

# SCHWEIZERISCHERFRIEDENSRAT 60JAHRE • 1945-2005

## Die Reden und Referate an der SFR-Jubiläumsveranstaltung «Die UNO-Reform und die Schweiz» vom 2. Dezember 2005 in der Berner Friedenskirche

Micheline Calmy-Rey: Die Reform der UNO und schweizerische Aussenpolitik

Andreas Zumach: Die Krux mit der UNO-Reform

Véronique Zanetti: Der Reformbedarf der kollektiven Sicherheit

Keith Krause: Human Security: An Idea Whose Time Has Come?

Keith Krause: Eine Idee, deren Zeit gekommen ist? (Übers. friZ)

**Die UNO-Reform und die Schweiz**  
**Jubiläumsveranstaltung**

**Freitag, 2. Dezember 2005**  
**16:30 Friedenskirche Bern**

## Von der kollektiven zur menschlichen Sicherheit



<b>16.45</b>	<b>Einführung</b>	<b>Andreas Zumach</b>
<b>17.00</b>	<b>Rede</b>	<b>Micheline Calmy-Rey</b>
<b>17.45</b>	<b>Referate</b>	<b>Véronique Zanetti</b>
		<b>Keith Krause</b>
<b>19.15</b>	<b>Podium</b>	<b>Andreas Zumach</b>
		<b>Walter Kälin</b>
		<b>Laurent Goetschel</b>
		<b>Véronique Zanetti</b>
		<b>Barbara Haering</b>
		<b>Keith Krause</b>

SCHWEIZERISCHERFRIEDENSRAT  
60JAHRE • 1945-2005

**Bundesrätin Micheline Calmy-Rey**  
Vorsteherin des EDA



## Die Reform der UNO und die schweizerische Aussenpolitik

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Frau Gemeinderätin, sehr geehrte Damen und Herren

In Ihrem Einladungsschreiben wird die Frage gestellt, ob ein Paradigmenwechsel von der kollektiven zur menschlichen Sicherheit angesagt ist. Um diese Frage beantworten zu können, lassen Sie mich zunächst auf die Werte eingehen, die der schweizerischen Aussenpolitik zugrunde liegen, und auf die Ideen, die ihre Entwicklung geprägt haben.

Die geschichtlichen und ideellen Erfahrungen unseres Landes bieten eine Reihe von Anhaltspunkten, die uns helfen können, den Kurs und die Positionen der Schweiz besser zu verstehen. Die Neutralität ist etwa ein Musterbeispiel dafür, wie sich aus einer empirischen Realität ein Wertsystem entwickelt.

Im 16. Jahrhundert, nach der Schlacht von Marignano, beschliesst die Schweiz, neutral zu werden. 1815 wird die schweizerische Neutralität europaweit anerkannt und im Vertrag von Paris verankert. 1910 tritt die Schweiz den beiden Haager Abkommen bei, in denen die Rechte und Pflichten der neutralen Länder festgelegt sind. 1919 wird die Neutralität der Schweiz im Versailler Vertrag erwähnt und im folgenden Jahr vom Völkerbundsrat anerkannt. Es hat also vier Jahrhunderte gedauert, bis die schweizerische Neutralität von der internationalen Gemeinschaft vollumfänglich anerkannt wurde.

Die Neutralität der Schweiz hat eine lange Geschichte, doch ihre Grundlage ist immer dieselbe geblieben: Unsere Neutralität war und ist eine Friedensbotschaft. Wir sagen der Welt: «Wir greifen niemanden an. Und wir werden uns nur dann verteidigen, wenn wir angegriffen werden». Als wir uns für die ständige Neutralität entschieden, haben wir öffentlich und für alle Zeiten darauf verzichtet, unsere nationalen Interessen mit Gewalt durchzusetzen. Man kann sich gut vorstellen, dass diese Entscheidung unserer Vorfahren zur damaligen Zeit höchst unüblich war. Denn im 16. Jahrhundert galt der Krieg als legitimes Mittel der Aussenpolitik eines Landes, und das sollte noch lange so bleiben.

Seit damals hat sich die Welt grundlegend verändert. Beschränken wir uns an dieser Stelle auf die Veränderungen seit 1945: Wir stellen fest, dass das passive Verständnis der Neutralität heute überholt ist und dass einige ihrer strategischen Optionen heute im Völkerrecht verankert sind. Es gibt Leute, die sich fragen, weshalb die schweizerische Aussenministerin überhaupt reisen soll. Glücklicherweise, wer unauffällig lebt, heisst es. Wenn wir niemanden bedrohen, so bedroht auch uns niemand. Bleiben wir diskret und mischen wir uns nicht ein in die Angelegenheiten der Grossen dieser Welt, sonst gefährden wir nur unsere Überlebenschancen und die unserer Exportindustrie. Die beste Aussenpolitik ist es demnach, gar keine Aussenpolitik zu haben, und die beste Aussenministerin ist diejenige, die in allen vier Landessprachen schweigen kann.

Ich kann eine solche Argumentation nicht ganz ernst nehmen. Wir sehen doch, dass in unserer globalisierten Welt auch scheinbar ferne Konflikte unmittelbare Auswirkungen auf unser Land haben können. Die Probleme der heutigen Zeit – Armut, Umweltzerstörung, soziale Ungerechtigkeit, Terrorismus und die Weiterverbreitung von Massen-

vernichtungswaffen – sind alles potenzielle Ursachen von Not und Gewalt, und sie scheeren sich keinen Deut um Grenzen. Wir können nur dann in Frieden und Sicherheit leben, wenn auch um unser Land Frieden herrscht. Und der beste Weg zu verhindern, dass die Schweiz von einem Konflikt betroffen wird, besteht darin, dafür zu sorgen, dass er gar nicht erst ausbricht, bei der Erarbeitung und Durchsetzung internationaler Normen mitzuwirken, auf Vermittlung, Friedensförderung und Armutsbekämpfung zu setzen. Damit unsere Interessen berücksichtigt werden, müssen wir uns Gehör verschaffen, mit anderen zusammenarbeiten, konstruktive Lösungen mittragen.

In diesem Zusammenhang ist die Neutralität ein Instrument, das sich als sehr nützlich erweisen kann. Ich plädiere daher ganz klar für eine aktive Neutralität, eine Neutralität, die mit den Mitteln des Völkerrechts, der zivilen Friedensförderung und der Menschenrechte versucht, Konflikte zu verhindern oder zu schlichten. Ich verstehe unsere Neutralität als eine Absage an Krieg und Gewalt und ein aktives Bekenntnis für den Frieden und den Wohlstand in der Schweiz und in der Welt. Das sind die Grundwerte einer richtig verstandenen Neutralität. Sicherheit und Frieden für unsere Kinder und Grosskinder sind nicht gratis zu haben. Sie erfordern Taten, sie erfordern Anteilnahme, und sie erfordern Solidarität. Wir erhalten sie nur dann, wenn wir unsere Neutralität aktiv leben, wenn wir also an einer gerechteren, friedlicheren und damit für uns alle sichereren Weltordnung mitarbeiten. Die beste Art, Naturkatastrophen – Erdbeben, Überschwemmungen – in unserem Land zu verhindern, liegt darin, uns für internationale Umweltnormen einzusetzen und dafür zu sorgen, dass sie eingehalten werden. Die beste Art zu vermeiden, dass die Auswirkungen eines Konflikts auch uns treffen, besteht darin, dafür zu sorgen, dass er gar nicht erst ausbricht, das heisst den Konflikt durch Vermittlung, friedensfördernde Massnahmen und Armutsbekämpfung zu verhindern. Wenn wir diese Sicherheits- und Friedensfunktion der Neutralität ernst nehmen wollen, muss unsere Neutralität aktiv sein.

Die Schweiz ist politisch gesehen keine «quantité négligeable». Sie verfügt über so genannte «soft power», das heisst die Wertschätzung, das Ansehen und die Glaubwürdigkeit, die sie sich dank ihrer langjährigen Erfahrung mit Demokratie, Pluralismus, Toleranz und Integration sowie dank ihrer humanitären Tradition – insbesondere als Wiege der Internationalen Rotkreuzbewegung – erworben hat. Die Schweiz hat aufgrund ihres Wesens, ihrer Institutionen und ihrer Philosophie keine Machtpolitik verfolgt. Dagegen verfügt sie materiell, moralisch und politisch über die kritische Masse, um eine Einflusspolitik zu betreiben. Sie wird als Akteurin ohne Hintergedanken wahrgenommen. Ihr konstruktiver Beitrag wird geschätzt, und dank ihrem langjährigen Engagement für den Frieden und für die Einhaltung und die Weiterentwicklung des Völkerrechts wird ihre Stimme gehört.

Meine Damen und Herren, das Beispiel der Schweiz inspirierte viele grosse Denker und Philosophen, und diese wiederum haben viel zur Entwicklung unseres Wertsystems beigetragen. Hier in der Friedenskirche möchte ich an erster Stelle einen Philosophen und Geistlichen des 18. Jahrhunderts zitieren, nämlich Charles-Irénée Castel de Saint-Pierre. Castel schrieb, der Frieden in Europa sei anfällig, da es keine stabile und bestandfähige Grundlage für die Entwicklung des Kontinents gebe. In Europa herrsche nicht Frieden, sondern eine labile Waffenruhe, die lediglich durch Verträge abgestützt sei. In seinem Entwurf zu einem ewigen Frieden in Europa (1712) nennt Castel die «dreizehn souveränen Stände der Schweiz» als eines der Vorbilder für Europa. Wenn Europa sich daran orientiere, könne es im Rahmen eines «europäischen Staatenbundes» einen Frieden finden, in dem Konflikte «nicht durch Krieg, sondern durch Schiedsverfahren beigelegt werden». Das Interessante an diesem Zitat ist für mich weniger die Tatsache, dass es ein Vierteljahrtausend dauern sollte, bis der Traum Castels europaweit Wirklichkeit wurde. Für interessant halte ich vielmehr Castels Beharren auf Recht und Zusammenarbeit als Grundlage des Friedens und des Handels. Er antizipiert Staatenbund und Schiedsverfahren als Voraussetzung für Frieden und Wohlstand.

Zu der Zeit, in der Castel dieses Traktat verfasste, starben Tausende von Soldaten im zweiten Villmerger Krieg zwischen den katholischen und den reformierten Kantonen. Dennoch sah er mit grosser Klarheit, dass sich die Eidgenossenschaft nur weiterentwickeln konnte, wenn die Kantone sich zusammenschlossen und sich ein Instrument für die friedliche Beilegung von Konflikten gaben. Jean-Jacques Rousseau las das Traktat von Castel und zeigte sich beeindruckt von dessen Analyse. Rousseau war der Ansicht, die Hauptursache von Zwietracht sei die Unvollkommenheit des Rechts. Er plädierte für eine zwingende Gewalt, welche die Kräfte der Gesellschaften ordnet und regelt, um den gemeinsamen Interessen und den gegenseitigen Verpflichtungen eine Festigkeit zu verleihen, die sie allein nicht besitzen können. Um dies zu erreichen, ist nach Ansicht Rousseaus ein wirklicher Wille zur Veränderung notwendig. Rousseau hält also einen Staatenbund für sinnvoll, der über ein Regelungsorgan verfügt. In der Schweiz wird ein solches Organ in Form des Bundesrates durch die Verfassung von 1848 eingeführt. Die europäische Politik hat 200 Jahre nach Rousseau mit der Einsetzung der Europäischen Kommission 1958 einen ähnlichen Weg eingeschlagen. Rousseau spricht vom Willen zur Veränderung. Der Wille zur Veränderung hat die Schweizerinnen und Schweizer veranlasst, einen Bundesstaat zu schaffen. Heute müssen wir weiter blicken, wenn

wir das Wohl unserer Mitbürgerinnen und Mitbürger erhalten und fördern wollen. Die weltweite Interdependenz und die Notwendigkeit gemeinsamen Handelns machen es notwendig, dass wir in anderen als ausschliesslich kantonalen Dimensionen denken.

Charles-Irénée Castel und Jean-Jacques Rousseau haben über den Frieden in Europa nachgedacht. Über einen weltweiten Frieden machte sich ein anderer Philosoph Gedanken, nämlich Immanuel Kant, dessen Erbe bekanntlich einen entscheidenden Einfluss auf die Erneuerung der politischen Philosophie ausübte, wie zum Beispiel am Werk von John Rawls zu erkennen ist. Kant setzte 1795 mit seiner Schrift «Zum ewigen Frieden» einen Meilenstein auf dem Weg zu einer weltweiten Friedensordnung. Von ihm stammt auch der Begriff des Völkerbundes.

Dieses Spätwerk des wohl bedeutendsten Philosophen der Neuzeit wurde zu Recht als «rousseauistischer Entwurf» bezeichnet. Tatsächlich führt ideengeschichtlich eine direkte Linie von Rousseau zu Kant. «Rousseau hat mich zurecht gebracht», lautet der berühmte von Kant überlieferte Ausspruch. Denn die Lektüre des Werkes des Genfers brachte den Königsberger zurück vom Holzweg des Skeptizismus auf die Königsstrasse einer Philosophie, welche die Menschenwürde und die Rechte der Menschheit ins Zentrum stellte. Allerdings in einem radikal 'profanen' oder, wie wir heute vielleicht eher sagen würden, 'laizistischen' Sinne.

Immerhin, nach dem Ersten Weltkrieg legte der amerikanische Präsident Woodrow Wilson 1918 sein Vierzehn-Punkte-Programm vor, das unter anderem die Gründung eines «allgemeinen Verbandes der Nationen» vorsah. Diese Anregung wurde im folgenden Jahr mit der Gründung der «Genfer Liga» verwirklicht, die unter der Bezeichnung «Völkerbund» bekannt geworden ist. So ist es denn keineswegs ein Zufall, dass gerade Genf der Ort ist, an dem die Gedanken der Philosophen ihre erste Konkretisierung in Form einer universellen Institution fanden. Wenn die Schweiz und Genf zu Beginn des 20. Jahrhunderts dazu ausersehen wurden, der Idee einer Gemeinschaft der Staaten Form zu geben, so deshalb, weil sie den Keim eines solchen Vorhabens bereits in sich trugen. Wir alle kennen das Werk Henry Dunants, doch kaum jemand weiss, dass ein anderes Gründungsmitglied des Roten Kreuzes, nämlich Gustave Moynier, als erster einen internationalen Strafgerichtshof vorschlug – eine Anregung, die schliesslich 1998 mit dem Römer Statut verwirklicht wurde. Genf war auch der Tagungsort des ersten internationalen Schiedsgerichts, das 1872 den «Alabama-Fall» regelte.

