

BAND 2

Human Security = Women's Security?

Keine nachhaltige Sicherheitspolitik
ohne Geschlechterperspektive

Astrid Ritter-Weil Gender-Mainstreaming in der Sicherheitspolitik – eine Aufgabe der Friedrich-Ebert-Stiftung **Ilse Lenz** Globale Geschlechterpolitik, Geschlechterdemokratie und Human Security **Elmar Altwater** Menschliche Sicherheit – Entwicklungsgeschichte und politische Forderungen **Claudia von Braunmühl** Human Security versus Human Development **Tobias Debiel** Erweiterte versus menschliche Sicherheit? Zur Notwendigkeit eines integrierten Sicherheitskonzepts **Vivienne Taylor** Putting Human Security at the top of the Agenda

Gisela Notz Von den Anfängen des Sozialstaats bis zu seiner aktuellen Krise: Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland **Bernedette Muthien** Engendering Security **Roman Waschuk** Human Security as an Instrument of Canadian Foreign Policy **Rosalind Boyd** The Canadian Human Security Approach – A Gender Sensitive Strategy? **Georg Witschel** Bundesdeutsche Außenpolitik im Spannungsverhältnis neuer Sicherheitskonzepte **Cornelia Ulbert** Human Security – ein brauchbares Konzept für eine geschlechtergerechte ... Strategie?

HUMAN SECURITY = WOMEN'S SECURITY?

Human Security = Women's Security?

Keine nachhaltige Sicherheit ohne Geschlechterperspektive

Dokumentation einer Tagung des Feministischen Instituts

und der Friedrich-Ebert-Stiftung in Kooperation mit dem Frauensicherheitsrat

am 24./25. Oktober 2003 in Berlin

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Band 2 der Schriften des Gunda-Werner-Instituts

(leicht überarbeiteter Nachdruck der im Jahr 2004 als Nr. 7 veröffentlichten Schrift
der Reihe des Feministischen Instituts)

© bei der Heinrich-Böll-Stiftung

Alle Rechte vorbehalten

1. Auflage, Dezember 2007

Übersetzungen: Sabine Buken (alle Beiträge); Heidi Niggemann (Vorwort)

Redaktionelle Bearbeitung der englischen Texte: Bettina Schneider

Gestaltung: graphic syndicat, Michael Pickardt, nach einem Entwurf von blotto design

Umschlag: blotto Design

Druck: agit-druck, Berlin

ISBN 978-3-927760-74-5

Bestelladresse:

Heinrich-Böll-Stiftung, Hackesche Höfe, Rosenthaler Str. 40/41, 10178 Berlin,

T +49 30 285340 **F** +49 30 28534109 **E** info@boell.de, www.boell.de

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN DES GUNDA-WERNER-INSTITUTS
BAND 2**

Human Security = Women's Security?

Keine nachhaltige Sicherheit ohne Geschlechterperspektive

Dokumentation einer Tagung des Feministischen Instituts und der Friedrich-Ebert-Stiftung in Kooperation mit dem Frauensicherheitsrat am 24./25. Oktober 2003 in Berlin

INHALT

Gitti Hentschel

- 7 Vorwort
- 12 Preface

Astrid Ritter-Weil

- 16 Gender-Mainstreaming in der Sicherheitspolitik – eine Aufgabe der Friedrich-Ebert-Stiftung
- 18 Gender-Mainstreaming in Security Policy: A Task of the Friedrich Ebert Foundation

Ilse Lenz

- 20 Globale Geschlechterpolitik, Geschlechterdemokratie und Human Security
- 30 Global Gender Politics, Gender Democracy and Human Security

I. Klassische, erweiterte und menschliche Sicherheit: Feministische Strategien im und um den Sicherheitsdiskurs / Classical, Enlarged and Human Security: Feminist Strategies in and around the Discourse on Security

Elmar Altvater

- 42 Menschliche Sicherheit – Entwicklungsgeschichte und politische Forderungen
- 50 Human Security – History of Development and Political Demands

Claudia von Braunmühl

- 57 Human Security versus Human Development
- 62 Human Security versus Human Development

