

Human Security = Women's Security ?

Keine nachhaltige Sicherheit ohne Geschlechterperspektive

Fachtagung des Feministischen Instituts der Heinrich-Böll-Stiftung
in Kooperation mit der Friedrich-Ebert-Stiftung und dem Frauensicherheitsrat
am 24./ 25. Oktober 2003, Ort: Abgeordnetenhaus von Berlin

Claudia von Braunmühl

Human Security versus Human Development

1. Der UNDP-Bericht von 1994, also dem Jahr des Weltsozialgipfels in Kopenhagen, konstatiert die Notwendigkeit, nach Ende des Kalten Krieges und seiner über die wechselseitige Bedrohung mit Atomwaffen hergestellten Sicherheit zu einem Konzept von menschlicher Sicherheit überzugehen. Die in dem Bericht aufgelisteten Merkmale von menschlicher Sicherheit sind weitgehend deckungsgleich mit vormals im Bereich entwicklungspolitischer Diskussionen als Grundbedürfnisse bezeichneten Bedarfslagen von Menschen. Die Neudefinition versteht sich als Teil eines ‚erweiterten Sicherheitsbegriffs‘. 1999 greift UNDP den Topos menschliche Sicherheit erneut auf und stellt ihn in den Kontext von Globalisierung. Beide Male steht die Argumentation unmittelbar im Zusammenhang mit einer Neubegründung der Notwendigkeit, nicht zuletzt für UNDP, den Entwicklungsfonds der UN selber, auch nach Ende des Kalten Krieges weiter in ausreichender Menge Mittel der Entwicklungszusammenarbeit zu erhalten.
2. Im gleichen Jahr hält der ‚erweiterte Sicherheitsbegriff‘ Einzug in die politische Sprache der deutschen Bundesregierung. Das geschieht ebenfalls im Zuge der Notwendigkeit, neue Begründungszusammenhänge für alte Institutionen zu finden, in diesem Fall die Bundeswehr und die Entwicklungszusammenarbeit, die nun laut Weißbuch des deutschen Verteidigungsministeriums von 1994 auf je ihre Weise „als Beitrag zur Sicherheit Deutschlands verstanden werden“ müssen. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ, nimmt die ursprünglich aus dem Verteidigungsministerium kommende neue Platzanweisung auf und stellt seinerseits unter der rot-grünen Regierung einen engen Zusammenhang zwischen Sicherheit und Entwicklung her, der nun den Rahmen für das neue Konzept der internationalen Strukturpolitik abgibt: „Eine erweiterte Sicherheitspolitik umfasst heute auch eine als globale Strukturpolitik verstandene Entwicklungspolitik, die sich mit den wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnissen in anderen Weltregionen befasst.“ (BMZ 1999a: 2) Hier empfiehlt sich Entwicklungszusammenarbeit als Krisenprävention, die „nicht nur humaner, sondern auch billiger als nachträgliche Schadensbewältigung“ (BMZ 1999b: 4) ist.

3. Der sog. "erweiterte Sicherheitsbegriff" verdankt seine Entstehung also eher durchsichtigen Bestandsinteressen. Gleichwohl sind darin ernst zu nehmende Erwägungen enthalten. Der überkommene Sicherheitsbegriff war als ‚nationale Sicherheit‘ an Nationalstaaten gebunden. Er erlaubte und begründete oft weitgehende Unterwerfungs- und Ausbeutungsakte im Dienste der Abwehr einer angeblich alle gleichermaßen betreffenden Bedrohung und begünstigte nicht zuletzt den Aufbau kostspieliger Rüstungsarsenale. Menschliche Sicherheit hingegen fokussiert die Sicherheit von Individuen und erlaubt, den Blick auf grundlegende Erfordernisse der menschlichen Existenz zu lenken. Dieser Blick ist auch eher in der Lage, Geschlechterordnungen zu erfassen und zu sehen, wie unterschiedlich sich Bedrohung und Unsicherheit für Frauen und Männer ausbuchstabieren (Fortwirken von Gewaltstrukturen nach Friedensschluss). Dieser Intention des Begriffs menschliche Sicherheit kann ich durchaus zustimmen. Ich bezweifle aber, dass die Rahmung der Absicht in einen Sicherheitsbegriff der gemeinsamen Sache dient.
4. In den 90er Jahren hat die Hinwendung des Sicherheitsgedankens auf Individuen Prozesse und Gedankenstränge in z. T. durchaus unterschiedlicher Weise bestimmt. Auf der einen Seite wurde die Orientierung auf individuelle Menschen in den Diskursen der Konferenzserie der UN in den 90er Jahren mit dem Gedanken der universellen Menschenrechte gefüllt. Die Verletzung eben dieser Menschenrechte wurde dann zum Bezugspunkt einer Debatte und Praxis der ‚humanitären Intervention‘, die nun im Dienste bedrohter Menschen die überkommenen Rechte nationaler Souveränität, ggf. auch mit militärischen Mitteln, aushebelt. Die Fragwürdigkeit der Begründungszusammenhänge und der Praxis (Kosovo) tat dem Menschenrechtsgedanken wenig Gutes.