Meine Damen und Herren, unser Land ist zum Vorbild für politische Denker geworden, denn die zwischenstaatliche Zusammenarbeit bei der Entwicklung von Normen für eine friedliche Koexistenz ist gewissermassen das Fundament, auf dem die Schweiz aufgebaut wurde. Wir setzen diese Tradition heute fort: Die Schweiz wirkt sehr aktiv an der Weiterentwicklung des Völkerrechts und derjenigen multilateralen Instrumente mit, die zur Verhütung von bewaffneten Konflikten und zur Förderung einer gerechten Weltordnung beitragen sollen. Ganz im Sinne der Augustinermönche der Abtei von St. Maurice möchte ich in diesem Zusammenhang den heiligen Augustinus zitieren, der geschrieben hat: «Der Friede unter den Menschen ist die geordnete Eintracht». Wir sind der Überzeugung, dass eine gerechtere Welt auch eine sicherere Welt ist.

Ich habe bereits mehrmals die Notwendigkeit einer sicheren, gerechten Weltordnung für unsere eigene Sicherheit unterstrichen. Als Staat, der nicht über das militärische und politische Gewicht einer Grossmacht verfügt, sind wir auf die Macht des Völkerrechts angewiesen, um unsere Interessen und unsere Unabhängigkeit zu schützen. Die Schweiz verfolgte darum schon immer eine Aussenpolitik, die das Völkerrecht ins Zentrum ihres Handelns stellte. Aus denselben Gründen befürwortete der Bundesrat den Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen. Denn für ein Land wie der Schweiz stellt das UNO-System der kollektiven Sicherheit das beste Mittel zur Friedenssicherung dar. Dieses System verfolgt auf internationaler Ebene dasselbe Ziel wie die schweizerische Neutralität im nationalen Rahmen, das heisst die Erhaltung von Frieden und Sicherheit.

Die Tätigkeit der UNO-Organe stützt sich auf die Charta der Vereinten Nationen. Ihre Mitglieder verpflichten sich, deren Bestimmungen einzuhalten und die daraus erwachsenden Pflichten zu erfüllen. Artikel 103 stellt sie über alle anderen internationalen Übereinkommen. Ich zitiere: «Widersprechen sich die Verpflichtungen von Mitgliedern der Vereinten Nationen aus dieser Charta und ihre Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften, so haben die Verpflichtungen aus dieser Charta Vorrang».

Auf den ersten Blick könnte diese Bestimmung als massive Einmischung verstanden werden. Das Völkerrecht wird aber von den Ländern selbst geschaffen, es drückt ihren gemeinsamen Willen aus, bestimmte Regeln im allgemeinen Interesse und zum allgemeinen Wohl einzuhalten. Ihre Rechtswirkung erhält die Bestimmung also dadurch, dass sich die Länder aus eigenem Antrieb zu ihrer Einhaltung verpflichten. In der internationalen Rechtsordnung – und das ist ein ganz wesentlicher Unterschied zum nationalen Recht – ist also der Schöpfer der Regel gleichzeitig auch deren Adressat.

Stellen Sie sich vor, dass Sie als Schiffbrüchige auf einer einsamen Insel landen. Um zu überleben, müssen Sie gemeinsame Regeln aufstellen und diese einhalten. Jedes Mitglied Ihrer Gruppe wird gewisse Verhaltensweisen akzeptieren und aufgrund einer Art Vertrag einhalten. Diese soziale Anpassung in einer Gruppe von Personen, die a priori keiner übergeordneten Ordnung unterworfen sind, sich aber aufgrund der Umstände organisieren müssen, entspricht genau dem, was sich auf internationaler Ebene zwischen den Ländern abspielt. Und die Erfahrung zeigt, dass damit insgesamt gute Ergebnisse erzielt werden, die uns wirksam vor Chaos und Anarchie schützen.

Es ist deshalb unerlässlich, dass die UNO-Mitglieder in den Bereichen, von denen das Überleben der Menschheit abhängt – internationale Sicherheit und Frieden –, der UNO-Charta das Primat einräumen. Denn sonst bestünde die grosse Gefahr, dass Partikularinteressen über das Allgemeininteresse gestellt werden und das System zum Einsturz gebracht wird. Trotz der Vorbehalte, die man gegen das System der kollektiven Sicherheit haben kann, hat es sich insgesamt bewährt. Der Multilateralismus der UNO wiegt stärker als der einsame Entscheid einer Hegemonialmacht, der gut gemeint ist, aber allzu sicher zu wissen meint, was gut für die Welt ist und was nicht.

Wenn unsere Sicherheit und unsere Unabhängigkeit in einem System der kollektiven Sicherheit am besten geschützt sind, können wir uns am besten gegen den Krieg wappnen und unsere Sicherheit bewahren. An diesem Punkt möchte Ich ganz klar sagen, und da beantworte ich an ihre Einführungsfrage ganz klar: es besteht kein Gegensatz, sondern viel mehr ein Komplementarität zwischen kollektive und menschliche Sicherheit.

Die menschliche Sicherheit stellt den Menschen ins Zentrum und sein Bedürfnis, sich sicher zu fühlen: Sicher vor kriegerischer Gewalt, aber auch vor menschenrechtswidriger Behandlung. Menschliche Sicherheit will die kollektive Sicherheit der Staaten also nicht ersetzen, aber sie ist wesentlich umfassender und drückt aus, dass Friede viel mehr ist als die Absenz von Krieg. Eine aktive Friedenspolitik, eine engagierte Menschenrechtspolitik, eine konstruktive Politik in der Uno oder in einem Wort: Eine umfassende Politik der menschlichen Sicherheit ist ein massgeschneidertes Instrument für die Schweiz des 21. Jahrhunderts.

Meine Damen und Herren, in diesem Jahr begehen die Vereinten Nationen den 60. Jahrestag ihrer Gründung. Zusammen mit ihren Mitgliedstaaten haben sie einen komplexen Prozess eingeleitet, der drei Kernbereiche betrifft: Die Fortsetzung der Uno-Reform, die Suche nach einem Konsens über die Relevanz des Systems der kollektiven Sicherheit und eine Zwischenbilanz der Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele. Ich möchte Ihnen nun die wichtigsten Initiativen der Schweiz im Hinblick auf die Uno-Reform und die ihr zugrunde liegenden Prinzipien vorstellen.

Erstens engagiert sich die Schweiz für das friedliche Zusammenleben der Völker. In diesem Sinne plädieren wir für eine Bekräftigung des Systems der kollektiven Sicherheit. Des Weiteren plädieren wir dafür, dass der Sicherheitsrat auch künftig dafür zuständig ist, Massnahmen zu beschliessen, die für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich sind.

Die Schweiz hat Vorschläge zur Reform der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates unterbreitet. Die Reform des Sicherheitsrates steht seit mehreren Jahren zur Diskussion. Dabei geht es im Wesentlichen um zwei Punkte: die Erweiterung des Sicherheitsrates und die Verbesserung seiner Arbeitsmethoden. Was den ersten Punkt anbetrifft, so befürwortet die Schweiz eine Erweiterung mit dem Ziel, den Sicherheitsrat repräsentativer zu machen und zu gewährleisten, dass er den heutigen geopolitischen Realitäten besser entspricht. Die Schweiz ist der Auffassung, dass eine Erweiterung nach objektiven Kriterien vorgenommen werden sollte und nicht dazu führen darf, dass weitere Länder ein Vetorecht erhalten. Der zweite Punkt – also die Verbesserung der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates – ist durch die Debatte über die Erweiterung etwas in den Hintergrund geraten. Wir halten ihn dennoch für wesentlich. Die meisten Länder haben höchst selten Gelegenheit, einen Sitz im Sicherheitsrat einzunehmen, und dann nur für einen befristeten Zeitraum. Unter diesen Umständen wäre es wünschenswert, die Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates spürbar zu verbessern. Dies könnte dazu beitragen, die Legitimität seiner Beschlüsse zu erhöhen.

Zweitens unterstützt die Schweiz die Stärkung der Uno-Kapazitäten der Friedensförderung: Mit der von den Staats- und Regierungschefs im September beschlossenen Errichtung einer Kommission für Friedenskonsolidierung wurde eine längst erkannte institutionelle Lücke geschlossen. Wir hoffen, dass die Kommission der Motor sein wird, der die Umsetzung der übrigen Reformbeschlüsse vorantreiben wird. Umso stärker unterstützen wir den Präsidenten der Uno-Generalversammlung in seinem Bemühen, die Verhandlungen über die Modalitäten noch vor Ende Jahr abzuschliessen, damit die Kommission wie geplant Anfang 2006 ihre Arbeit aufnehmen kann. Kernaufgabe der Kommission soll sein, alle relevanten Akteure zu beraten, und zusammen mit den nationalen Behörden integrierte Strategien zu entwickeln, wie eine oberflächlich beruhigte Krisenregion effizient wiederaufgebaut und nachhaltig befriedet werden kann.

Ich komme nun zu meinem dritten Punkt: Der Einsatz der Schweiz für die Achtung der Menschenrechte und der Demokratie: Die Idee zur Schaffung eines UN-Menschenrechtsrates stammt ursprünglich von der Schweiz. Sie wurde im Herbst von den 191 Mitgliedstaaten in New York gebilligt. Das neue Organ sollte es erlauben, gewisse Schwächen der derzeitigen Menschenrechtskommission zu vermeiden. Ich denke hier insbesondere an Probleme wie Selektivität und unterschiedliche Massstäbe. Im Übrigen hoffen wir, dass der Menschenrechtsrat die Logik von Anklage und Konfrontation abbauen kann, welche in den vergangenen Jahren die Arbeit der Menschenrechtskommission beherrschte, und dass er stattdessen mehr auf den Dialog mit den Mitgliedstaaten sowie auf die Unterstützung von Programmen vor Ort setzt. Nun ist zwar formal beschlossen worden, dieses Organ zu schaffen, doch die Konkretisierung dieses Beschlusses liegt noch vor uns. Der Präsident der Generalversammlung, Jan Eliasson, hat selbst die Leitung der Beratungen übernommen, und es steht zu hoffen, dass es ihm so bald wie möglich gelingen wird, eine Übereinkunft über die Struktur und die Verfahren des Menschenrechtsrates zu erzielen.

Viertens engagiert sich die Schweiz für die Hilfe für Not leidende Menschen und für die Bekämpfung der Armut: Unsere besondere Aufmerksamkeit gilt daher dem Bemühen, unsere innerstaatlichen Politiken in Einklang zu bringen mit den Verpflichtungen, die wir auf internationaler Ebene eingegangen sind, namentlich in den Bereichen Handel, Umwelt, Gesundheit und Migration. In diesem Zusammenhang bemühen wir uns auch, die öffentliche Entwicklungshilfe zu steigern, um unseren Teil zur internationalen Finanzierung der Entwicklung beizutragen. Und schliesslich bemühen wir uns, zu einer besseren Leitung, Verwaltung und Finanzierung der multilateralen Organisationen beizutragen, in denen wir mitarbeiten.

Fünftens engagiert sich die Schweiz für die Erhaltung der natürlichen Ressourcen: Sie unterstützt die Anregung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, das Problem des Klimawandels zu einer zentralen Priorität im Umweltbereich zu machen, ohne die anderen grossen Probleme, die durch Umweltzerstörung aufgeworfen werden, aus den Augen zu verlieren. Des Weiteren setzen wir unsere innerstaatlichen und internationalen Bemühungen zur Umsetzung der internationalen Umwelt-Übereinkommen fort.

Meine Damen und Herren, die Schweiz engagiert sich nicht nur für die Reformen der Uno. Sie betreibt darüber hinaus eine aktive Politik zur Förderung Frieden, Menschenrechten und menschlicher Sicherheit. Die Schweiz gehört zu den wichtigsten Förderern der Ottawa-Konvention gegen Antipersonenminen, welche Produktion, Lagerung und Einsatz von Antipersonenminen untersagt und die Vernichtung noch vorhandener Lagerbestände vorschreibt. Sie führt eigene Entminungsprogramme durch und unterstützt andere Staaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Rahmen der Antipersonenminenkonvention.

An vorderster Front steht die Schweiz bei der Bekämpfung illegaler Kleinwaffen. Eine Arbeitsgruppe der Uno unter schweizerischer Leitung hat in den letzten zwei Jahren ein politisch bindendes Instrument zur Markierung und Rückverfolgbarkeit von Kleinwaffen erarbeitet, was den weltweiten Handel mit illegalen Kleinwaffen wesentlich erschweren dürfte. Wir sind glücklich, dass wir in der Bekämpfung illegaler Kleinwaffen nicht allein sind. Wesentliche Impulse zu diesem Thema kamen aus der Zivilgesellschaft. Der Schweizerische Friedensrat hat 2002 die schweizerische Kampagne gegen Kleinwaffen lanciert. Internationale Fortschritte zu diesen Themen lassen sich nur in enger Zusammenarbeit zwischen Staaten und Organisationen der Zivilgesellschaft erreichen. Der Kampf gegen Antipersonenminen und gegen illegale Kleinwaffen illustrieren dies deutlich.

Die Zusammenarbeit mit der Uno ist für die schweizerische Friedenspolitik zentral, in den genannten thematischen Bereichen ebenso wie in Engagements in Konfliktgebieten. Es gibt fast keinen Gewaltkonflikt auf dieser Erde, mit dem nicht die Uno, die OSZE oder eine andere internationale Organisation bereits befasst sind. Die Beteiligung an multilateralen Friedensmissionen der Uno wird für die Schweiz daher immer wichtiger. Wir stellen der Uno dabei nicht nur thematisches Wissen, sondern auch kompetente Schweizerinnen und Schweizer zur Verfügung.

Meine Damen und Herren, Gutes zu tun für die Welt ist wichtig und Menschen in Konflikten zu helfen ist unsere Pflicht. Aber es ist mehr als das: Die Schweiz zieht aus ihren Engagements für Frieden und Menschenrechte direkte Vorteile. Friedenspolitik hilft, globale Konflikte zu entschärfen, sie hilft unerwünschte Migration einzudämmen, sie nützt unserer Wirtschaft, sie stärkt die Position der Schweiz im internationalen Umfeld und sie leistet einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung unserer eigenen Sicherheit.

In der Schweiz leben 40'000 Menschen tamilischer Abstammung und 400'000 Personen aus den Staaten Südosteuropas. Wenn also in Bosnien, Kosovo, Mazedonien oder Sri Lanka Gewaltkonflikte wieder aufbrechen würden, bekäme die Schweiz das an ihren Grenzen und im eigenen Land sehr rasch zu spüren. Unsere Beiträge für ein Ende der Gewalt, für die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und die Förderung der Demokratie in Südosteuropa wie in Sri Lanka nützen uns selbst direkt. Ein Hinweis für Finanzpolitiker: Beiträge zur Konfliktlösung sind nicht nur nachhaltiger, sondern auch wesentlich billiger als die temporäre Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen.

Unsere engagierte Friedenspolitik nützt uns auch in der internationalen Politik: Es gab eine Zeit, sie ist noch nicht lange her, da galt die Schweiz in manchen europäischen Hauptstädten vor allem als Rosinenpickerin, die von den Errungenschaften der europäischen Integration profitieren wolle ohne selbst dazu beizutragen. Und jenseits des Atlantiks herrschte in einflussreichen Kreisen die Meinung vor, Neutralität sei ein Synonym für Egoismus und Herzlosigkeit, ein Deckmantel für zwielichtige Geschäfte mit Tyranneien.

