

# Human Security 2011

Dr. Dr. h. c. Barbara Haering

Zürich, 5. Mai 2011

---

## 1 Wandelnde Paradigmen der Sicherheitspolitik

Die Schweiz ist ein flächenmässig kleines und geografisch in sich gekehrtes Land. Dies prägt unser Selbstverständnis. Wirtschaftlich betrachtet ergibt sich allerdings ein anderes Bild: Nur 32 Länder weisen ein grösseres Bruttoinlandprodukt auf als die Schweiz und nur 16 Länder sind bezüglich Exportwirtschaft stärker. Die Schweiz ist heute somit von internationalen Entwicklungen abhängig und trägt gleichermaßen Verantwortung gegenüber der Welt. Dies trifft auch auf die Friedens- und Sicherheitspolitik zu. Wie viele anderen Ländern steht die Schweiz dabei in einem Prozess wandelnder Paradigmen.

Sicherheitsfragen überschreiten heute Landesgrenzen und Sachbereiche. Sie können nicht mehr im nationalen Kontext und mit nationaler und nationalstaatlicher Perspektive gelöst werden.

Die Herausforderung, die sich uns allen stellt, ist es vielmehr, Sicherheit im umfassenden Sinne für möglichst viele Menschen in möglichst vielen Teilen der Welt zu garantieren. Dies ist der grundsätzliche Ansatz der «Menschlichen Sicherheit», besser bekannt unter dem englischen Ausdruck – the «Human Security Approach».

Diese Form der Sicherheit wird nur zu erreichen sein durch die Garantie existenzieller Lebensgrundlagen, verknüpft mit Demokratie, Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Pluralismus. Sich mit sicherheitspolitischen Herausforderungen beschäftigen, heisst somit, sich mit gesellschaftlichen und kulturellen Prozessen und Entscheidungen auseinander zu

setzen und eine umfassende Friedens- und Sicherheitskultur zu schaffen.

Militärpolitik wird damit Teil einer umfassenden Sicherheitspolitik, welche den Schutz vor Gewalt verbindet mit nachhaltiger Entwicklung und mit der Förderung der universellen Menschenrechte und des Völkerrechts.

In diesem sicherheitspolitischen Konzept werden Armeen zu flexiblen Sicherheitsinstrumenten einer multilateral gefassten Aussen-, Friedens- und Sicherheitspolitik.

Vor diesem Hinterrund werde mich in meinen folgenden Ausführungen auf vier Aspekte der menschlichen Sicherheit konzentrieren:

- Auf die aktuelle Gewaltrisiken und die damit einhergehenden neuen Verantwortlichkeiten der Staatengemeinschaft
- Auf die Risiken der Umweltsicherheit
- Auf die Rolle der Frauen in der Sicherheitspolitik
- Und zum Schluss werde ich anhand des Beispiels der humanitären Entminung aufzeigen, wie eine an sich technische Frage zur umfassenden Sicherheitsthematik wird.

## 2 Aktuelle Gewaltrisiken und neue Verantwortlichkeiten der Staatengemeinschaft

Seit dem 11. September 2001 standen die Risiken terroristischer Kriminalität und damit das Risiko «SIMAD – single individuum massively destructive» sowie zunehmend die Herausforderungen der Kriegsführung im Cyberspace im Brennpunkt sicherheitspolitischer Debatten und Strategien.

Neben SIMAD und Cyberwar stellen jedoch failed states sowie die Gefahr der Verbreitung von konventionellen Waffen sowie von Massenvernichtungswaffen an staatliche und an nicht-staatliche Akteure die bedeutendsten Sicherheitsrisiken dar.

Dabei geben insbesondere Verbindungen zwischen Terroristen und organisierter Kriminalität Anlass zur Sorge, wenn man bedenkt, dass der IAEO zwischen 2004 und 2007 jährlich durchschnittlich 150 Berichte über nicht autorisierte Verwendung nuklearer und radioaktiver Substanzen gemeldet wurden.

Insgesamt werden die Erträge aus illegaler Wirtschaftstätigkeit auf etwa doppelt soviel geschätzt wie alle Militärhaushalte in der Welt zusammengezählt. Das Risiko, das Entscheidungsträger bestochen und Entscheidungen gekauft oder verkauft werden können, wächst. Und wie einfach Waffen in grossem Umfang aus der staatlichen Kontrolle geraten können, zeigt der aktuelle Bürgerkrieg in Libyen. In welche Hände werden diese nicht mehr kontrollierbaren Waffen letztlich landen?