Tobias Debiel

- 67 Erweiterte versus menschliche Sicherheit? Zur Notwendigkeit eines integrierten Sicherheitskonzepts
- 79 Enlarged versus Human Security? About the Need for an Integrated Security Concept

Vivienne Taylor

- 90 Putting Human Security at the top of the Agenda
- 100 Zum Diskussionsverlauf
- 102 Course of Discussion

II. Workshops: Feministische Ansprüche an einen Sicherheitsbegriff / Feminist Demands on a Security Concept

Gisela Notz

- 107 Von den Anfängen des Sozialstaats bis zu seiner aktuellen Krise: das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland
- 115 From the Beginnings of the Welfare State to its Current Crisis: The Example of the Federal Republic of Germany

Bernedette Muthien

- 123 Engendering Security
- 133 Zum Diskussionsverlauf
- 137 Course of Discussion

III. Human Security als außenpolitisches Instrument? Strategien für eine geschlechtergerechte Außen- und Sicherheitspolitik in Deutschland und Europa / Human Security as a Foreign Policy Instrument? Strategies for a Gendered Foreign and Security Policy in Germany and Europe

Roman Waschuk

- 142 Human Security as an Instrument of Canadian Foreign Policy

Rosalind Boyd

- 146 The Canadian Human Security Approach – A Gender Sensitive Strategy?

Georg Witschel

- 154 Bundesdeutsche Außenpolitik im Spannungsverhältnis neuer Sicherheitskonzepte
160 Federal German Foreign Policy in the Tense Area of New Security Concepts

Cornelia Ulbert

- 166 Human Security – ein brauchbares Konzept für eine geschlechtergerechte ...
Strategie?
174 Human Security – a Useful Concept for a Gendered Foreign and Security Policy
Strategy?
181 Zum Diskussionsverlauf
184 Course of Discussion

Anhang/Appendix

- 187 Friedens- und Sicherheitspolitik & Zivile Konfliktprävention aus feministischer
Perspektive – das Schwerpunktthema des Gunda-Werner-Instituts
188 Outline of the Report of the Commission on Human Security
192 UN-Resolution 1325
197 UN-Resolution 1325
201 Frauensicherheitsrat:
Sicherheitspolitik braucht die Geschlechterperspektive. Der Frauensicherheitsrat
stellt sich vor
204 A Women's Security Council in Germany
207 Frauensicherheitsrat:
Aktionsplan zur beschleunigten Umsetzung von Resolution 1325.
Ein Positionspapier des Frauensicherheitsrats
211 Links
216 Die Autorinnen und Autoren / The Authors

VORWORT

Innerhalb der letzten 10 Jahre haben sich die friedens- und sicherheitspolitischen Konzepte und Strategien der Bundesrepublik Deutschland – analog zu denen der Europäischen Union – rasant verändert. Auch in weiten Bevölkerungskreisen hat sich das Verständnis von Sicherheit und Sicherheitspolitik erheblich gewandelt. Im Jahre 2002 lösten die Äußerungen des damaligen Bundesverteidigungsminister Peter Struck, «Die Sicherheit der Bundesrepublik wird auch am Hindukusch verteidigt», noch massive Kritik und Empörung in der Öffentlichkeit aus. Auch die ersten Bundeswehreinätze, etwa im Rahmen der NATO in Bosnien-Herzegowina, von KFOR in Kosovo und ISAF in Afghanistan führten in Parlament wie bundesdeutscher Öffentlichkeit zu heftigen Kontroversen. Doch diese Aufregung um die Beteiligungen deutscher Soldaten an Militäreinsätzen in inner- wie außereuropäischen Ländern hat sich inzwischen weitgehend gelegt. Beteiligungen an dem UN-Einsatz im Libanon, UNFIL, wie an EUFOR im Kongo 2006 stießen sogar auf große Akzeptanz. Es wird kaum noch darüber debattiert und gestritten, dass die Bundeswehr nicht mehr nur und in erster Linie Verteidigungsarmee bei Angriffen von externen Feinden auf das eigene Staatsgebiet ist, sondern vor allem für die «internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung – einschließlich des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus» eingesetzt wird. Entsprechend wird auch kaum noch hinterfragt, dass die Bundeswehr zunehmend zur schnell einsatz- und reaktionsfähigen Interventionsarmee umgebaut wurde.