Aus meinen eigenen Gesprächen mit Ministern und Regierungsvertreterinnen kann ich Ihnen versichern, dass sich diese verzerrte Wahrnehmung der Schweiz vielerorts korrigiert hat. Zu dieser Verbesserung unseres Images haben mehrere Elemente beigetragen. Unsere Engagements in der Uno und unsere Friedens- und Menschenrechtspolitik gehören auf jeden Fall mit dazu.

Immer wieder werde ich von anderen Aussenministerinnen und -ministern in Brüssel, Bern, Washington oder New York auf die Genfer Initiative und letztlich auch die Emblemfrage angesprochen. Man signalisiert uns Interesse, Anerkennung und Unterstützung. Unser Engagement im Nahen Osten hat uns Sympathien und Respekt gebracht, was uns wiederum zur Lösung anderer politischer Probleme Türen öffnet und Unterstützung schafft.

Im 21. Jahrhundert bemessen sich Macht und Einfluss eines Landes nicht mehr nur an militärischer und wirtschaftlicher Macht oder Bevölkerungszahl. Sondern immer mehr an der Fähigkeit eines Landes, nützliche Beiträge zur Lösung globaler Probleme zu leisten. Auch nach dieser Definition ist die Schweiz gewiss keine Supermacht. Aber sie ist dabei, ein anerkannter, geschätzter und verlässlicher Partner im internationalen System zu werden.

Meine Damen und Herren, die Schweiz kann nützliche und geschätzte Beiträge leisten und damit ihre eigenen politischen, wirtschaftlichen und ideellen Interessen am besten vertreten. Es gibt wenige Politikbereiche, in denen sich mit relativ bescheidenen Investitionen derart positive Wirkungen erzielen lassen.

Jeanne Hersch sagte 1974: «Es reicht nicht aus zu sagen, die Schweiz achte die Menschenrechte. Nein – sie ist sozusagen die Personifizierung dieser Achtung. Wenn man mich fragte, was ich für die Schweiz empfinden würde, wenn sie diese Rechte nicht mehr achtete, dann würde ich sagen: Diese Frage ist sinnlos, denn dann wäre die Schweiz nicht mehr die Schweiz».

Ich werde mich dafür einsetzen, den Stellenwert der Friedenspolitik und der Menschlichen Sicherheit im Rahmen der schweizerischen Aussenpolitik zu erhöhen und die schweizerischen Engagements weltweit zu stärken.

Ich danke Ihnen.

Andreas Zumach, Genf



## Die Krux mit der UNO-Reform

Im März dieses Jahres unterbreitete UNO-Generalsekretär Kofi Annan der Generalversammlung in New York seine Vorschläge zur Reform der UNO. Annan stellte die Vorschläge unter den Titel «In grösserer Freiheit: Sicherheit, Menschenrechte und Entwicklung für alle». Ziel der Reformvorschläge ist die Stärkung der kollektiven Handlungsfähigkeit der inzwischen 191 UNO-Mitgliedsstaaten bei der Bewältigung der sieben wichtigsten globalen Herausforderungen, Armut, Unterentwicklung, Hunger, AIDS und andere verheerende Epidemien, Terrorismus, Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie grenzüberschreitende organisierte Kriminalität.

Annans Bericht ist die umfassendste Reformagenda in der 60-jährigen Geschichte der Vereinten Nationen. Zum Einen enthält er Vorschläge zur strukturellen Reform des UNO-Systems. Dazu gehören die Schaffung einer neuen Kommission für die Friedensbildung und den Wiederaufbau demokratischer Strukturen in Ländern, in denen kriegerische Konflikte stattgefunden haben, sowie die Umwandlung der vielkritisierten Genfer Menschenrechtskommission der UNO in einen Menschenrechtsrat. Diesen Vorschlag hatte die Schweiz in die Debatte zur UNO-Reform eingebracht. Konzipiert wurde er von Professor Walter Kälin, mit dem wir ja später noch über Details diskutieren werden.

Zum Zweiten richtet der UNO-Generalsekretär in seinem Bericht die Aufforderung an die Mitglieder der Generalversammlung zur Vereinbarung neuer politischer und völkerrechtlicher Normen und Prinzipien. Dazu gehört die Definition des Begriffs «Terrorismus», für die Annan einen Textvorschlag macht, sowie das Prinzip der «Verantwortung zum Schutz» («Responsibility to protect»). Dieses Prinzip stellt fest, dass die Regierung jedes UNO-Mitgliedslandes die primäre Verantwortung hat, ihre Staatsbürgerinnen und Staatsbürger vor Völkermord und anderen schweren Menschenrechtsverletzungen zu schützen. Wenn eine Regierung jedoch nicht willens oder nicht in der Lage ist, diese «Verantwortung zum Schutz» wahrzunehmen, geht diese Verantwortung auf die internationale Staatengemeinschaft über, konkret an den UNO-Sicherheitsrat. Der Sicherheitsrat kann dann diese «Verantwortung zum Schutz» wahrnehmen – vorrangig mit zivilen politischen und diplomatischen Massnahmen, notfalls aber auch mit wirtschaftlichen Zwangsinstrumenten (Sanktionen) oder gar durch militärische Intervention.

Schliesslich fordert der Generalsekretär die Mitgliedsstaaten in seinem Bericht dazu auf, ihre bereits bestehenden Verpflichtungen aus dem Völkerrecht und aus verbindlichen UNO-Konventionen und anderen internationalen Verträgen umzusetzen. Unter anderem erinnert Annan die fünf offiziell anerkannten Atomwaffenmächte (USA, Russland, China, Frankreich und Grossbritannien) an ihre Verpflichtung aus dem Atomwaffensperrvertrag, ihre Arsenale abzurüsten.

Besonders eindringlich mahnt der UNO-Generalsekretär die Mitgliedsstaaten zur fristgemässen Umsetzung der von einem UNO-Regierungsgipfel im Juli 2000 beschlossenen «Millenniumsziele zur Halbierung der weltweiten Armut bis zum Jahr 2015 – u.a. durch die Halbierung der Zahl der Menschen, die heute in «absoluter Armut» leben,

weil sie pro Tag weniger als einen US-Dollar zur Verfügung haben. Der Generalsekretär benennt konkrete Massnahmen, die Mitgliedsstaaten ergreifen sollen, damit die Millenniumsziele tatsächlich bis zum Jahr 2015 erreicht werden. Die Industriestaaten des Nordens fordert Annan auf, ihre Märkte für Produkte aus den 48 ärmsten Ländern der Erde zu öffnen, ihre Agrarsubventionen abzubauen sowie ihre öffentlichen Entwicklungshilfefzahlungen in konkret benannten Zwischenschritten bis spätestens zum Jahr 2015 auf mindestens 0,7 Prozent des Brutto-sozialproduktes zu steigern – und damit endlich einen Beschluss der Generalversammlung aus den 70er Jahren umzusetzen. Die Länder des Südens sollen –so Annan- u.a. ihre Militärhaushalte deutlich kürzen und mehr in das Gesundheitssystem und andere Bereiche der öffentlichen Infrastruktur investieren.

Der UNO-Generalsekretär hat die Millenniumsziele zu einem zentralen Teil seines Reformberichtes gemacht, weil er befürchtet, dass ohne eine Umsetzung wenigstens dieser – ja doch eher bescheidenen Ziele –die durch Armut verursachten oder verschärften Konflikte dieser Welt derart eskalieren werden, dass selbst eine reformierte UNO diese Konflikte nicht mehr unter Kontrolle halten, geschweige denn lösen kann.

Doch die 191 UNO-Staaten sind den vom Generalsekretär gesetzten Ansprüchen auf ihrem Gipfeltreffen Mitte September dieses Jahres in New York nicht gerecht geworden. Die Abschlusserklärung des Gipfels bleibt weit hinter den Reformvorschlägen Annans zurück. Manche Beobachter sprechen sogar von einem völligen Scheitern. Die Hauptverantwortung hierfür tragen die USA. Die Bush-Administration legte kurz vor dem Gipfel eine Liste vor mit über 700 Forderungen zur Verwässerung oder gar völligen Streichung fast aller konkreten und verbindlichen Punkte aus Annans Reformplan. Die Obstruktion Washingtons zielte insbesondere auf die Passagen des Reformplans, in denen bestehende Verpflichtungen der USA (z.B. zur atomaren Abrüstung) erwähnt wurden, oder Institutionen, internationale Verträge und Massnahmen, die von den USA bislang abgelehnt oder nicht mitgetragen werden (z.B. Internationaler Strafgerichtshof, Kioto-Klimaschutzprotokoll oder die Millenniumsziele zur Halbierung der weltweiten Armut). Im Windschatten der Obstruktion durch die USA fühlten sich dann auch einige andere Staaten ermuntert, frühere Bedenken gegen Annans Reformplan erneut auf den Verhandlungstisch zu legen.

Doch auch die über 160 der 191 UNO-Staaten, die hinter Annans Reformplan standen, tragen eine Mitverantwortung für das Scheitern des New Yorker Gipfels. Denn diese Staaten sahen sich (aus mir unerfindlichen Gründen) einem (nirgendwo in der Geschäftsordnung der Generalversammlung festgelegten) Konsenszwang verpflichtet. Statt eine Abstimmung über Annans Reformplan herbeizuführen (bei der die USA und maximal 25 weitere Staaten als Neinsager in der Minderheit geblieben wären) liessen sie sich auf bis fast zum letzten Tag des Gipfels auf immer neue Verhandlungen mit der Bush-Administration ein. Damit räumten sie den USA – die zu den fünf mit Vetorecht ausgestatteten ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates gehören – de facto auch ein Veto in der Generalversammlung ein.

Die Schweiz hat in der bisherigen Reformdebatte eine aktive und überwiegend konstruktive und positive Rolle gespielt. Ihr initiatives Engagement beim Menschenrechtsrat habe ich bereits erwähnt. Darüber hinaus hat die Schweiz auch die Kommission zur Friedensbildung und die anderen Vorschläge Annan für strukturelle Reformen unterstützt wie auch seine Empfehlungen zur Vereinbarung neuer politischer und völkerrechtlicher Normen und Prinzipien. Auch ausserhalb der unmittelbaren Debatte zur UNO-Reform betreibt oder unterstützt die Schweizer Aussenpolitik eine Reihe von Initiativen, die auf die Bewältigung der zentralen globalen Herausforderungen durch vorrangig zivile, multilaterale Massnahmen zielen und auf eine gestärkte Handlungsfähigkeit des kollektiven Systems der UNO. Dazu gehört die massgeblich von Aussenministerin Calmy-Rey geförderte «Genfer Initiative» für eine politisch tragfähige Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts.

Diese insgesamt positive Politik wird allerdings durch eine Reihe von Massnahmen und Entscheidungen aus der jüngeren Vergangenheit –zumal seit der Verschiebung der politischen Gewichte im Bundesrat nach den letzten Nationalratswahlen – konterkariert. Zum Beispiel war die Schweiz neben den USA das einzige OECD-Land, das den Vorschlag von Generalsekretär Annan für eine Verpflichtung der Industriestaaten zur Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfeausgaben auf 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts bis spätestens 2015 zunächst abgelehnt hat. Die Schweiz hat – gemeinsam mit Deutschland, Japan und den USA (also die vier Länder, in denen die grössten Pharmakonzerne der Welt ihren Sitz haben ) – innerhalb der Welthandelsorganisation WTO mit allen Mitteln zu verhindern versucht, dass der internationale Vertrieb preiswerter AIDS-Medikamente (sogenannter Generika) aus Indien, Brasilien und anderen Ländern des Südens erleichtert wurde. Das hat Massnahmen zur AIDS-Bekämpfung erheblich behindert.

Schliesslich ist auch der überraschende Beschluss des Bundesrates von letzter Woche, Autos, die besonders viel Benzin verbrauchen und einen entsprechend viel Kohlendioxyd ausstossen, nun doch nicht höher zu besteuern, ein Schritt in die falsche Richtung. Dieser Beschluss verringert die Chance, dass die Schweiz bei der Reduktion

der CO<sub>2</sub>-Emissionen wenigstens die (gemessen an den Notwendigkeiten völlig unzureichenden) Ziele erreicht, zu der sie sich mit der Ratifikation des Kioto-Klimaschutzprotokolls verpflichtet hat. Angesichts der Geheimhaltungsvorschriften des Bundesrates bleibt mir nur die Vermutung, dass Aussenministerin Calmy-Rey bei diesem Beschluss gemeinsam mit Umweltminister Leuenberger zur überstimmten Minderheit gehörte.

Trotz des weitgehenden Scheiterns des New Yorker UNO-Gipfels bleiben die Reformvorschläge von Generalsekretär Annan weiterhin aktuell. Die Umsetzung dieser Vorschläge ist weiterhin dringend erforderlich. Das wird allerdings nur geschehen, wenn in der Schweiz und in den anderen 190 UNO-Staaten eine politisch wache und aktive Zivilgesellschaft entsprechenden Druck ausübt auf die Verantwortlichen in Politik und Wirtschaft. Für diese Aufgabe wird der Friedensrat weiterhin dringend gebraucht.

**Andreas Zumach** ist ein ausgewiesener UNO-Spezialist, arbeitet als Journalist in Genf und veröffentlichte im Herbst 2005 sein letztes Buch «Die kommenden Kriege».

Prof. Dr. Véronique Zanetti  
Universität Bielefeld BRD



## Der Reformbedarf der kollektiven Sicherheit aus Sicht der politischen Philosophie

Seit dem Irak-Krieg, seitdem die US-Amerikaner mit den Briten die Warnungen von Militärexperten (sogar aus den eigenen Reihen) sowie die Meinung der grossen Mehrheit anderer Länder in den Wind schlugen und im Alleingang gegen Saddam Hussein zu Felde zogen, klagen erneut – und lauter dann je – Politiker und Journalisten, die Legitimität der UNO sei in Frage gestellt worden. Der Weltgipfel der Vereinten Nationen zur Armutsbekämpfung, zu Frieden und Sicherheit sowie zur Reform der UNO im August 2005 konnte niemanden täuschen: Die Bereitschaft der mächtigen Staaten zu einer Reform ist gering. Die Erklärung des UN-Gipfels 2005 wurde allgemein als ein Dokument des Scheiterns bezeichnet.

Die internationale Situation, die sich aus den Angriffen des 11. September 01 ergeben hat, scheint der allgemeinen Skepsis leider Recht zu geben. Für alle, die die Legitimierung des Rechts auf humanitäre Intervention für einen legitimatorischen Blankoscheck mächtiger Staaten zur willkürlichen Einmischung halten, nimmt sich die Haltung der USA im Kampf gegen den internationalen Terrorismus wie eine Bestätigung ihrer Position aus.

Dass der militärische Alleingang der USA keine dauerhafte Lösung für neu entstandene Sicherheits-Bedrohungen sein kann, ist an dem Scheitern der Intervention in Irak deutlich geworden. Dies gesagt, stellen die Phänomene der Privatisierung, Asymmetrisierung und Entmilitarisierung der kriegesischen Gewalt, die aus dem Zerfall einiger Staaten hervorgehen, das moderne Völkerrecht vor enorme Herausforderungen. Das Völkerrecht ist auf Zwischenstaatlichkeit gemünzt (es betrachtet Staaten als Hauptträger von Rechten und Pflichten). Nun werden verbindliche Kernbegriffe dieses Rechts in Zweifel gezogen.