Damit mag zusammenhängen, dass in der zweiten Hälfte der 90er Jahre, nicht zuletzt auch nach der Krise der Finanzmärkte in Asien, das Konzept von menschlicher Sicherheit sich vom erweiterten Sicherheitsbegriff ein Stück weit abgelöst und zum eigenen Referenzpunkt entwickelt hat. Ich möchte kurz auf zwei Texte eingehen, die diesen Referenzpunkt in jüngerer Zeit ausformuliert haben.

Da ist zum einen die Anfang 2001 von der UN eingesetzte „Commission on Human Security“, die im Mai diesen Jahres ihren Abschlussbericht vorlegte. Dort ist vorsichtig von einem Ergänzungsverhältnis zwischen menschlicher Sicherheit und staatlicher Sicherheit die Rede und von einem dynamischen Konzept, das von Umweltschutz über AIDS-Prävention bis hin zu gesicherten Bildungschancen eine breite Palette von Entwicklungszielen und -maßnahmen umfasst. Der Vorsitzende der Kommission Amartya Sen, gemeinsam mit Sadako Ogata, vormalige Leiterin der Weltflüchtlingsorganisation UNHCR, formuliert die Beziehung zwischen menschlicher Entwicklung, menschlicher Sicherheit und Menschenrechten folgendermaßen: „Menschliche Sicherheit bewegt

sich im Rahmen des Menschenrechtsgedankens und definiert den Bedarf an Sicherheiten, der unentbehrlich ist zum Erlangen von menschlicher Entwicklung“ (Final Report: 9). Hier bleibt der menschenrechtliche Referenzrahmen unangetastet: Sicherheit ist eine *Bedingung* für das Erreichen der Zielsetzung menschlicher Entwicklung und zwar eine, daran kann gar kein Zweifel bestehen, die an Gewicht fortwährend zunimmt.

In ihrem im letzten Jahr erschienenen Buch „Globalisierung der Unsicherheit“ siedeln Elmar Altvater und Birgit Mahnkopf menschliche Sicherheit in umsichgreifenden Informalisierungsprozessen an, die „Ungewissheit, Unsicherheit, Schutzlosigkeit und Verwundbarkeit“ (2002: 28) verursachen und das flächendeckend in allen Lebensbereichen. Ihr Begriff von menschlicher Sicherheit orientiert sich an den „Bedingungen eines ausgebauten Sozialstaats“ (140) und schließt „öffentliche Güter wie Ernährung, Gesundheit, Fürsorge, Bildung und Wohnen“ (118) ebenso wie Arbeit im Rahmen „rechtlich garantierter Verträge“ (140), die „weder prekär, monoton, minderbezahlt noch biographisch zerstückelt sind“ ein. Hier ist unschwer zu erkennen, dass eine grundlegende Kritik an *corporate driven*, also konzernbetriebener Globalisierung unter dem Dach von menschlicher Sicherheit Aufnahme sucht.

5. Wir sehen also ein Gutteil *re-framing* am Werk, das Aufspannen eines neuen Referenzrahmens, der alte Zielsetzungen der Entwicklungszusammenarbeit, der Arbeiterbewegung und der Frauenbewegungen, hinsichtlich deren Wünschbarkeit wir völlig einer Meinung sind, in einen neuen Kontext von Normen und Prioritäten stellt. Wir debattieren mithin nicht über Ziele, sondern Wege, genauer Argumentationswege, also die Frage, ob und in welcher Weise der vorgeschlagene Referenzrahmen menschlicher Sicherheit bisherigen wirklich überlegen ist oder nicht doch bedenkliche Fallstricke enthält.
6. Es soll also noch einmal Bezug genommen werden auf den Referenzrahmen menschliche Entwicklung. Seit 1990 bringt UNDP jährlich den „Bericht über die menschliche Entwicklung“ heraus. Dieser unterscheidet sich von dem gleichermaßen jährlich erscheinenden, von der Weltbank herausgegebenen Weltentwicklungsbericht durch einen anderen Entwicklungsbegriff mit einem anderen Indikatorensystem. Während die Weltbank Armut und Reichtum an der Höhe des Bruttonettoprodukts pro Kopf und Einkommen als kauffähiger Nachfrage misst, zieht UNDP Kriterien der kollektiven Daseinsvorsorge und des Zugangs dazu, wie Bildung und Gesundheitsversorgung, mit heran. Die sog. Millenniumerklärung der UN mit der Selbstverpflichtung der OECD-Staaten, bis zum Jahre 2015 absolute Armut (1 \$ pro Tag) auf die Hälfte des derzeitigen Standes zu senken, nimmt diesen Armutsbegriff auf und erweitert ihn noch (multi-dimensionaler Armutsbegriff). Entsprechend neuer Problemlagen gibt es neue Schwerpunktsetzungen wie z. B. auch Krisenprävention, aber der Bezugspunkt von

Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungspolitik bleibt Armutsbekämpfung im Dienste menschlicher Entwicklung.