Das Fehlen einer umfassenden Gegenstrategie lässt die organisierte Kriminalität in Verbindung mit terroristischen Organisationen und failed states weiter wachsen.

Die Staatengemeinschaft muss hier insbesondere die Verantwortung für den Schutz der von Gewalt betroffenen Zivilbevölkerung übernehmen und sich für regionale und globale Stabilität engagieren. Es kann nicht sein, dass die Weltge-

meinschaft zuschaut, wie Terrorregimes oder Terrorgruppen ihr eigenes Volk mit Krieg überziehen und ein Blutbad unter der Zivilbevölkerung anrichten. Hier muss die Staatengemeinschaft eingreifen – unabhängig von der Zustimmung der jeweiligen Regierung.

Und: Diese neue Verantwortung für den Schutz der Zivilbevölkerung muss als zusätzliche Norm des Völkerrechts verstanden werden.

Auch wenn sich die Bilanz der UNO zur Sicherung und Konsolidierung des Friedens insgesamt sehen lassen darf, wird sie davon überschattet, dass die UNO die schlimmsten Fälle von Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit nicht zu verhindern vermochte. Als bekannteste Beispiele nach dem Ende der Blockkonfrontation stehen Srebrenica in Bosnien, Ruanda, Darfur und die Region der Grossen Seen im Kongo (DRC). Hauptgrund für dieses wiederholte Versagen liegt vor allem an zwei strukturellen Schwächen der Organisation der kollektiven Sicherheit. Einerseits sind dies die Entscheidungsstrukturen für die UNO-Friedenseinsätze und dabei vor allem das Vetorecht der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates. Andererseits die mangelnde Eigenständigkeit und Einsatzbereitschaft der Friedenstruppen, die von Fall zu Fall von Mitgliedstaaten bewilligt und bereitgestellt werden müssen. Militärisches Eingreifen von Truppen mit einem Mandat nach Kapitel VII der UNO-Charta («Massnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen») bedarf einer hohen, glaubwürdigen Legitimation. Eine Alternative zur Zuständigkeit des UNO-Sicherheitsrats für solche Entscheide gibt es nicht. Damit die UNO diese Verantwortung aber auch zur richtigen Zeit wahrnehmen kann, muss ihr «Department of Peacekeeping Operations» (DPKO, Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze) überdies in die Lage versetzt werden, unmittelbar Truppenverbände einzusetzen. So lange sie dafür auf Einzelentscheide von Mitgliedsstaaten angewiesen ist, verstreicht oft die entscheidende Zeit.

Wie schwer sie sich die Staatengemeinschaft damit tut – aber auch welche sicherheitspolitischen Risiken mit einzelstaatlichen Vorgehen verbunden sind, zeigen die aktuellen Auseinandersetzungen in Libyen – und damit insbesondere die Frage, wie weit das entsprechende UNO-Mandat ausgelegt werden soll. Der friedenspolitische unter dem Anspruch der menschlichen Sicherheit dringende Schutz der Zivilbevölkerung durch die Staatengemeinschaft kann auch instrumentalisiert werden für geopolitische Interessen.

Der Bedarf an Kapazitäten für friedensunterstützende Missionen der Staatengemeinschaft wird somit in den nächsten Jahren weiter zunehmen. Die Nachfrage wird Armeeformationen und Polizeikräfte umfassen.

### **3 Umwelt und Sicherheit**

Die Sorge um Energiesicherheit und ebenso die Folgen des Klimawandels für Frieden und Sicherheit und stehen zunehmend im Brennpunkt internationaler Sicherheitspolitik. Die Folgen des Klimawandels werden in den verschiedenen Regionen der Welt unterschiedlich ausfallen. Die Möglichkeiten zur Anpassung an Umweltveränderungen ebenfalls. Verschmutztes Wasser, giftige Deponien und ebenso der Verlust von Landwirtschaftsflächen als Grundlage der Nahrungsproduktion und von Wäldern als Energielieferanten können zu Konflikten führen.