Am Beispiel des internationalen Terrorismus möchte ich einige dieser Herausforderungen analysieren. Ich werde mir vor allem die folgenden Fragen stellen: Kann man sagen – wie man in Washington und auch in Israel gern glauben macht –, dass das Völkerrecht veraltet sei und dass es die rapiden Veränderungen, die mit dem Prozess der Globalisierung einhergehen, nicht überleben kann? Versagen seine auf das übersichtliche Szenario klassischer zwischenstaatlicher Kriege ausgerichtete Regulationskompetenzen angesichts der unberechenbaren Bedrohung durch mörderische, menschenverachtende und grenzüberschreitende terroristische Gruppen und Netzwerke?

Ich werde diese Frage in drei Schritten beantworten. Im ersten Schritt gebe ich eine kurze Analyse der Herausforderungen für das Völkerrecht, die der internationale Terrorismus impliziert. Im zweiten Schritt werde ich mich den Begriffen der Selbstverteidigung und der präemptiven Selbstverteidigung sowie des präventiven Krieges zuwenden. Zum Schluss werde ich auf die völkerrechtliche Reaktion auf die Privatisierung und Asymmetrisierung der Gewalt zurückkommen.

## I. Herausforderungen des internationalen Terrorismus für das Völkerrecht

Das Völkerrecht ist im Kern ein Zwischenstaatenrecht mit Staaten als Hauptträgern von Rechten und Pflichten. Das heisst, dass terroristische Anschläge, die von nicht-staatlichen Akteuren begangen worden sind, aus der Perspektive des internationalen Strafrechts schwer zu bestimmen sind und dass, konsequenterweise, eine unerwünschte Vagheit darüber herrscht, wie die Entgegnung rechtlich zu bewerten sei. Wie lässt sich tatsächlich ein Anschlag rechtlich einordnen, der undifferenziert Christen, Muslime oder Juden unterschiedlicher Nationen aufopfert? Stellt er ein Menschenrechtsverbrechen dar? Ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit? Entsprechen die Anschläge einem bewaffneten Angriff, auf den die Opfer-Staaten mit einem Selbstverteidigungsrecht antworten dürfen? Legitimieren sie womöglich präventive Angriffe? Ich werde mich nun kurz diesen vier Fragen zuwenden.

**1. Menschenrechtsverbrechen:** Dadurch, dass sie gezielt Gewalt gegen Unschuldige ausüben und das Verhältnismässigkeits-Prinzip umzukehren versuchen, gehören terroristische Akte deutlich zur Kategorie von Verbrechenakten. Es handelt sich um kriminelle Taten. Doch ist es fraglich, ob nicht-staatlich organisierte terroristische Akte (Akte, die von privat organisierten bewaffneten Gruppen ausgehen, ohne direkte Anbindung an Staaten) unter die Kategorie von Menschenrechts-Verbrechen fallen.<sup>1</sup>

Internationale Menschenrechtsgesetze wurden in der Tat zum Schutz von Personen vor dem Missbrauch durch den eigenen Staat entwickelt. Unter den gegenwärtigen Voraussetzungen der Menschenrechtsdoktrin sind nicht-staatliche Akteure, streng genommen, durch die Kontrollmechanismen des internationalen Rechts und der Menschenrechtsgesetze rechtlich nicht gebunden. Daraus ergibt sich die Schlussfolgerung der europäischen Union in einer Kommissionssitzung über die Menschenrechte 2002: «acts of terrorism do not constitute human rights violations»<sup>2</sup>.

Man wird dies wahrscheinlich als eine typisch juristische Schikane betrachten, als ein unglückseliges Elaborat von Juristen zum Zweck einer begrifflichen Klassifizierung – nur noch Philosophen wären zu dergleichen imstande. Wenn doch Unschuldige zur willkürlichen Zielscheibe von Selbstmordattentaten oder Bomben werden, wenn Personen aus allen gesellschaftlichen, religiösen oder nationalen Gruppierungen verletzt oder getötet werden, so scheint auf der Hand zu liegen: Hier liegt ganz klar ein Verbrechen gegen *Menschen*-Rechte vor.

Die Schwierigkeit liegt jedoch darin, dass die Unterscheidung zwischen kriminellen Taten und Menschenrechts-Verbrechen in einer Grauzone liegt. In der Tat ist es wichtig, klarzustellen, dass ein Menschenrechts-Verbrechen nicht notwendigerweise dem ungerechten Entzug einer Freiheit oder eines Grundrechtes gleichkommt. Wenn eine Person zum Opfer von Gewalt wird, ist sie, ob sie verletzt oder getötet wird, das Opfer einer einzelnen kriminellen Handlung. In diesem Fall können wir die Handlung nicht als Verbrechen einstufen, sogar dann nicht, wenn der Angriff auf die Integrität des Opfers identisch ist mit einem Angriff auf Opfer bei Massakern, kollektiver Vergewaltigung oder Folter.

Der Unterschied liegt weder in der Anzahl noch in der Schwere des begangenen Vergehens. Er liegt in der Grundstruktur des Verbrechens.<sup>3</sup> Ein Angriff auf Grundrechte wird zu einem Menschenrechts-Verbrechen, wenn die offiziellen Autoritäten eines Landes ihn entweder aktiv anordnen oder passiv tolerieren. Es ist in der Tat ein bedeutender Unterschied, ob ein Individuum weiss, ob ein krimineller Angriff eine Einzelhandlung ist oder das Ergebnis einer expliziten Strategie, die institutionell unterstützt oder toleriert wird. Im ersten Fall kann eine Institution nur bis zu einer gewissen (für tolerierbar gehaltenen) Grenze zur Verantwortung gezogen werden. Im zweiten Fall, wenn die Gewalttätigkeit institutionalisiert ist, ist es die blosser Idee von Recht und Gerechtigkeit, die verletzt wird unter dem Deckmantel der angeblich legalen Handlungen eines souveränen Staates.

**2. Verbrechen gegen die Menschlichkeit:** Dasselbe Problem tritt auf bei der Charakterisierung der terroristischen Tat als Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Gälte diese Charakterisierung, könnten Drahtzieher terroristischer Akte vor dem Internationalen Strafgerichtshof angeklagt werden.<sup>4</sup> Das Statut des Internationalen Strafgerichtshofes setzt jedoch klarerweise für diesen Tatbestand eine systematische Ausführung voraus (vgl. Art. 7 ICC-Statut). Vermutlich stehen zwei Gründe hinter dieser Klassifizierung. Einerseits sollte sie ein *Quantitäts*-Kriterium liefern: Eine gewisse Intensität/Heftigkeit der Handlung – wie unbestimmt dieses Kriterium auch sei – ist erforderlich. Andererseits ermöglicht, wie schon gesagt, das Kriterium der Systematizität eine Spezifizierung der *Qualität* des Aktes: Die Verletzung Grundlegender individueller Rechte, wenn sie offiziell durchgeführt, unterstützt oder toleriert wird, ist ein Angriff auf das Wesen der Menschlichkeit – auf die menschliche Würde –, weil durch sie die Würde jener Menschen, die Opfer von offiziellen Diskriminierungen werden, mit Füßen getreten wird. Wenn Machtausübung pervertiert, wenn sie zu einem Instrument des Hasses, der Unterdrückung und Rassendiskriminierung verkommt, leiden nicht nur Einzelne, sondern die Menschheit als Ganzes; und die Menschheit selbst ist es, die dadurch bedroht und mit Füßen getreten wird.

Auf der anderen Seite füllt der Internationale Strafgerichtshof eine wichtige Lücke des Völkerrechts und liefert damit ein hoch wichtiges rechtliches Instrumentarium, um *Individuen*, und nicht nur Staaten, vor Gericht zu stellen und zur Verantwortung zu ziehen: Wer ein der Gerichtsbarkeit des Strafgerichtshofes unterliegendes Verbrechen begeht, ist dafür *individuell* verantwortlich und strafbar (Art. 25 ICC-Statut). Daraus folgt, dass die Definition der Systematizität nicht mehr ohne weiteres an die Ausführung der Handlung durch staatliche Institutionen gebunden ist. Ein Verbrechen könnte als systematisch charakterisiert werden, wenn es

- a) es eine gewisse Intensität erreicht;<sup>5</sup>
- b) auf Zivilisten zielt;
- c) keine Einzeltat ist, sondern auf eine wiederholte und geplante gewalttätige Strategie sowie auf eine organisierte Gruppe schliessen lässt.

Dieses Kriterium wird ohne Zweifel durch die Attentate des 11. September 01 erfüllt. Es folgten andere ähnlich geplante und ausgeführte Attentate, darunter die Selbstmordattentate, die jeden Tag Blutbäder in der irakischen Bevölkerung anrichten.

**3. Die dritte Herausforderung für das Völkerrecht** – und vor allem für den Sicherheitsrat – liegt in der Frage, ob terroristische Angriffe als Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit einzustufen sind, und daraus folgend, Strafmassnahmen des Sicherheitsrats erfordern. Es besteht weithin Einigkeit unter Rechtswissenschaftlern, dass Terror-Akte, die von staatlichen Organen begangen, unterstützt, ermutigt oder geduldet werden und sich gegen andere Staaten richten, als Völkerrechts-Verbrechen gegen den Frieden anzusehen sind (*Yearbook of the International Law Commission* 1986, Vol. II, S. 41).

Das Problem, wie Taten zu charakterisieren sind, die von Privat-Organen ausgehen, bleibt jedoch bestehen. In einem früheren Artikel, der unmittelbar nach dem 11. September 01 erschienen ist, habe ich auf die Widersprüchlichkeit der beiden umgehend zu den Anschlägen gefassten Resolutionen des Sicherheitsrats (Res. 1368 und 1373) aufmerksam gemacht. In der Tat interpretierte man die Taten als eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit (Res. 1368) und im gleichen Zuge als einen bewaffneten Angriff, der ein Selbstverteidigungsrecht des angegriffenen Landes legitimiert. Die Resolutionen sind deshalb widersprüchlich, weil der erste Aspekt eine militärische Entgegnung in den von Kapitel VII der Charta vorgesehenen Rahmen stellt, nämlich den der kollektiven (militärischen oder nicht-militärischen) Erwidern unter der Leitung der UNO, während das Selbstverteidigungsrecht die unmittelbare Reaktion dem Handlungsermessens des geschädigten Staates überlässt.<sup>6</sup>

Im Folgenden möchte ich nicht auf die Schwierigkeit bei der Charakterisierung dieses Einzelereignisses und ihre Auswirkungen zurückkommen. Meine Absicht ist allgemeiner. Ausgehend von der Feststellung der Gefahr, die durch den internationalen Terrorismus für die Sicherheit von Ländern und ihren Bürgern ausgeht, möchte ich, wie angekündigt, das Problem der präventiven Sicherheit untersuchen, wie sie in dem amerikanischen Sicherheitsdokument offiziell formuliert ist.

## II. Der Weg vom Recht auf Selbstverteidigung zum präemptiven Krieg

In dem Sicherheitsdokument des Weissen Hauses, das Präsident Bush im September 2002 unter dem Titel «The national Security Strategy of the United States of America» öffentlich gemacht hat, kann man lesen: «We must be prepared to stop rogue states and their terrorist clients before they are able to threaten or use weapons of mass destruction against the United States and our allies and friends» (op. cit. 14). Die neue Doktrin heisst «präemptive Selbstverteidigung». Unter dem Titel «Selbstverteidigung» verweist der Ausdruck auf die unmittelbar bestehende Gefahr eines bewaffneten Angriffs und auf das völkerrechtlich anerkannte Recht, mit Waffengewalt diesen Angriff abzuwehren.

Man muss zwischen einem «Präemptivkrieg» («preemptive war») und einem «Präventivkrieg» («preventive war») unterscheiden (auch wenn die Grenze zwischen dem einen und dem anderen Fall fließend sein kann). Ein Präemptivkrieg wäre möglicherweise dann zu rechtfertigen, wenn man mit überzeugenden Fakten beweisen kann, dass tatsächlich eine unmittelbare Gefahr droht und keine anderen Mittel zur Abwehr dieser Gefahr zur Verfügung stehen. Demgegenüber taugen die Befürchtungen, ein Land könne sich langfristig zu einer strategischen Bedrohung entwickeln, allenfalls zur Begründung eines Präventivkrieges. Michael Walzer definiert den letzteren folgendermassen: «A preventive war is a war fought to maintain the balance, to stop what is thought to be an even distribution of power from shifting into a relation of dominance and inferiority.»<sup>7</sup> Wie man sieht, knüpft die Strategie des Präventivkrieges an das klassische Verständnis vom «gerechten Krieg» an,<sup>8</sup> das, wie oben erwähnt, vom modernen 13

internationalen Recht und seinen institutionellen Instrumenten ersetzt wurde. Das heisst: Wenn der Präventivkrieg heimlich die Tür zur Abschaffung des unilateralen Interventionsverbots öffnet, muss ihn das moderne internationale Recht klarerweise verbieten.

Der Präemptivkrieg stellt einen schwierigeren Fall dar. Mit «präemptiv» wird einerseits auf die Tatsache aufmerksam gemacht, dass die Ausübung des Rechts auf Selbstverteidigung nicht eine Antwort auf einen schon erfolgten bewaffneten Angriff ist. Insofern liegt er nicht im Bereich des vom Völkerrecht abgesegneten Selbstverteidigungsrechts. Tatsächlich sieht Artikel 51 der UNO-Charta vor, dass ein Staat das Recht zur Selbstverteidigung hat, wenn er Opfer eines «bewaffneten Angriffs» wurde. Andererseits verlangen die Staaten, die ein Recht auf Präemptivkrieg für sich in Anspruch nehmen, eine Ausweitung des Selbstverteidigungsrechts auf eine antizipative Selbstverteidigung.

Und in der Tat, angesichts der Perfektion der technischen Mittel und der Reichweite der angerichteten Zerstörungen des 11. September 01 und, vor allem im Blick auf die verheerenden Auswirkungen ähnlicher Anschläge mit Atomsprengstoffen, biologischen oder chemischen Waffen, ist die Frage legitim, ob es sinnvoll ist, abzuwarten, bis eine Gefahr von Gewaltausübung real wird, bevor ein Land sein «Naturrecht auf Selbstverteidigung» ausüben darf. Anerkennt andererseits die internationale Gemeinschaft die Legalität eines Rechts auf präemptive (vorgreifende) Selbstverteidigung, unterhöhlt sie möglicherweise damit genau die Prinzipien, die der Idee einer kollektiven Verteidigung und des Ideals einer Etablierung gemeinsamer Friedensinstrumente zugrunde lagen.

Die Frage, die sich hier stellt, ist die Frage nach dem Verhältnis zwischen dem Recht auf Selbstverteidigung und der Prävention. Wie weit gehört die Prävention zum Selbstverteidigungsrecht? Um diese Frage zu beantworten, müssen wir uns kurz der Idee der Selbstverteidigung zuwenden.