Zwar nimmt die kritische Haltung gegenüber den Einsätzen in Afghanistan insbesondere in letzter Zeit zu. Doch diese Kritik berührt nicht mehr die grundsätzliche Rollenveränderung der Bundeswehr und das generelle Sicherheitsverständnis, sie resultiert aus den mangelnden Erfolgen der Intervention, der zunehmend katastrophalen Sicherheitslage für die afghanische Bevölkerung und der um sich greifenden Gewalt, Armut und Verelendung dort. Eine Rolle spielt außerdem, dass auch beim deutschen Engagement in Afghanistan militärische Aspekte die Hauptrolle spielen und der zivile Aufbau immer weiter ins Hintertreffen gerät.

Dieser sicherheitspolitische Paradigmenwechsel, der sich in den letzten 15 Jahren in der Bundesrepublik Deutschland und in der Europäischen Union vollzogen hat, ist u.a. in den «Verteidigungspolitischen Richtlinien» des Bundesministeriums der Verteidigung vom 21. Mai 2003 und in der europäischen Sicherheitsstrategie der EU vom Dezember 2003 nachzulesen. Ihm liegt ein sehr weit gefasstes und zugleich diffus bleibendes Sicherheitsverständnis zugrunde, das sich an möglichen Gefährdungen und Bedrohungen und an zu entwickelnden Abwehrmaßnahmen fest macht. In dem Bedrohungsszenario der europäischen Staatengemeinschaft gelten als «Hauptbedrohungen» der internationale Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, der Zerfall von Staaten in einzelnen Weltregionen und die sich dort entwickelnde organisierte Kriminalität. Dabei ist unzweifelhaft klar: «Bei den neuen Bedrohungen wird die erste Verteidigungslinie oftmals im

Ausland liegen.»¹ Im Sinne dieser Strategie wird davon ausgegangen, dass «keine der neuen Bedrohungen mit rein militärischen Mitteln angegangen werden»² kann, sondern auch auf «vorbeugende Sicherheitspolitik» gesetzt werden soll. Sie findet insbesondere in der zivil-militärischen Zusammenarbeit (CIMIC Civil Military Cooperation) ihren Ausdruck. Dieser Ansatz wird im «Aktionsplan der Bundesregierung «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung» von 2004 ausgeführt. Allerdings erscheint er wenig glaubwürdig, da hierfür die erforderlichen Ressourcen nicht bereitgestellt, sondern weiterhin v.a. militärische Maßnahmen finanziert werden. Er ist auch insofern problematisch, als die Entscheidungskompetenz für CIMIC beim Militär liegt, sie damit ein Instrument von Militärstrategien bleibt, Aufgaben des Militärs in den Zivilbereich und in das Aufgabengebiet von Entwicklungs- und Außenpolitik hinein erheblich erweitert und die Grenzen zwischen zivilen und militärischen Aktivitäten und Einsätzen verwischt werden. In Afghanistan zeigt sich gegenwärtig in der Vermischung der zivil-militärischen Einsätze von ISAF und der Kampfeinsätze von OEF (Operation Enduring Freedom) deutlich diese Problematik. Die zivile Konfliktbearbeitung verliert dadurch ihr friedenspolitisches Profil und ihre präventive Orientierung. Für die Bevölkerung wird eine Unterscheidung nicht mehr möglich und das Vertrauen auch in externe zivile Akteurinnen und Akteure erheblich geschwächt.