Alle Untersuchungen kommen zum Schluss, dass die ökonomischen und sozialen Auswirkungen dieser Klima-Entwicklungen mit hoher Wahrscheinlichkeit gross sein werden und einen Wettkampf um grundlegende Lebensressourcen verursachen könnten. Sie tragen ein grosses Konfliktpotenzial in sich.

Zudem erkennen wir, dass nicht erst der Kampf um die letzten Ressourcen zu möglicherweise gewalttätigen Auseinandersetzungen führen kann, sondern dass bereits heute Produktion, Nutzung und Vermarktung von Ressourcen, insbe-

sondere von Energie, konfliktbeladen sind und politische Abhängigkeiten begründen können. Ausbeutung und Zerstörung von Umweltressourcen, aber auch ein grosses Bevölkerungswachstum können Ressourcen knapp werden lassen.

Konfliktträchtig kann insbesondere die ungleiche Verteilung von Ressourcen sein.

Und auch in Ländern, die reich sind an Ressourcen, kann gerade dieser Reichtum Konflikte schüren. Fehlende Transparenz und Rechenschaftspflicht bezüglich der Verwendung von Erdölgewinnen fördert Korruption. Gesellschaftliche Konflikte verschärfen sich; politische Instabilität ist die Folge. Erdölgewinne können in den Produktionsländern nachhaltige Wirtschaftsentwicklungen hemmen und den Aufbau von Demokratien behindern.

Besonders Augenmerk ist auf Situationen zu legen, in denen sich Umweltprobleme und andere Gewaltrisiken überlappen, wie dies beispielsweise in Darfur der Fall ist.

Was bei aller Komplexität dieser Prozesse deutlich wird, ist die Tatsache, dass Umweltschäden primär lokal auftreten. Die durch Umweltprobleme (mit-) verursachten oder verstärkten Konflikte werden somit ebenfalls mit grösster Wahrscheinlichkeit ebenfalls lokale und regionale Konflikte sein. Aus diesen Konflikten können sich indessen strategische Risiken auf transnationaler oder internationaler Ebene entwickeln. Im Zentrum der Sorge stehen insbesondere die grossen und starkbesiedelten Deltaregionen Südostasiens. Die umliegenden Regionen dieser Deltas werden nicht in der Lage sein, entsprechende Flüchtlingsströme aufzunehmen und die Nahrungsmittelproduktion dieser Delta-Regionen zu kompensieren, wenn der Meeresspiegel infolge des Klimawandels steigen und diese Deltaregionen im Meer versinken werden.

Aber auch die umgekehrten Wirkungszusammenhänge sind zu beachten: Kriegerische Auseinandersetzung kosten Menschenleben und zerstören die Umwelt. Verminte Felder und

Flüsse sowie Rückstände biologischer und chemischer Waffen stellen massive Umweltschäden dar, die einen Wiederaufbau verunmöglichen können. Schäden müssen behoben werden – eine Aufgabe, die in der Regel nicht ohne Unterstützung der Staatengemeinschaft zu lösen ist.

Diese neuen Herausforderungen beinhalten allerdings auch neue Optionen für umfassende Friedens- und Sicherheitsstrategien.

Das gemeinsame Bewältigen von Naturkatastrophen und von Umweltproblemen kann zu Konfliktlösungen beitragen – wenn die Akteure bereit sind, diese Chance wahrzunehmen.

Langfristig und global betrachtet führen Umweltfragen häufiger zu Kooperationen als zu Konflikten. Grenzüberschreitendes Management natürlicher Ressourcen kann politische Kooperation erfordern – und fördern. So stand die gemeinsame Entminung der Sava, welche im Osten Sloveniens entspringt und in Belgrad in die Donau mündet, am Anfang neuer regionaler Kooperationsprojekte, die heute den ganzen Balkan überziehen und eine zunehmende Kohäsionswirkung in Süd-Ost-Europa entwickeln.

Aus diesen Beispielen gilt es zu lernen. Es sind Herausforderungen und Chancen, die unsere Aussen-, Friedens- und Sicherheitspolitik in Zukunft stärker gewichten müssen.