### **Selbstverteidigung – Prävention**

Wie schon erwähnt, hängt das Selbstverteidigungsrecht an der Imminenz (dem unmittelbaren Drohen) der Gefahr. Das heisst, dass man a) über konkrete Informationen über gewalttätige Absichten organisierter Truppen verfügen muss, und dass (b) die beabsichtigte Aggression keine andere Handlungsstrategie als eine gewalttätige Antwort zulässt. Insofern ist die Bedingung der Imminenz logisch an die normative Bedingung der Notwendigkeit gebunden, die im jus in bello enthalten ist: Eine gewalttätige Handlung ist dann notwendig, wenn es keine Handlung gibt, die weniger Schaden anrichten würde als die, die unternommen wird. Das Parade-Beispiel dafür ist das natürliche Recht auf individuelle Selbstverteidigung gegen Aggressoren. Das Individuum ist in seinem Leben bedroht, und würde es weglaufen, mit dem Aggressor verhandeln oder diese Bedrohung ignorieren, würde es mit dem Leben bezahlen. Bleibt die Gewaltausübung als einziger Weg, ist sie moralisch gerechtfertigt.

Es stellt sich allerdings hier die Frage, ob nicht ein fundamentaler Unterschied zwischen Staat und Individuum besteht? Beruht das Selbstverteidigungsrecht der Staaten auf derselben Basis wie das individuelle Selbstverteidigungsrecht? In anderen Worten, kann man behaupten, dass ein Staat unter einer solchen existenziellen Bedrohung steht, dass er keine andere Handlungsstrategie hat als zurückzuschlagen? Die Frage ist im Blick auf terroristische Gewaltakte besonders komplex. Die Antwort liegt im Grundsatz der Herrschaftslegitimation: Nach dem vertragstheoretischen Ideal einer legitimen Herrschaft verzichtet das Individuum auf sein individuelles Selbstverteidigungsrecht unter der Bedingung, dass im Gegenzug der Staat seine Sicherheit gewährleistet. Wird diese Garantie durch Untätigkeit oder durch leichtsinnige strategische Entscheidungen aufs Spiel gesetzt, macht sich der Staat gegenüber seinen Bürgern schuldig.

Nach dieser Auffassung könnte die Prävention so gerechtfertigt werden: Es wäre von Politiker-Seite moralisch verwerflich, dramatische Ereignisse nicht zu antizipieren und Katastrophen durch rechtzeitige Gegenangriffe abzuwenden. Ein argumentativer Rekurs auf Präventivschläge könnte sich sogar in diesem Sinn auf das Recht der Bürger auf Sicherheit und auf die entsprechende Pflicht des Staates berufen, sie zu garantieren. Das ist die Konsequenz, die das amerikanische Sicherheitsdokument zieht: «We must be prepared to stop rogue states and their terrorist clients before they are able to threaten or use weapons of mass destruction against the United States and our allies and friends» (op. cit., S. 14). Dabei ist die zeitliche Dimension vollkommen offen gehalten. Dass keine unmittelbare Gefahr bevorstehen muss, ersieht man noch klarer aus folgendem Zitat: «We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries» (S. 15). «Our best defense is a good offense», kann man im selben Dokument lesen (S. 6).

Aus dieser Doktrin ergeben sich jedoch Probleme, von denen ich eines herausheben möchte:

In der Theorie des gerechten Kriegs wird das Recht zum Töten eines Angreifers damit gerechtfertigt, dass der Angreifer durch seine Tat das Recht auf körperliche Unversehrtheit oder sogar aufs Leben der angegriffenen Per- 14

son verleugnet. Daraus folgt, dass er implizit sein eigenes Recht auf Immunität verwirkt; denn die Handlung zeigt, dass der Aggressor das Prinzip der Wechselseitigkeit, die dem Rechtsbegriff zugrunde liegt, missachtet. Wenn Gewaltanwendung das einzige Mittel zur Notwehr darstellt, ist die Handlung, selbst wenn sie in den Tod des Gegners mündet, daher gerechtfertigt.

Das Paradox eines Präventivangriffs liegt jedoch darin, dass man sich hier auf ein Recht zum Gegenangriff beruft, bevor ein Angriff stattgefunden hat, d.h. bevor der Gegner durch seine Handlung signalisiert, dass er auf seine Immunität verzichtet. Ich erinnere an die Worte der nationalen Sicherheitsdoktrin : «Our best defense is a good offense.» Eine Rechtfertigung der Verletzung der körperlichen Integrität oder des Rechts auf Leben des Gegners ist dadurch moralisch hinfällig.

Die Präventivdoktrin ist nicht nur paradox. Sie beruht auch auf einem inneren Selbstwiderspruch, den die Gleichgewichtstheorie der Verteidigung gut kennt: Um in der Lage zu sein, Angriffe zu antizipieren, muss ein Staat über militärische Vorteile gegenüber dem potenziellen Aggressor verfügen. Daraus entsteht eine Gewaltspirale, die das wohl bekannte Sicherheitsdilemma der politischen Neorealismus-Ideologie hervor bringt: Die Mittel, die ein Staat nutzt, um seine Sicherheit zu vergrössern, verringern die Sicherheit der anderen, die darauf mit einer Erhöhung ihrer Verteidigungskraft reagieren.<sup>9</sup>

Nach den Kriterien der Ideologie der präventiven Sicherheit wäre es sogar diesen Staaten erlaubt, präventive Massnahmen zu ergreifen. Das Dilemma wird auch durch das Nationale Sicherheits-Dokument des Weissen Hauses offensichtlich: Die US-Regierung kündigt ihre Absicht an, sich gegen neue Bedrohungen militärisch aufzurüsten und, «wenn nötig», präemptiv zu handeln.<sup>10</sup> Dabei entspricht sie den Kriterien, die nach Michael Walzer eine präventive Verteidigung rechtfertigen können:<sup>11</sup> Angekündigte Bereitschaft, Gewalt zu üben, entsprechende militärische Vorbereitung, die für andere Staaten als Gefahr wahrgenommen werden kann.

### III. Reaktion des Völkerrechts auf die Privatisierung der Gewalt

Müssen wir aus den erwähnten Schwierigkeiten schliessen, dass ein Recht auf Präventiv-Verteidigung in keinem Fall gegeben ist?

Kommen wir noch einmal auf die Unterscheidung zwischen Präemptiv- und Präventivkrieg zurück. Wie schon gesagt, wäre ein Präemptivkrieg möglicherweise dann zu rechtfertigen, wenn man mit überzeugenden Fakten beweisen kann, dass tatsächlich eine unmittelbare Gefahr droht und keine anderen Mittel zur Abwehr dieser Gefahr zu Gebote stehen. Liegen nachprüfbar Beweise für eine unmittelbare Gefahr vor, wird man glaubwürdig behaupten können, dass ein potenzieller Angreifer eine erklärte Absicht hat, die Rechte auf Leben und Unversehrtheit seines Gegners zu verletzen. In diesem Sinne entspräche die Bedrohung eines Staates einer impliziten Kriegserklärung, die die Selbstverteidigung rechtfertigt.

Ein Recht auf Präemptivkrieg ist jedoch kein Blankoscheck für unilaterale Interventionsmassnahmen. Die Autorität zur Feststellung der Gefahr bildet in der Tat ein wesentliches Element der Legitimität einer Intervention. Liegt die Autorität einzig und allein in der Sphäre des bedrohten Landes, unterliegt die Parteilichkeit in der Deutung der Gefährdung keiner Überprüfung von Seiten neutraler Parteien. Hier besteht ein deutlicher Unterschied zwischen der Präemptiv-Verteidigung und der Selbstverteidigung. Die auf dem naturgegebenen Recht auf Selbstverteidigung basierende Legitimation einer gewaltsamen Intervention geht von einem Angriff aus, der stattgefunden hat. Und selbst dann hat das Selbstverteidigungsrecht klarerweise eine provisorische Geltung: Es gilt nur vorübergehend: so lange, «bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Massnahmen ergriffen hat» (Art. 51 UN-Charta). Steht der Angriff im Gegenteil erst bevor, unterliegt die Abschätzung, ob er eine Bedrohung für den Frieden darstellt, dem Sicherheitsrat. In Art. 39 der Charta heisst es, dass der Sicherheitsrat das Recht hat, eine Bedrohung, einen Friedensbruch oder eine Angriffshandlung festzustellen, um dann entsprechende Massnahmen zur Wahrung der internationalen Sicherheit zu treffen.

Zugegeben: Die Langsamkeit des Sicherheitsrats sowie die politischen Spannungen zwischen seinen Mitgliedern sind ein ernsthaftes Hindernis zu schnellen Entscheidungen und eine Einladung dazu, das Recht auf Sicherheit im Alleingang wahrzunehmen. Aus diesem Grund ist es für das Funktionieren und die Glaubwürdigkeit des Sicherheitsrats unabdinglich, dass er sich mit Krisenstäben und handlungsbereiten Interventionstruppen ausstattet, die bei unmittelbarer Bedrohung zu unmittelbarer Reaktion fähig sind.

Militärische Massnahmen können jedoch nur eine Antwort auf extreme und akute Gefahren darstellen. Der internationale Terrorismus hat, wie gesagt, mit den Paradigmen des klassischen Kriegs nicht viel gemein. Versteht man **15**

unter «Macht» nicht wie Max Weber die Fähigkeit, seinen Willen gegen Widerstand durchzusetzen, sondern, in einem neutraleren Sinn, die Fähigkeit, einen Akteur zu einer Handlung zu veranlassen, die er sonst nicht unternommen hätte,<sup>12</sup> enthält der Begriff eine Palette vielfältiger Handlungsmöglichkeiten, um einen Akteur zu einem erwünschten Ziel zu bewegen. Entwicklungszusammenarbeit, Finanz- und Handelspolitik, Menschenrechtspolitik sowie internationale Polizei- und Militär-Aktionen stellen Lenkungsformen dar, die weiche und harte Macht verbinden. Über eine so breit angelegte Kombination von Mitteln zur Krisenbewältigung verfügt kaum ein anderer sicherheitspolitischer Akteur so sehr wie Europa.

Betrachtet man die drei Hauptbedrohungen, die das Strategie-Papier erwähnt (Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, an der Verhinderung organisierter Kriminalität gescheiterte Staaten), so sieht man, dass die Reaktion darauf überwiegend politische, juristische und polizeiliche Lösungen verlangt, die kollektiv angelegt sind: Transparenz des Bankenwesens und internationaler Transaktionen zur Kontrolle der Finanzierungen des Terrorismus; Austausch von Informationen über Personen; wechselseitige juristische Hilfestellungen; Transparenz und Kontrolle der Waffenmärkte; politische Befriedung von Konflikten und Wiederherstellung des staatlichen Gewaltmonopols, das auf der Legitimität der Macht beruht.

Dieser Logik unterstehen auch die juristischen Instrumente. Wir haben eingangs gesehen, dass durch die Einschätzung terroristischer Akte als Menschenrechtsverbrechen oder als Verbrechen gegen die Menschlichkeit strukturelle Schwierigkeiten entstehen. Im Blick auf die Charakterisierung des Terror-Akts als Menschenrechtsverbrechen ist darauf aufmerksam gemacht worden, dass nur der Missbrauch der staatlichen Macht gegen die eigene Bevölkerung als Menschenrechtsverbrechen zu werten ist. Das ist allerdings nur ein Teil der Wahrheit. Das internationale Menschenrecht hat sich in der unmittelbaren Vergangenheit Instrumente gegeben, die die klassische Dichotomie zwischen Staaten und Individuen aufheben sollen.

Die Rechtssubjekte des kosmopolitischen Rechts sind nicht länger nur Staaten. Durch die Errichtung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofes hat sich die internationale Gemeinschaft für ein Organ gerichtlicher Einmischung (nach Präambel ICC-Statut: Ergänzung der innerstaatlichen Strafgerichtsbarkeit) entschieden, an dessen präventiver, abschreckender Wirkung kaum Zweifel besteht. Auch wenn die Wirksamkeit der internationalen Strafgerichtsbarkeit nicht überschätzt werden darf, hat das Völkerrecht einen entscheidenden Schritt gemacht mit der Anerkennung der Tatsache, dass Menschenrechtsverbrecher nicht durch das Prinzip der staatlichen Souveränität geschützt werden können und dass Staaten vor der internationalen Gemeinschaft in die Pflicht genommen werden, schwere Verbrechen juristisch zu verurteilen.

Unter diesem Gesichtspunkt – und in Anbetracht unserer Definition des Terrorismus – besteht kein Zweifel, dass terroristische Akte als Menschenrechtsverbrechen zu betrachten sind. Umso erstaunlicher ist es deshalb, dass der Terrorismus nicht in das Statut des ICC aufgenommen worden ist. Terroristische Akte können lediglich dann vor den ICC gebracht werden, wenn sie zugleich als Verbrechen gegen die Menschlichkeit charakterisiert werden.

Von welchem Grad der Gewaltausübung an sollten sie jedoch als solches charakterisiert werden? Ich erinnere hier daran, dass die Kategorisierung eigentlich an die Bedingung der Systematizität geknüpft ist. Und das ist sinnvoll. Soll diese Benennung nicht an Bedeutung verlieren, dann sollte sie nicht für jede einzelne, unkoordinierte terroristische Tat verwendbar sein. «Systematisch» kann ein Verbrechen erst dann genannt werden, wenn es nicht das Resultat vereinzelter Handlungen ist, sondern vielmehr durch staatliche oder quasi-staatliche Institutionen eingefädelt und unterstützt wird. Bei letzteren verweise ich auf politisch, militärisch und finanziell organisierte Machtstrukturen, die parallel zu einem Staat existieren, deren Existenzraum aber nicht auf dessen Territorium endet. Es kann zwar nicht geleugnet werden, dass dieses zu vage Kriterium mögliche Grauzonen eröffnet, die eine schnelle Ahndung terroristischer Verbrechen behindern mögen.<sup>13</sup> Dieses Hindernis scheint mir jedoch, im Vergleich zu den Gefahren und den langfristigen Nachteilen für den internationalen Frieden eines militärischen Alleingangs, von sehr geringer Bedeutung.

Mit anderen Worten: Was wir brauchen, ist eine echte Logik des Friedens; eine Strategie, die den Krieg nicht zu einem ihrer privilegierten Mittel macht. «Es soll kein Krieg sein» schrieb 1795 Kant. Und die einzige Garantie zur Herstellung dauerhafter friedlicher zwischenstaatlicher Beziehungen ist und bleibt, bei all seiner Unvollkommenheit, das Völkerrecht.

**Anmerkungen Véronique Zanetti**

1 Cf. Sabine von Schorlemer, «Human Rights: Substantive and Institutional Implications of the War Against Terrorism», EJIL 2003, Vol. 14 Nr 2, 265-282.

2 58th. Session of the Commission on Human Rights, Geneva, 18 March- 26 April 2002. [Http://europa.eu-un.org/article.asp?id?=1294](http://europa.eu-un.org/article.asp?id?=1294).

