dieser Tagesordnungspunkte sollten Allianzen der wichtigsten Akteure gefördert werden – Netzwerke öffentlicher, privater und zivilgesellschaftlicher Akteure, die Normen entwickeln und integrierte Aktivitäten anstoßen können und die Fortschritt und Leistung überwachen können [...].

Die internationale Gemeinschaft sollte mehr in die Zivilgesellschaft investieren, unter Einschluss von NGOs, und dabei die Rolle bekräftigen, die Einzelpersonen, Unternehmen, Stiftungen und religiöse Organisationen spielen bei der Verteilung von Ressourcen an Gemeinschaften und Menschen in Not [...].

Eine entscheidende Initiative – bei der bereits der Einsatz geringer Mittel große Wirkung hätte – wäre die Schaffung einer Steuerungsgruppe, die die unterschiedlichen Akteure im Bereich menschlicher Sicherheit zu einer starken Allianz um die Vereinten Nationen und die Bretton Woods Organisationen verbinden würde.“