## 4 Frauen und Sicherheit

Gewaltkonflikte sind zunehmend innerstaatliche Konflikte, bei denen die Zivilbevölkerung in viel stärkerem Ausmass betroffen ist als dies früher bei konventionellen Kriegen zwischen Staaten und Armeen der Fall war. Die aktuellen Entwicklungen südlich des Mittelmeers und im Nahen und Mittleren Osten unterstreichen dies.

So sind es heute zunehmend Zivilisten, die von bewaffneten Konflikten betroffen sind. Waren im ersten Weltkrieg 90% der Opfer Soldaten und 10% Zivilpersonen, so sind heute die Zahlen gerade umgekehrt. Damit werden auch Frauen immer stärker in Gewaltkonflikte einbezogen. Frauen sind heute Soldatinnen in Regierungstruppen, in friedensunterstützenden Missionen, aber ebenso Kämpferinnen für Non-state Actors und vor allem: Sie werden zu Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt.

Bewaffnete Konflikte schaffen den Nährboden für Gewalt gegen Frauen und gegen andere schwächere Gruppen, wie Kinder und ältere Menschen. Sexuelle Gewalt und Ausbeutung werden als Waffen des Kriegs gezielt eingesetzt. Die neuesten Informationen aus Libyen bestätigen dies leider einmal mehr. Aber auch als Begleiterscheinungen friedensunterstützender Missionen traumatisieren sie Frauen und Mädchen und verstärken die HIV-/Aids-Pandemien.

Doch obgleich Frauen immer stärker in bewaffneten Konflikten involviert sind, sind sie in Friedensverhandlungen kaum vertreten.

Die üblichen Strategien der Friedens- und Sicherheitspolitik ignorieren die Beiträge von Frauen für den Frieden fast gänzlich, denn das Netzwerk für Friedensverhandlungen fokussiert sich auf Personen in leitenden staatlichen oder para-staatlichen Funktionen. Frauen sind dort selten zu finden – sie sind primär auf der sogenannten «grass root-Ebene» aktiv.

Wie jedoch Untersuchungen der Friedensverträge von Dayton zeigen, behindern in Nachkriegszeiten selbst Massnahmen, die vordergründig geschlechtsneutral sind, die Schaffung von Gleichberechtigung. «Gender neutral is gender blind» gilt auch für die Friedens- und Sicherheitspolitik.

Die bedeutsame Rolle, die Frauen bei der Prävention von Konflikten wie auch bei ihrer Lösung spielen können, wurde deshalb von der UNO im Oktober 2000 mit der vom Sicherheitsrat einstimmig verabschiedeten Resolution 1325 zu Frauen, Frieden und Sicherheit offiziell anerkannt.

Die Beteiligung von Frauen und der Einbezug der Geschlechter-Dimension sind für das Erreichen nachhaltiger Friedensprozesse zwingend.

Oder anders ausgedrückt: Der Preis, den wir dafür bezahlen, dass wir diese Ressource nicht nutzen, ist hoch. Die Präsenz von Frauen bei Friedensverhandlungen und in der Sicherheitspolitik ist allerdings noch keine Garantie dafür, dass Gleichstellungsfragen auf die Agenda gesetzt werden. Auch Frauen müssen dazu sensibilisiert sein. Der Hauptunterschied zwischen der Friedensarbeit von Frauen und Männern, dem Beteiligte mit direkter Erfahrung zustimmen, ist aber offensichtlich die Fähigkeit von Frauen, trotz anderer Partei- oder Gruppenzugehörigkeit gemeinsamen Boden und verbindende Interessen für die Zusammenarbeit mit anderen Frauen zu finden. Und: Frauen, die in der nationalen und internationalen Sicherheitspolitik engagiert sind, können das Bewusstsein für die Risiken geschlechtsspezifischer Gewalt und sexueller Ausbeutung erhöhen. Allerdings dürfen Männer nicht unisono als potenzielle Täter verdächtigt werden. Männer können tatkräftige Unterstützung gegen die Gewalt von Kollegen bieten; sie sollten dazu ausgebildet werden.

Der Rückblick auf die ersten zehn Jahre der Umsetzung der Resolution 1325 zeigt, dass die Resolution insbesondere bei der Gestaltung und Umsetzung von Wiederaufbau- und Versöhnungsprojekten eine markante Wirkung gezeigt hat.