3 Vgl. Pogge, How Should Human Rights be Conceived, S.103-120.

4 Aus der weiten Sekundärliteratur auf dieses Thema sind folgende Artikel zu erwähnen: A. Cassese: «Terrorism is also Disrupting some Crucial Legal Categories of International Law, in: European Journal of International Law 12 (2001), S. 995 ff. H.J. Heintze, «Das Völkerrecht wird unterschätzt: internationale Antworten auf den internationalen Terrorismus, IPG 3/2004.

5 Die Schwierigkeit, dieses Kriterium zu präzisieren, ist im Falle der Rechtfertigung humanitärer Intervention wohl bekannt. Viele Autoren sprechen von «massiven» Verletzungen; Georg Meggle spricht von einer «Kosovo-Dimension» («Nato-Moral & Kosovo-Krieg», in: Meggle (Hrsg.) Humanitäre Interventionsethik, Paderborn: mentis 2004. In jedem Fall stehen wir vor einer unbestimmten und unbestimmbaren Grenze. Diese Unbestimmtheit ist jedoch meiner Meinung nach noch nicht ein zureichendes Argument gegen die Rechtfertigbarkeit einer humanitären Intervention.

6 So lange, jedoch, «bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Massnahmen ergriffen hat». (Art. 51 der Charta).

7 Michael Walzer, Just and Unjust Wars, Basicbooks, New York 1977, S. 76.

8 Denkt man z. B. an Emer de Vattel und an seine Rechtfertigung des «Angriffskriegs»: «Man greift eine Nation an, entweder um die Hergabe einer Sache, auf die man Anspruch hat, zu erzwingen, oder um die andere Nation für eine zugefügte Unbill zu bestrafen, oder um einer Unbill vorzubeugen und auf diese Weise eine drohende Gefahr abzuwenden», in: Das Völkerrecht oder Grundsätze des Naturrechts, angewandt auf das Verhalten und die Angelegenheiten der Staaten und Staatsoberhäupter, übers. v. W. Euler, Tübingen: Mohr 1959, S. 369.

9 Cf. Z. B. Ernst-Otto Czempiel, Neue Sicherheit in Europa, Frankfurt/New York, 2002, Kap. 2.

10 «to support preemptive options, we will: build better, more integrated intelligence capabilities.... transform our military forces».

11 «The line between legitimate and illegitimate first strike is not going to be drawn at the point of imminent attack, but at the point of sufficient threat. That phrase is necessarily vague. I mean it to cover three things: a manifest intent to injure, a degree of active preparation that makes that intent a positive danger, and a general situation in which waiting, or doing anything other than fighting greatly magnifies the risk» (Walzer, op. cit., S. 81).

12 Cf. Ernst-Otto Czempiel 1999, Kluge Macht, München, 93 ff.

13 Das ist die Meinung, die Cassese vertritt in «Terrorism is also Disrupting some Crucial Legal Categories of International Law, in EJIL 12 (2001), S. 995.

Keith Krause



## Human Security: An Idea Whose Time Has Come?

Thank you for the kind invitation to speak to you this evening, among such a distinguished group. I too want to add my congratulations to the Schweizerischer Friedensrat on its anniversary.

Tonight I want to talk about the concept of «human security», and about the «paradigm shift» that it represents in our thinking about what security means. The term «human security» is today used by an astonishingly wide range of governments, international organizations and non-governmental organizations (NGO). But a skeptic would say that it is only the most recent in a long series of attempts to challenge traditional state-centred conceptions of security. These include such ideas as global security, collective security, societal security, common security, comprehensive security and cooperative security.<sup>1</sup> Although interesting, none of these other ideas fundamentally challenged the basic principles of world politics, and our skeptic will, again, say that «human security» is just today's fashion, destined to disappear like all other concepts.

I disagree. And I want to argue tonight that the human security approach is of lasting importance, for two reasons. First, and pragmatically, because policy-makers around the world have adopted the language of human security, and have used it to generate a wide range important and practical policy initiatives that are making a difference in people's lives. Second, because it is a powerful idea that links the three great foreign policy challenges of our time: how to safeguard human rights, how to ensure sustainable human development and how to achieve a more peaceful world. Human security is not a «magic formula» – but it does help us address all three of these concerns, and it is, therefore, an «idea whose time has come.»

I want to start my presentation with a little historical story. Before the Second World War, the term 'national security' was not commonly used anywhere.<sup>2</sup> Only in 1945, in the US Senate hearings on the post-World War II American defence policy and military structure, did an American official – Secretary of Defence James Forrestal – use the phrase «national security» as a guiding principle to describe American policy. It was a new idea – you cannot find the term being used before that time. And one of the influential Senators on the panel (Edwin Johnson) replied, simply, «I like your words 'national security'».<sup>3</sup>

The historian Daniel Yergin described what happened in this way: «At certain moments, unfamiliar phrases suddenly become common articles of political discourse, and the concepts they represent become so embedded in the...consciousness that they seem always to have been with us. So it was for the phrase 'national security' in 1945 ... its sudden popularity resulted from the fact that it encapsulated an outlook on the world, a mentality.»<sup>4</sup>

From this point on, «national security» was *the* cornerstone of foreign and defense policy, for the United States and the entire Western world. It drove most policy-makers to focus on protecting their state from, and defending **18**

against, the risk of war and large-scale violence from outside its borders. Yet this way of thinking about security was a 20<sup>th</sup> century construction and was tied to the Cold War in important ways.<sup>5</sup>

The concept of human security has entered international politics in the same way. Like all concepts of security, its meaning is constructed through the efforts of institutions and individuals, and today, it has become a powerful concept around which practical policies and concrete initiatives have been developed and promoted.

I want to speak tonight about the strengths, and some of the weaknesses, of the concept of human security, first by briefly discussing the origin of the concept, and the two different visions of human security that are circulating. I then will talk a bit about how human security relates to human development, and to state security. Overall, I want to convince you that concept of human security is not just a bit of academic jargon, and that it is more than just a slogan used by policy-makers. It leads states and policy-makers to focus on different issues, to ask different questions, and to promote different policies, all of which together is having a significant impact on the international security agenda.

## 1. The Origins and Diffusion of Human Security

The most striking thing about the concept of human security is that it was born in the policy world, and did not spring forth from academics. It was first used in the 1994 *Human Development Report* of the United Nations Development Programme (UNDP). The UNDP vision of human security was very broad: it encompassed seven different dimensions, including economic, food, health, environmental, personal, community and political security. The overall goal was to expand the concept of security, which had «for too long been interpreted narrowly: as security of territory from external aggression, or as protection of national interests in foreign policy or as global security from the threat of nuclear holocaust». Human security was thus meant to change the referent object of security «from an exclusive stress on territorial security to a much greater stress on people's security», and, somewhat more problematically, to advocate «security *through* sustainable human development».<sup>6</sup>

The idea behind the UNDP report was that an emphasis on human security would make it possible to capture the so-called «peace dividend» and to ensure that the resources devoted to the military through the Cold War were directed towards more productive ends. The direct goal of the 1994 Human Development Report was to influence the outcome of the 1995 Copenhagen Social Summit, and from the outset the concept of human security had a practical orientation and clear political goals.

Since then, the concept of human security has been used by a vast array of non-governmental or international organizations, including Oxfam, the UN-High Commissioner for Refugees, the Academic Council on the UN System, UNESCO, the Arias Foundation, the Worldwatch Institute, the Commission on Global Governance, the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, the International Action Network on Small Arms, Pax Christi, the Secretary-General of the United Nations, Harvard University's Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, the Human Security Center at the University of British Columbia, Saferworld, the Bonn International Center for Conversion, the Center for Humanitarian Dialogue (Geneva), the Regional Human Security Center (in Amman, Jordan), and so on. Of course, these groups and institutions were attracted to the concept because «human security» was a nice slogan. But there was more to it than that: human security was a way of describing or framing what they were doing that allowed a number of disparate policy initiatives to be linked, and to be given greater coherence.

More specifically, the concept of human security was catalyzing a broader rethinking about the parallel concepts of «security», «development» and «rights.» By shifting the focus of security policy *away* from the state towards the individual, human security highlighted the tension that exists between promoting state security, and promoting the security of individuals. It forced us to recognize that providing for the security of a state or of a regime was *not* the same as providing for the economic, political and social well-being of the citizens. And it led us to recognize that in many parts of the world, the state or regime was secured at the expense of the needs of its citizens – or worse: the state itself posed the most important threat to human security.

By the late 1990s, there were at least two specific and important political initiatives on human security that had emerged. The first political initiative, spearheaded by Canada, Norway and Switzerland, was the creation of the Human Security Network. It was established in 1999 as a loose grouping of states led by Canada, Norway and Switzerland, and including Chile, Jordan, Austria, Ireland, Mali, Greece, Slovakia, Thailand, South Africa, and the Netherlands. They agreed to promote coordinate common policies on human security in a variety of international and regional institutions.<sup>7</sup> Many participants in the Network, in particular the three leading states, have also

devoted significant resources to promoting human security initiatives, often hand-in-hand with non-governmental organizations or with other member states of the Network.

Switzerland has been a high profile and very active member of the Network. Several of its important initiatives in Genève internationale – in particular the International Center for Humanitarian Demining, the Center for Humanitarian Dialogue, the Small Arms Survey, and the Center for the Democratic Control of Armed Forces – are international leaders in their field. And the work of Political Division IV, through such things as the Expert Pool for Civilian Peacebuilding, also offers a distinct, «made in Switzerland,» contribution to human security around the world.

A second human security initiative was led by Japan, which created a Trust Fund for Human Security as early as 1999. It subsequently established the Japanese-led Commission on Human Security, co-chaired by the former UN High Commissioner for Refugees, Dr. Sadako Ogata, and the Nobel prize winning economist, Professor Amartya K. Sen.<sup>8</sup> Its report entitled *Human Security Now* was published in 2003, and it spawned the creation of a Human Security Advisory Board within the UN. The Trust Fund for Human Security itself supports initiatives led by institutions within the United Nations system. Incidentally, the trust fund points to a potential weakness with the practical implementation of human security initiatives: if you genuinely want to improve the security of people and communities around the world, you should pursue local or national initiatives, in cooperation with local actors, and focused on practical improvements in their lives. You would probably *not* start by creating another UN structure in New York – far from the needs of the people worst affected. That concern has led many – including Switzerland – to focus on UN reform as part of a broader policy of promoting human security.

On the practical level, the concept of human security was also used by a wide range of non-governmental or international organizations to give a new emphasis to grassroots projects meant to reduce violence and insecurity, especially in post-conflict situations. For these groups, a focus on human security meant – in the words of one advocate – «putting people first.»

## 2. Two Visions of Human Security

Within these different initiatives, however, there were two competing visions of human security that emerged. The first, broad, «Japanese» vision drew upon the original UNDP formulation, and could be summarized by the phrase «freedom from want» – human security was about ensuring basic human needs in economic, health, food, social, and environmental terms. It was directly reflected in the 2003 report of the Commission on Human Security, and in the funding activities of the Japanese Trust Fund for Human Security. The Commission report focused not just on situations of violence and conflict, but also on issues of fair trade, access to health care, patent rights, access to education, and basic freedoms, and the Trust Fund has sponsored projects in areas as diverse as food security for farmers in East Timor or fishermen in Southern Sudan, health security in Tajikistan or Mongolia, or the rebuilding of schools in Kosovo.

The second, more tightly focused, vision was linked more closely to the activities of the Human Security Network, and its key slogan was «freedom from fear» – human security was about removing the use of, or threat of, force and violence from people's daily lives.

My own position on this is that human security ought to be about «freedom from fear», and not about this broad vision of «freedom from want», for two reasons. The first reason is a negative one: the broad vision of human security is ultimately nothing more than a shopping list; it involves labelling as threats to human security a wide range of issues that have no necessary link to each other, and at a certain point, human security seems to capture almost everything that could be considered a threat to well-being. It falls into the trap that Daniel H. Deudney aptly describes: «if everything that causes a reduction in human well-being is labeled a security threat, the term...becomes a loose synonym of 'bad'.»<sup>9</sup>

At this point, the concept loses all utility to policy makers and activists, since it obscures what is distinctive about the idea of «security.» Even more importantly, it is not clear that anything is gained by putting the label «human security» on issues such as the right to education, fair trade, or public health challenges. Does it change our understanding of the right to basic education when we describe illiteracy as a threat to human security – does it facilitate more effective action, does it help us solve problems? Or does it actually lead us down the wrong path in some cases, to treating certain problems, such as immigration, or HIV/AIDS, as threats to security, when they would better considered as simple public policy challenges?

On the other hand, our «common sense» understanding of security is inextricably tied up with existential threats, conflicts, and the potential or actual use of violence. If the concept of human security can remain focused on **20**

«freedom from fear» – from the threat or use of violence – it can then be linked to a powerful and coherent practical agenda that is embedded in a particular understanding of the modern state. The question of controlling the institutions of organized violence and evacuating force from political, economic and social life has been central to the whole modern understanding of politics and the struggle to establish legitimate and representative political institutions. It is part of Thomas Hobbes' vision of the political Leviathan – an institution created to bring us out of the situation of «war of each against all» into a civil state in which economic, social and political life could flourish. It is echoed in Max Weber's definition of the state as an organization that has the legal monopoly over the legitimate means of violence. And it is tied up with the centuries-long struggle to eliminate the threat of force and violence from everyday human interactions.

In short, promoting human security is the logical culmination of the enlightenment project of building strong, legitimate and representative political institutions that promote the rights and freedoms of citizens, provide for their well-being, and protect them from harm.

### 3. The Practical Agenda of Human Security

When one moves off the academic heights and down to the ground of policy-makers and activists, the idea of human security – in its narrow form of «freedom from fear» – has given rise to a concrete and practical agenda for political action. It includes a range of issues such as:

- Eliminating the scourge of anti-personnel land-mines;
- Stopping the use of child soldiers and implementing effective demobilization and reintegration programmes for them;
- Ending the tradition of impunity by promoting respect for international humanitarian law (IHL) and the work of the International Criminal Court;
- Combating proliferation and misuse of small arms and light weapons;
- Working towards security-sector reform, including not just the armed forces, but the police and criminal justice system; and,
- Promoting good governance in the security sector, especially in states emerging from conflict.
- Focusing on post-conflict peace-building, especially on the disarmament, demobilization and reintegration of former combatants.

Again, I would underline that in every one of these areas Switzerland is playing an important role, and is recognized as a leader. As both an insider – who has lived and worked here for more than 10 years now – and an outsider – who observes the international scene from a different perspective – I can say that Switzerland should be proud of the distinctive niche that its diplomacy now occupies.

These issues represent a wide-ranging and ambitious agenda, and it is impossible to summarize all of the specific recent initiatives that have been pursued under these headings. I want, however, to make three general observations about how issues emerged or were placed on the human security agenda.

First, – and most importantly – *none* of the issues that I listed above – child soldiers, land mines, small arms, security sector reform, post-conflict disarmament – were present on the international scene twenty years ago. Thus one can truly say that human security has represented a paradigm shift, since it has changed the way in which we approach international peace and security.