7. Der Referenzrahmen menschliche Entwicklung steht in engem Verhältnis zu dem das System der Vereinten Nationen umspannenden Gedanken der universellen Menschenrechte, die jedem Menschen qua Menschsein unveräußerlich zustehen und die in den entsprechenden UN-Konventionen festgehalten sind. Dem Universalitätsanspruch der Menschenrechte ist oft vorgeworfen worden, dass er recht eigentlich westliche Hegemonie beinhalte. Es sind darum vielfältige intellektuelle Anstrengungen unternommen worden, ihn von einem religiös oder philosophisch grundierten Weltbild abzulösen. Auch und gerade Amartya Sen selber hat in Zusammenarbeit mit der politischen Philosophin Martha Nussbaum den Begriff *capabilities* eingeführt, im Menschen angelegte Fähigkeiten also, auf deren Entfaltung der Mensch ein fundamentales Recht hat. Martha Nussbaum hat beide Impulse in einen moralisch fundierten Gerechtigkeitsdiskurs eingewoben, der das grundlegende Recht der Menschen auf Entfaltung ihres Potentials argumentiert. Dass beide, Sen wie Nussbaum, in diesem Zusammenhang von *entitlements* und nicht von Rechten sprechen, wird von manchen (z. B. Nira Yuval-Davis) als Ausdruck des Bemühens ausgelegt, einen zwischen Grundbedürfnis- und Menschenrechtsdiskurs angesiedelten Diskursraum zu eröffnen und damit den Fußangeln der Universalismusdebatte zu entgehen.
8. Die im entwicklungspolitischen Kontext bzw. in den großen Governance-Debatten der UN-Konferenzen angesiedelten Diskurse der internationalen Frauenbewegungen haben sich längst von *needs to rights* fortentwickelt und auf diesem Weg den Raum der universellen Menschenrechte besetzt. Dabei ließe sich durchaus vermuten, dass aus der Perspektive der internationalen Frauenbewegungen die universellen Menschenrechte eine denkbar unglückliche Ausgangsbasis für den Kampf um die persönliche Würde, Integrität und Sicherheit von Frauen abgäbe. Indes: Es ist in den letzten 50 Jahren gelungen, beharrlich den eurozentrisch hegemonialen und andozentrischen Charakter der universellen Menschenrechte offen zu legen und zu kritisieren und dabei zugleich nicht von ihnen zu lassen, sondern Frauenrechte in das verbindliche Verständnis der universellen Menschenrechte hineinzukämpfen. Von den Frauenbewegungen des globalen Südens wird diese Kontroverse mit post-kolonialer und post-strukturalistischer Einfärbung weitergeführt und gegen voreilige Verallgemeinerungen und Vereinnahmungen der Frauenbewegungen des Nordens geltend gemacht. Die Auseinandersetzung mit den vieldimensionierten Definitionen und, kontextgebunden, sehr unterschiedlichen Praxen von Leben in Menschenwürde berührt indes weder die prinzipielle Anerkennung der Universalität der Menschenrechte, noch den mutigen Einsatz für die Gültigkeit ihres Anspruchshorizonts auch in den Ländern des Südens.