Sämtliche internationalen Organisationen kennen heute «gender focal points» und alle Projekte müssen nachweisen, inwiefern sie auf Genderaspekte Rücksicht nehmen – insbesondere auch bei der Verteilung der Mittel zum Wiederaufbau. Noch wenig Wirkung zeigte die Resolution dort, wo es um Verhandlungspositionen und damit um Macht geht.

## 5 Beispiel Humanitäre Entminung

Lassen Sie mich zum Abschluss am Beispiel der humanitären Entminung aufzeigen, wie sich eine militär-technische Frage zwangsläufig ausweitet zu einem umfassenden Thema der menschlichen Sicherheit.

- *Auftrag:* Im Zentrum steht die technische Entfernung von Landminen in einem verminten Gebiet. Entminungsaktionen finden statt im Rahmen grosser Entminungsprogramme, geleitet von einer nationalen Koordination, meistens ausgeführt von privaten Entminungsfirmen (MUG, Halo Trust) aber auch von militärischen Einheiten und sie werden in aller Regel durch internationale Geldgeber finanziert. Entminer sind in der Regel frühere Minenleger.
- *Erste Frage: Eigentumsfrage:* Die erste Frage, die sich dabei stellt, ist die Frage des Eigentums. Wem gehören die Grundstücke die vermint sind? Und wem werden sie gehören, wenn sie entmint und damit wieder nutzbar sind? Bevor Sie somit mit der technischen Entminung beginnen können, sind sie mitten in ökonomischen, juristischen und kulturellen Fragen einer Region involviert.
- *Zweite Frage: Welche Prioritäten?* Wo wird (zuerst) entmint. Entminung ist teuer und langwierig. Aufgrund möglichst zuverlässiger Analysen müssen Prioritäten gesetzt werden. Diese Entscheide beinhalten zwangsläufig auch Entscheide zur künftigen Entwicklung einer Region. Sie müssen deshalb auf regionalen Entwick-

lungsplänen basieren, welche eine möglichst hohe Legitimation aufweisen.

- *Dritte Frage: Um welche Minen handelt es sich?* Sie wurden aufgeboten, um eine Region von Landminen zu befreien. Im Feld werden Sie meistens feststellen, dass da nicht nur Landminen liegen, sondern auch Clustermunition. Sie werden mit grosser Wahrscheinlichkeit auch auf Minen- und Waffendepots stossen. Wem gehören diese Waffen? Wer hat die Kontrolle darüber. Sie können damit unmittelbar in regionale Konflikte hineingezogen werden und sie werden sich zwangsläufig mit den lokale Machthabern, mit den zuständigen Behörden und Armeen auseinandersetzen müssen – obwohl sie eigentlich ausschliesslich eine humanitäre Aufgabe und Verantwortlichkeit haben. Und da die verschiedenen Minen auf internationaler Ebene in unterschiedlichen Konventionen geregelt sind, müssen sie sich auch mit dem internationalen Regelwerk – der Ottawa-Konvention für Landminen und der Oslo-Konvention für Clustermunition auseinandersetzen. Und Sie werden dabei feststellen, dass Kleinwaffen noch keiner Konvention unterliegen.
- *Vierte Frage: Wie werden Minenopfer unterstützt?* Das Entfernen der Minen ist ein langwieriger Prozess – aber: irgendwann ist er auch abgeschlossen. Anders ist es mit den Minenopfern. Sie werden während ihres ganzen Lebens auf öffentliche Unterstützung angewiesen sein. Ist diese Unterstützung gewährleistet? Welche gesundheitlichen Pflege brauchen die Minenopfer? Welche beruflichen Möglichkeiten können für sie geschaffen werden? Wie schaffen wir soziale Sicherheit?

Anhand dieses kleinen Beispiels wollte ich Ihnen aufzeigen, wie die spreng-technische Entfernung von Landminen unweigerlich sowohl mit militärischen Fragen, als auch mit regionalpolitischen, regionalökonomischen und mit sozialen Fragen konfrontiert wird. Und dass die Sorge um die Sicherheit der Menschen einen langfristigen Horizont aufweist. Mit der sprengtechnischen Entsorgung der Minen oder der strategisch-militärischen Lösung eines Konflikts ist die Sicherheit der Menschen noch nicht garantiert. Wir tragen dafür eine langfristige Verantwortung.

16192