Second, the development of the «freedom from fear» agenda was *ad hoc*, process of «learning by doing,» based on the experience of middle-power states working together (and occasionally in partnership with NGOs), in particular on the international campaign to ban anti-personnel land mines. The Ottawa Treaty is *the* hallmark of the human security approach, since it is difficult to conceive of this initiative emerging or succeeding as long as we remained focused on a state-centric concept of security.<sup>10</sup>

Third, the states that came to the human security agenda did so with their own particular background of policies that they wished to promote. For example, Switzerland encouraged its traditional emphasis on international humanitarian law – and its own brand of active neutrality – as part of the activities of the Human Security Network, Japan folded many of its established development assistance policies under the banner of human security, Austria pushed human rights education as a human security issue, Canada pushed the issue of child soldiers after the land mines treaty was completed, and a whole host of states (most prominently Switzerland, Canada and Norway) 21

seized the issue of small arms and light weapons proliferation, as a follow-on to the land mines issue. Political entrepreneurship and creative leadership by states, NGOs and international organizations was a crucial feature of the rapid development of the concept and practice of human security.

#### 4. Human Security and Human Development

I want to spend the last few minutes looking at two things: the relationship between human security and human development, and the relationship between human security and state security. «Development» and «security» have been the two twin pillars of multilateral policy since 1945. Yet one could generalize, without being totally unfair, that for almost four decades ideas about development and security were completely disconnected and were pursued in parallel institutional and political structures. Entire institutions were built up to promote both security and development. People in the British, Canadian, Swiss, Swedish, Dutch or German development cooperation agencies hardly spoke to the counterparts in foreign and defence ministries, and the gap in institutional cultures remains enormous. Many of you perhaps have personal experience with this.

One very negative result of this was that debates on how to achieve development were completely insulated (with some exceptions) from any considerations of security issues. Firstly, throughout the Cold War security policy was deemed an issue of national sovereignty, and thus matters such as defence or military spending were outside of the scrutiny of aid donors or international financial institutions. Secondly, security policies were often caught up in Cold War conflicts and alliances, and thus a taboo subject for development agencies or institutions. Thirdly, external scrutiny of a state's policies towards its own citizens was deemed to be interference in the internal affairs of a state.

The result was that development agencies and international financial institutions, at least until the early 1990s, excluded security concerns from their mandates. In addition, it was widely believed in economic and development circles that development was a *precondition* for security, and that increased economic development would almost automatically reduce the incidence of conflict within, and potentially even between, states. It was not surprising that the UNDP 1994 formulation of human security focused on promoting »security through sustainable human development«. <sup>11</sup>

But on the ground, ideas of security and development could not be so easily separated, and the development-security link was not one-way. Economic development alone turned out not to be a recipe for eliminating or reducing conflict. One striking example of this was Rwanda. For the international development community in the early 1990s, Rwanda was a success story – high levels of multilateral ODA – the highest per capita in sub-Saharan Africa – were coupled with rapid progress in a variety of economic and social indicators. But the 1994 genocide starkly demonstrated that something was terribly, terribly wrong with this picture, and that a focus on economic development without attention to basic security concerns and needs, would not by itself resolve underlying conflicts and insecurities. More practically, a failure to pay specific attention to conflict and insecurities would lead to waste, as waves of conflict or violence could wipe out whatever gains had been made in health care, education or infrastructure through development assistance.

With the rise in attention concerning intra-state and communal conflicts in the 1990s, it was almost inevitable therefore that the link between development and security be re-examined. In other words, from a human security perspective, *human security is a precondition for sustainable human development* – you cannot achieve sustainable human development without first providing for basic human security needs – and you cannot achieve «freedom from want» without achieving «freedom from fear».

This realization by major aid donors and international financial institutions represents a sea change in thinking in the international development community, whose importance cannot be overstated. <sup>12</sup> Here I think Switzerland still has some work to do to fully integrate its human development and human security policies.

#### 5. Human Security, Human Rights and State Security

My last remarks concern the relationship between human security and state security. Many states, especially in the South, have regarded the concept of human security as a thin justification for a new form of interventionism, as a means of pitting citizens against their states. There is some truth to this, since the language of human security has been used to combat the culture of impunity and to strengthen civil society institutions and NGOs. It is also clear that there was a link between the promotion of human security and the creation of the International Commission on **22**

Intervention and State Sovereignty (ICISS), which published its impressive report, *The Responsibility to Protect*, in 2001.<sup>13</sup> One of its commissioners was Cornelio Sommaruga, former head of the International Committee of the Red Cross.

This report was an attempt to rethink the idea of humanitarian intervention within the framework of human security, and to shift from thinking about a «right to intervene» to a «responsibility to protect.» One sign of its influence is that the language of the «responsibility to protect» has been enshrined in the recent outcome document of the World Summit meeting in New York.

I think we should take southern concerns and opposition seriously, but not too seriously. We should not be too impressed by what state elites say about human security, because one of the main sources of threat to human security around the world undoubtedly comes from the state – from corrupt politicians, police and judges, from violent and unruly gangs of ex-combatants, or from predatory rulers who ignore or violate basic human rights and rule of law. As the ICISS put it, the international community may not have a right to intervene, but it should have a responsibility to protect the weak and vulnerable members of any community, especially from the threats of massive violations of human rights, large-scale violence and genocide.

At this point, human rights and human security concerns merge. From a political – and not a legal – perspective, human security leads us to recognize that security – freedom from fear – is also perhaps a basic human right, and a right that states have a responsibility to promote and protect.

Paradoxically, many of the issues on the agenda of human security actually involve strengthening the role and resources of the state. Most of the activities around security-sector reform, for example, or post-conflict reconstruction, focus on the national level, and involve working with state authorities. But the overall goal is to reshape the relationship between states and their citizens, and to make the legitimacy and sovereignty of states conditional on how they treat their citizens.

In a sense, promoting human security is about making states and their leaders keep their side of the basic social contract: states are created (among other things) to provide security – in order that individuals can pursue their lives in peace. States have responsibility not just to provide for welfare, or for representation, but – first and foremost – to ensure the security of their citizens. This is the basic «compact» or contract that led humanity out of the Hobbesian anarchy, and it is why human security resonates so loudly with our modern political sensibility.

## 6. Conclusion

Of course, promotion of human security is not a panacea or magic solution for all the challenges facing us. In particular, it needs to be applied sensitively, and with as wide as possible consultation with the people whose security is being promoted. It should also not be the exclusive preserve of international organizations or foreign ministries, but it must be promoted in partnership with civil society, and with people most affected by it. To achieve freedom from fear, individuals have to be empowered to take control of their environment and to have influence over the political, economic and social processes that affect their lives.

But these are minor points. Ultimately, promoting an agenda of human security – promoting «freedom from fear» – draws our attention to a number of essential challenges around the world. It goes well beyond the traditional conflict prevention or conflict resolution agenda, and leads us to ask some basic questions about how to make people safe and secure in their daily lives – in their homes and streets, and within their communities. It also shines a spotlight on the links between violence and insecurity on the one hand, and underdevelopment and poverty on the other, and can help give new direction to the development community. For political actors and activists, human security is an excellent mobilizing slogan. It gives coherence to an urgent set of policy issues, including the problems of post-conflict reconstruction, the situation of vulnerable groups in conflicts, the role of small arms and light weapons in both war and non-war situations, and the effective and legitimate operation of the institutions that we have built to provide security and safety in the modern state.

Overall, human security provides a coherent foundation for innovative and focused foreign policy initiatives, a message that has been understood by many – if not everyone – in Bern. And we can hope tonight that if the 20<sup>th</sup> century was characterized as the century of the «national security state», perhaps the 21<sup>st</sup> will unfold under the sign of human security.

## Anmerkungen Keith Krause

<sup>1</sup> See, for a few of the key texts, the Independent Commission on Disarmament and Security Issues (the Palme Commission), *Common Security: A Blueprint for Survival*, New York 1982; Ashton Carter, William Perry and John Steinbrunner, *A New Concept of Cooperative Security*, Washington 1992; David Dewitt, »Common, Comprehensive and Cooperative Security,« *The Pacific Review*, 7(1), 1994, pp. 1-15; Barry Buzan, *People, States and Fear*, second edition, Hemel Hempstead, 1991; Ole Waever, »Societal Security – A Concept and its Consequences«, unpublished paper, 1995; *The Report of the Commission on Global Governance, Our Global Neighbourhood*, Oxford 1995, pp. 80-81.

<sup>2</sup> Daniel H. Yergin, *Shattered Peace: The Origins of the Cold War and the National Security State*, Boston, 1978, p. 194.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 195.

<sup>5</sup> See Ole Waever, »Security: A Conceptual History for International Relations«, unpublished paper, 1999.

<sup>6</sup> United Nations Development Programme, *Human Development Report 1994*, New York 1994, pp. 22-46, at 22 and 24.

<sup>7</sup> See the Network's website at <http://www.humansecuritynetwork.org> for a good survey of ongoing activities.

<sup>8</sup> See the Commission's website at <http://www.humansecurity-chs.org>.

<sup>9</sup> Daniel H. Deudney, »Environmental Security: A Critique«, in Daniel H. Deudney and Richard A. Matthew (eds.), *Contested Grounds: Security and Conflict in the New Environmental Politics*, Albany, 1999, pp. 187-219, at 192.

<sup>10</sup> Two indispensable sources on land mines are: Maxwell Cameron, *To Walk without Fear*, Toronto 1998; and Richard Price, »Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines«, *International Organization*, 52(3), Summer 1998, pp. 613-644.

<sup>11</sup> UNDP, *Human Development Report 1994*, New York 1994, p. 24.

<sup>12</sup> The »security first« approach has been promoted by the EU in the context of the small arms debate; the second example was the title of a major international conference sponsored in October 1998 by the Belgian Ministry of Development Cooperation; the third has been the focus of numerous efforts, including that of the British Department for International Development (DFID) and the Development Assistance Committee (DAC) of the OECD.

<sup>13</sup> ICISS, *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa 2001.

**Dr. Keith Krause** is Professor of Political Science at the Graduate Institute of International Studies, Geneva, Director of the Institute's Programme for Strategic and International Security Studies (PSIS), and Programme Director of the Small Arms Survey. – An earlier draft of this article was presented at the Bonn International Center for Conversion's (BICC) 10th Anniversary Conference »Promoting Security: But How and For Whom?«, 1-2 April 2004, Bonn, Germany. The article also draws upon an earlier publication, »Une approche critique de la sécurité humaine«, in Jean-François Rioux (ed.), *La sécurité humaine*, Paris 2002, pp. 73-98.

Keith Krause

## Eine Idee, deren Zeit gekommen ist

Das Konzept der «Menschlichen Sicherheit» stammt aus der praktischen Politik. Wird der Begriff eng gefasst und damit auf «Angstfreiheit» gezielt, kann er Staaten und PolitikerInnen dabei unterstützen, die internationale Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert entscheidende Schritte voran zu bringen.

Mir geht es um «menschliche Sicherheit» und um den Paradigmenwechsel, den dieses Konzept für unser Sicherheitsverständnis bedeutet. Der Begriff «menschliche Sicherheit» wird heute von einer erstaunlich grossen Zahl von Regierungen, internationalen Organisationen und NGO benützt. Ein Skeptiker würde ihn jedoch bloss als letzten Versuch in einer ganzen Reihe sehen, die traditionellen, staatenzentrierten Sicherheitskonzepte herauszufordern. Gemeint sind Ideen wie «globale Sicherheit», «gemeinsame Sicherheit», «umfassende Sicherheit», «Sicherheit durch Zusammenarbeit» etc.<sup>1</sup> Obwohl durchaus interessant, hat keine dieser Ideen an den fundamentalen Prinzipien der Weltpolitik rütteln können. Und unser Skeptiker würde wohl behaupten, dass «menschliche Sicherheit» bloss der heutigen Mode entspricht und genauso wie die anderen Sicherheitskonzepte wieder vergessen gehen wird.

Damit bin ich nicht einverstanden. Im Gegenteil, ich möchte im Folgenden darlegen, dass der Ansatz der «menschlichen Sicherheit» von langfristiger Bedeutung ist. Zum einen aus praktischen Gründen, weil Entscheidungsträger rund um den Globus bereits die Sprache der «menschlichen Sicherheit» übernommen und benutzt haben, um eine ganze Reihe von politischen Initiativen zu starten, die das Leben der Menschen spürbar positiv beeinflussen. Zum anderen ist «menschliche Sicherheit» eine leistungsfähige Idee, welche die drei grossen aussenpolitischen Herausforderungen unserer Zeit miteinander verknüpft: die Gewährleistung der Menschenrechte, die Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung und das Erreichen einer friedlicheren Welt. «Menschliche Sicherheit» ist keine Zauberformel – aber sie hilft uns bei der Bewältigung dieser Probleme und ist deshalb «eine Idee, deren Zeit gekommen ist».

### Von der nationalen zur menschlichen Sicherheit

Ich möchte zunächst einen kurzen Abstecher in die Geschichte machen. Vor dem Zweiten Weltkrieg war der Begriff «nationale Sicherheit» nicht geläufig.<sup>2</sup> Erst 1945 benützte James Forrestal, der damalige Verteidigungsminister der USA, den Ausdruck «nationale Sicherheit» als wegweisendes Prinzip zur Beschreibung der amerikanischen Politik.<sup>3</sup> Das Konzept der «menschlichen Sicherheit» hat die Bühne der internationalen Politik in sehr ähnlicher Weise betreten. Wie alle Sicherheitskonzepte, steht und fällt auch seine Bedeutung mit den Anstrengungen von Einzelpersonen und Institutionen. Heute ist daraus ein mächtiges Konzept geworden, um das herum praktische und konkrete politische Initiativen entwickelt werden.

Das Bemerkenswerteste am Konzept der «menschlichen Sicherheit» ist die Tatsache, dass es aus der Welt der Politik kommt und nicht von AkademikerInnen erfunden wurde. Zum ersten Mal wurde der Begriff im Uno-Bericht zur «Menschlichen Entwicklung»<sup>4</sup> von 1994 benutzt. Die darin vertretene Interpretation von «menschlicher Sicherheit» fiel sehr breit aus und umfasste sieben Bereiche: Wirtschaft, Nahrung, Gesundheit und Umwelt sowie persönliche, politische und gemeinschaftliche Sicherheit. Ziel war damals, das Konzept von Sicherheit zu erweitern, das «zu lange eng ausgelegt wurde: als territoriale Sicherheit vor Angriff von aussen oder als Schutz nationaler Interessen in der Aussenpolitik oder als globale Sicherheit vor dem nuklearen Holocaust».

Die Überlegung hinter dem Uno-Bericht war, dass mit einer Betonung der «menschlichen Sicherheit» die so genannte Friedensdividende errungen werden könnte. Dies sollte sicher stellen, dass die Ressourcen, die während des Kalten Krieges fürs Militär ausgegeben worden waren, künftig in produktivere Richtungen gelenkt werden. Seither wurde das Konzept der «menschlichen Sicherheit» von einer Unmenge von NGO und internationalen Organisationen verwendet.