9. Zurück also zur menschlichen Sicherheit. Ich habe zwei zentrale Einwände gegen menschliche Sicherheit als zentralem Bezug und Referenzrahmen. Praktisch gesellt er sich begrifflich den falschen Weggefährten der traditionellen Sicherheitsverteidiger zu, Militär, Geheimdienste, Polizeikräfte, sog. Anti-Terrorkräfte etc., die bei der Verteilung der Ressourcen dann doch immer – und das massiv – bevorteilt werden. Auf der normativen Ebene teile ich nicht die Meinung, dass „die Herstellung von menschlicher Sicherheit zum wichtigsten Bezugspunkt politischer Entscheidungen über die künftige Entwicklung der Gesellschaft“ (Mahnkopf 2003: 20) erhoben werden sollte. Auch dann nicht, wenn Birgit Mahnkopf versichert, dass es bei menschlicher Sicherheit „um die Beseitigung von vermeidbaren Unsicherheiten (geht), die Menschen daran hindern, ein selbstbestimmtes Leben in frei gewählten Gemeinschaften zu führen und sich zu kollektivem Handeln zusammen zu finden.“ (25) Bei allem materiellen Konsens, der Streit um die argumentative Einbettung scheint mir kein Streit um des Kaisers Bart. Es macht einen nicht unerheblichen Unterschied, ob Sicherheitspolitik sich in menschenrechtlichen Erwägungen begründet oder ob Menschenrechtspolitik sich in einem Sicherheitsdiskurs ansiedelt. Prioritäten, Verfahrensweisen, Ressourcenflüsse, ebenso wie nicht zuletzt die Verankerung normativer Horizonte im öffentlichen Bewusstsein werden davon maßgeblich beeinflusst.
10. Wenn Birgit Mahnkopf in ihrem jüngsten Buch die Dimensionen von menschlicher Sicherheit ausleuchtet und präzisiert: „Die meisten Dimensionen der human security beziehen sich jedoch eher ... auf soziale und ökonomische Sicherheit.“ (23) und dabei unterstreicht, dass „die ökonomische Globalisierung zugleich eine Bedrohung des Weltfriedens“ ist (14), so ist dem in mancher Hinsicht sicherlich zuzustimmen. Auf der anderen Seite bezweifle ich, dass linke Globalisierungskritik gut beraten ist, sich in einen Sicherheitsdiskurs einzulagern und, wie Altvater/Mahnkopf dies tun, dabei den Maßstab des europäischen Sozialstaats anzulegen. Die historische und globale Angemessenheit des Maßstabes ist hier nicht unser Thema. Was den Sicherheitsbezug betrifft, so scheint mir nach wie vor, dass die im erweiterten Sicherheitsbegriff angelegten Normen, Prioritätensetzungen und Schließungen für die gemeinten Ziele denkbar ungeeignet sind. In den Dimensionen von *framing* gefragt: Sollten die Zielsetzungen von sozialer Gerechtigkeit, einschließlich Geschlechtergerechtigkeit, von nachhaltigem Umgang mit der Natur und der Möglichkeit selbstbestimmten Lebens wirklich als Sicherheitserfordernis oder nicht doch eher als Menschenrecht argumentiert werden?
11. Die gleiche Frage ist an Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungspolitik zu stellen. Im Kontext von Globalisierung und konfrontiert mit neuen Problem- und Konfliktlagen, die in zunehmendem Maße gewaltförmig ausgetragen werden, müssen Entwicklungspolitik und

Entwicklungszusammenarbeit sich in der Tat neu positionieren. Zu dem Zweck halte ich einen von den universellen Menschenrechten her definierten Bezugsrahmen für menschliche Entwicklung dem eines erweiterten Sicherheitsbegriffs bei weitem überlegen. Aus menschenrechtlicher Perspektive ist Armut nicht vorrangig als Sicherheitsrisiko, sondern zunächst und vor allem als Verletzung von Menschenrechten zu betrachten. Armut oder möglicherweise zutreffender, Enttäuschung und Frustration an den Versprechungen nachholender Entwicklung und globalen wie lokalen sozialen Ausgleichs, sind sicher auch Bedingungsfaktor für Konflikte und gewalttätige Konfliktaustragung, und es ist begrüßenswert, dass Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit friedliche Konfliktaustragung in ihr Repertoire aufnehmen. Aber Armutsbekämpfung muss ein eigenständiges Ziel bleiben, das aus menschenrechtlich begründeten Motiven verfolgt wird. Globalisierung gestalten, sich den „challenges of inclusion“ (UNDP) stellen, muss in einem solidarischen Diskurs eingebettet bleiben.

Literatur

- Altwater, Elmar/ Mahnkopf, Birgit, 2002, Globalisierung der Unsicherheit. Arbeit im Schatten, Schmutziges Geld und informelle Politik. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Bundesministerium der Verteidigung, 1994, Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage der Bundeswehr, Bonn.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Sicherheitspolitische Bezüge der Entwicklungspolitik. Festvortrag der Ministerin vor der Bundesakademie für Sicherheit am 28. Mai 1999, www.bmz.de (a) (Zugriff: 8.8.2000).
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 1999, Ein Jahr Entwicklungspolitik der neuen Bundesregierung aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Bilanz und Perspektiven, Berlin, September 1999, www.bmz.de (b) (Zugriff: 8.8.2000).
- Commission on Human Security, Final Report, May 2003, www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html (Zugriff: 13.10.03).
- Mahnkopf, Birgit (Hg.), 2002, Globale öffentliche Güter – für menschliche Sicherheit und Frieden. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Yuval-Davis, Nira, 2003, Human security‘ and the Gendered Politics of Belonging, paper presented on the symposium: Justice, Equality and Dependency in the ‚Postsocialist‘ Conditions, University of Warwick, March 22nd, 2003, <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc> (Zugriff: 13.10.03).