Genauer gesagt: Das Konzept der «menschlichen Sicherheit» förderte ein breit angelegtes Überdenken der parallelen Konzepte «Sicherheit», «Entwicklung» und «Rechte». Durch die Verschiebung des Fokus vom Staat zum Individuum, machte die «menschliche Sicherheit» die Spannung sichtbar, die zwischen der Förderung der staatlichen und der individuellen Sicherheit besteht. Sie zwang uns zur Einsicht, dass die Förderung der Sicherheit **25**

eines Staates oder eines Regimes nicht gleichzusetzen ist mit der Förderung des wirtschaftlichen, politischen und sozialen Wohlergehens der Bürgerinnen. Und es brachte uns die Erkenntnis, dass in vielen Teilen der Welt die Sicherheit des Staates oder des Regimes auf Kosten der BürgerInnen gesichert wurde und wird. Schlimmer noch: Vielerorts stellt der Staat selbst die grösste Bedrohung für die menschliche Sicherheit dar.

Ende der 90er Jahre entstanden zwei wichtige politische Initiativen zur «menschlichen Sicherheit». Die erste war die Schaffung des «Human Security Network» (Netzwerk Menschliche Sicherheit). Es wurde 1999 als lose Gruppe von Staaten unter der Führung von Kanada, Norwegen und der Schweiz gegründet; ihm gehören ausserdem Chile, Jordanien, Österreich, Irland, Mali, Griechenland, die Slowakei, Thailand, Südafrika und die Niederlande an.<sup>5</sup>

Die zweite Initiative wurde von Japan gestartet, das im gleichen Jahr den «Trust Fund for Human Security» (Treuhandfonds für menschliche Sicherheit) ins Leben rief. Daraus entstand in der Folge die von Japan geführte «Commission on Human Security» (Kommission zur menschlichen Sicherheit).<sup>6</sup>

Das Konzept der «menschlichen Sicherheit» wurde auch auf praktischer Ebene angewendet: Eine grosse Zahl von NGO und internationalen Organisationen nützten sie, um vermehrt friedens- und sicherheitsfördernde Projekte an der Basis zu propagieren, insbesondere in Nachkonfliktsituationen. Für diese Gruppen bedeutete die Fokussierung auf menschliche Sicherheit, die Bedürfnisse der Menschen an die erste Stelle zu setzen.

### **Zwei Visionen von «Menschlicher Sicherheit»**

Aus den beiden erwähnten Initiativen entwickelten sich auch zwei konkurrierende Vorstellungen von «menschlicher Sicherheit». Die erste, breite, «japanische» Vorstellung stützt sich auf die ursprüngliche UNDP-Formulierung und lässt sich mit dem Satz «Freedom from want» (Mangelfreiheit) zusammenfassen: Menschliche Sicherheit bedeutet die Sicherung der menschlichen Grundbedürfnisse in wirtschaftlicher, gesundheitlicher, ernährungsmässiger, sozialer und umweltpolitischer Hinsicht.

Die zweite, engere Vision ist verknüpft mit den Aktivitäten des «Netzwerks Menschliche Sicherheit» und propagiert den Slogan «Freedom from fear» (Angstfreiheit): Menschliche Sicherheit bedeutet hier die Verbannung von Zwang und Gewalt aus dem Alltag der Menschen.

Meine eigene Haltung dazu ist, dass sich das Konzept der «menschlichen Sicherheit» aus zwei Gründen um Angstfreiheit drehen sollte. Der erste Grund ist ein negativer: Die breite Vision ist eigentlich nichts anderes als eine lange Liste, die alle möglichen Probleme als Gefahr für die menschliche Sicherheit bezeichnet, obwohl sie keinen zwingenden Bezug zueinander haben; die Gefahr besteht, dass damit praktisch alles, was das menschliche Wohlergehen beeinträchtigen könnte, unter menschliche Sicherheit fällt. Der zweite Grund: Für den «gesunden Menschenverstand» ist Sicherheit untrennbar verknüpft mit existentiellen Bedrohungen, Konflikten und dem potentiellen oder akuten Einsatz von Gewalt. (...)

### **Menschliche Sicherheit, Menschenrechte und staatliche Sicherheit**

Viele Staaten, insbesondere im Süden, betrachten das Konzept der «menschlichen Sicherheit» als dünne Rechtfertigung für eine neue Form von Interventionismus, als ein Mittel um die BürgerInnen gegen ihren Staat auszuspielen. Das hat etwas für sich, weil die Sprache der «menschlichen Sicherheit» benutzt wurde, um die Kultur der Straflosigkeit zu bekämpfen und die Einrichtungen der Zivilgesellschaft und NGO zu stärken. Es ist klar, dass eine Verbindung besteht zwischen der Förderung der «menschlichen Sicherheit» und der Schaffung der Internationalen Kommission für Intervention und Staatliche Souveränität (International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS). Letztere veröffentlichte im Jahr 2001 ihren eindrücklichen Bericht mit dem Titel «The Responsibility to Protect» (Die Verpflichtung zu Beschützen).<sup>7</sup> Dieser Bericht war ein Versuch, die Idee der «humanitären Intervention» im Rahmen der «menschlichen Sicherheit» zu überdenken: Weg vom «Recht auf Intervention», hin zur «Verpflichtung zum Beschützen». Ein Zeichen für den Einfluss des Berichtes ist, dass die Sprache der «Verpflichtung zum Beschützen» dieses Jahr in den Ergebnissen des Uno-Weltgipfels in New York aufgenommen wurde.

Ich denke, wir sollten die Bedenken und den Widerstand aus dem Süden ernst nehmen, aber nicht zu ernst. Wir sollten auch nicht zu beeindruckt sein von dem, was Staatsspitzen über menschliche Sicherheit zu sagen haben. Der Staat ist unzweifelhaft weltweit eine der Hauptquellen für Bedrohungen der menschlichen Sicherheit: korrupte PolitikerInnen, Polizei und Richter, gewalttätige und gesetzlose Banden von ehemaligen Soldaten oder räuberische Herrscher, die grundlegende Menschenrechte ignorieren oder verletzen. Die Kommission drückte es so aus: **26**

Die internationale Gemeinschaft mag kein Recht zum Eingreifen haben, aber sie muss eine Verpflichtung haben, die schwachen und verletzlichen Mitglieder jeder Gemeinschaft zu beschützen, insbesondere vor Bedrohungen durch massive Menschenrechtsverletzungen, grossflächige Gewalt und Völkermord.

An diesem Punkt verschmelzen die Anliegen der Menschenrechte und der «menschliche Sicherheit». Aus politischer – nicht juristischer – Sicht führt uns «menschliche Sicherheit» zur Erkenntnis, dass Sicherheit – verstanden als Angstfreiheit – vermutlich selbst ein grundlegendes Menschenrecht ist. Ein Menschenrecht, das zu fördern und zu schützen die Staaten verpflichtet sind.

Paradoxerweise beinhalten viele Punkte des Konzepts der «menschlichen Sicherheit» eine Stärkung der Rolle und der Mittel des Staates. Die meisten Aktivitäten im Bereich der Reform des Sicherheitsbereiches oder des Wiederaufbaus nach einem Konflikt, konzentrieren sich zum Beispiel auf die nationale Ebene und setzen die Arbeit mit staatlichen Autoritäten voraus. Doch das übergeordnete Ziel bleibt die Veränderung der Beziehung zwischen den Staaten und ihren BürgerInnen: Die Legitimität und Souveränität der Staaten soll davon abhängig gemacht werden, wie sie ihre BürgerInnen behandeln.

In gewissem Sinne bringt die Förderung der «menschlichen Sicherheit» Staaten und ihre Führungsspitzen dazu, ihren Teil des grundlegenden sozialen Vertrags einzuhalten: Staaten werden geschaffen (unter anderem), um Sicherheit zu gewährleisten, so dass die einzelnen Menschen in Frieden ihr Leben leben können. Staaten sind nicht nur verpflichtet, für das Wohlergehen der BürgerInnen zu sorgen, sondern vor allem für deren Sicherheit. Das ist der grundlegende Pakt oder Vertrag, der die Menschheit aus der Anarchie Hobbes führte. Und das ist der Grund, weshalb «menschliche Sicherheit» so gut mit unserer modernen politischen Sensibilität zusammengeht.

### **Kein Allheilmittel**

Selbstverständlich ist die Förderung der menschlichen Sicherheit kein Allheil- oder Zaubermittel für alle unsere Herausforderungen. Das Konzept muss sehr sorgfältig angewendet werden, und dabei müssen so viele Menschen wie möglich befragt werden, deren Sicherheit gefördert werden soll. Sie darf auch keine Exklusivität der internationalen Organisationen und Aussenministerien sein, sondern muss partnerschaftlich mit der Zivilgesellschaft und mit den betroffenen Menschen gefördert werden. Um Angstfreiheit zu erreichen, müssen die einzelnen Menschen in der Lage sein, ihre Umgebung zu kontrollieren und Einfluss auf die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Prozesse zu nehmen.

Letztlich aber lenkt die Förderung der «menschlichen Sicherheit» – der Einsatz für Angstfreiheit – unsere Aufmerksamkeit auf eine Reihe von drängenden Problemen weltweit. Es geht weit über die traditionelle Konfliktprävention oder Konfliktlösung hinaus und bringt uns dazu, ein paar grundlegende Fragen darüber zu stellen, wie man den Alltag der Menschen sicher machen kann, in ihren Häusern und Strassen, in ihren Gemeinden. Es wirft Licht auf die Verbindungen zwischen Gewalt und Unsicherheit auf der einen Seite, und zwischen Unterentwicklung und Armut auf der anderen Seite, was der Entwicklungshilfegemeinschaft neue Impulse verleihen kann. Für politische Akteurinnen und Aktivisten stellt «menschliche Sicherheit» einen ausgezeichneten Mobilisierungsslogan dar. Sie gibt einer ganzen Reihe von drängenden politischen Problemen Zusammenhalt, etwa beim Wiederaufbau nach einem bewaffneten Konflikt, dem Schutz verletzlicher Gruppen in Konflikten, der Rolle von Kleinwaffen in Krieg und Nichtkrieg-Situationen etc.

Alles in allem lässt sich sagen, dass «menschliche Sicherheit» ein kohärentes Fundament für innovative und gezielte aussenpolitische Initiativen liefert. Eine Botschaft, die in Bern von vielen – wenn nicht gar von allen – verstanden worden ist. Und wenn das 20. Jahrhundert als Jahrhundert der «nationalen Sicherheit» bezeichnet werden kann, so dürfen wir darauf hoffen, dass das 21. Jahrhundert sich zum Jahrhundert der «menschlichen Sicherheit» entwickeln wird.

**Keith Krause** ist Professor am Institut für Internationale Studien der Universität Genf. Dort leitet er das Programm für Strategische und Internationale Sicherheitsstudien (Programme for Strategic and International Security Studies, PSIS). Ausserdem ist er für die Herausgabe der «Small Arms Survey», des jährlich erscheinenden Kleinwaffen-Übersicht, verantwortlich.

1 Einige Schlüsseltexte dazu: The Independent Commission on Disarmament and Security Issues (the Palme Commission), Common Security: A Blueprint for Survival, New York 1982; Ashton Carter, William Perry and John Steinbrunner, A New Concept of Cooperative Security, Washington 1992; David Dewitt, «Common, Comprehensive and Cooperative Security», The Pacific Review, 7(1), 1994, pp. 1-15; Barry Buzan, People, States and Fear, second edition, Hemel Hempstead, 1991; Ole Waever, «Societal Security – A Concept and its Consequences», unpublished paper, 1995; The Report of the Commission on Global Governance, Our Global Neighbourhood, Oxford 1995, pp. 80-81.

2 Daniel H. Yergin: «Shattered Peace: The Origins of the Cold War and the National Security State», Boston, 1978, p. 194.

3 Anlässlich der Anhörungen des US-Senats zur Verteidigungspolitik und Militärstruktur nach dem Zweiten Weltkrieg.

4 «Human Development Report», United Nations Development Programme (UNDP), 1994

5 Mehr zu den Aktivitäten des Netzwerks auf der Homepage: [www.humansecuritynetwork.org](http://www.humansecuritynetwork.org)

6 Den Vorsitz teilen sich zur Zeit Sadako Ogata, die frühere Flüchtlings-Hochkommissarin der Uno, und Amartya K. Sen, der indische Wirtschaftsnobelpreisträger. Mehr dazu auf der Homepage: [www.humansecurity-chs.org](http://www.humansecurity-chs.org)

7 ICISS: «The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty», Ottawa 2001. Der Kommission gehörte unter anderem auch der Schweizer Cornelio Sommaruga, der ehemalige Direktor des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes, an.

---

## friz 4-05 UNO-Reform

Diese Übersetzung und Kürzung des in englisch vorgetragenen Referates von Keith Krause hat Detlev Bruggmann für das von uns herausgegebene friedenspolitische Magazin friz vorgenommen. Der Schwerpunkt der Ende Dezember 05 herausgekommenen vierten Ausgabe dokumentiert die Reden und Referate der SFR-Jubiläumsvorveranstaltung vom 2. Dezember 05 in der Berner Friedenskirche, ergänzt mit Bildern. Neben den leicht gekürzten Beiträgen von Micheline Calmi-Rey, Andreas Zumach, Véronique Zanetti und Keith Krause finden sich die Begrüssungsrede des SFR-Präsidenten Ruedi Tobler, die Überraschungseinlage von Franz Hohler sowie ein zum Thema gehörender Bericht von Jean-Daniel Strub über die Tagung zum «Gerechten Frieden».

Einzelheft: Fr. 12.50, Abo: Fr. 50.–, [www.efriz.ch](http://www.efriz.ch), [friz@efriz.ch](mailto:friz@efriz.ch)

---

## Menschliche Sicherheit – praktisch und konkret

Wenn man sich vom akademischen Elfenbeinturm auf den Boden der politischen Entscheidungsträger und Aktivistinnen begibt, stellt man fest, dass die Idee der «menschlichen Sicherheit» – im eng gefassten Sinn von Angstfreiheit – eine konkrete und praktische Anleitung für politische Handlungen liefert:

- Abschaffung der Anti-Personen-Minen
- Stop dem Einsatz von Kindersoldaten sowie die Schaffung effektiver Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprogramme
- Beendigung der Tradition der Straflosigkeit durch die Förderung des Respekts für das Humanitäre Völkerrecht und durch die Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofes
- Bekämpfung der Weiterverbreitung und des Missbrauchs von Kleinwaffen und leichten Waffen
- Einsatz für die Reform des Sicherheitsbereichs (unter Einbezug von Streitkräften, Polizei und Strafjustiz)
- Förderung von «good governance» (gute Regierungsführung) im Sicherheitsbereich, insbesondere in Staaten nach bewaffneten Konflikten
- Schwerpunktlegung auf friedensfördernde Massnahmen nach bewaffneten Konflikten, insbesondere für die Entwaffnung, Entlassung und Wiedereingliederung ehemaliger Soldaten