Dieses Sicherheitskonzept wurde mit dem Ende der Ost-West-Konfrontation und im Zuge der Globalisierung im Kontext verschiedener Sicherheitsdiskurse seit den 90er Jahren entwickelt. Es geht auf die Veränderung des internationalen Machtgefüges und der Gewichtsverschiebung nationaler Staaten zurück, durch die die Bedeutung von Militär und Militärbündnissen wie der NATO fragwürdig geworden war, und bildet zugleich ihre neue Legitimationsgrundlage. Durch die Terroranschläge des 11.9.2001 sowie der Anschläge in Spanien 2004 und der verhinderten Anschläge in England 2006 hat es noch einmal eine Zuspitzung erfahren. Es konzentriert sich auf globale Probleme, die die Stabilität der europäischen Staatenwelt möglicherweise bedrohen. Aus eurozentristischer Perspektive werden ihnen ebenso globale Abwehrstrategien entgegengesetzt, ohne dass jedoch eine differenzierte Ursachenanalyse erfolgt. Inwieweit diese die Sicherheit der dafür eingesetzten bzw. der in anderen Ländern betroffenen Menschen gefährden, bleibt außen vor. Eine Perspektive der Akteurinnen und Akteure jenseits staatlicher Akteure fehlt in diesem Bedrohungs- und Sicherheitsszenario vollständig.

Ein anderer, ebenfalls in den 90er Jahren entwickelter Sicherheitsansatz, dem der «menschlichen Sicherheit», geht von den Bedürfnissen der Individuen nach Sicherheit aus und stellt deren Sicherheitsbelange in den Mittelpunkt der Analyse und von Handlungskonzepten. Dieser Ansatz entstand im Kontext der Entwicklungspolitik und nimmt eine universalistische und zugleich relative Perspektive ein. Sie berücksichtigt, dass das, was als Sicherheit bzw. die Bedrohung von Sicherheit erlebt wird, erheblich von den jeweiligen Lebensbedingungen der Individuen abhängt, von ihrer Zugehörigkeit zum Geschlecht oder zu einer ethnischen Gruppe und von der jeweiligen Gesellschaft, von deren sozialer und politischer Verfasstheit ebenso wie von ökonomischen und ökologischen Faktoren. Das impliziert, dass es miteinander

1 Europäische Sicherheitsstrategie, II. S.7

2 Europäische Sicherheitsstrategie, II. S. 7

konkurrierende Sicherheiten und Sicherheitsbedürfnisse gibt und für Lösungsansätze die Frage aufzuwerfen ist: Um welche und wessen Sicherheit geht es? Für wen soll Sicherheit hergestellt werden, gegen wen ist sie gerichtet?

Im Unterschied zu den europäischen Staaten und den USA haben skandinavische Länder sowie Kanada und Japan das Konzept der «Human Security» zur Grundlage ihrer Sicherheitspolitik gemacht.

Im Mai 2003 legte eine von der UN eingesetzte Kommission, die «Commission on Human Security», einen Abschlussbericht vor,³ in dem das Konzept der «Human Security» als handlungsleitend entwickelt wird. Bewertungskriterium von Sicherheit ist hier, inwieweit Menschen ein Leben in «Freiheit von Mangel» («freedom from want») und «Freiheit von Angst» («freedom from fear») führen können.

Die Geschlechterverhältnisse ebenso wie die jeweiligen Geschlechterkonstruktionen in einer Gesellschaft spielen sowohl für die Entstehung als auch für den Verlauf gewaltsamer Konflikte eine bedeutsame Rolle. Darüber hinaus ist die Sicherheit von Frauen nicht nur in gesellschaftlichen Konfliktsituationen bedroht, unter Kriegs- und Nachkriegsverhältnissen, sondern in vielen Ländern auch im «Normalfall», etwa durch häusliche Gewalt oder durch die sogenannten Ehrenmorde. Diese Erkenntnis ist der feministischen Forschung zu verdanken, die bereits seit Jahren den Zusammenhang von Innen- und Außenpolitik, von individueller, kultureller und struktureller Gewalt herausgearbeitet und damit ein «erweitertes» Sicherheitsverständnis formuliert hat. Seit langem ist es ein Postulat feministischer Wissenschaftlerinnen und frauen- und friedenspolitischer Akteurinnen und Akteure, bei der Analyse von Sicherheitsrisiken und Gefährdungen ebenso wie in der Entwicklung sicherheitsrelevanter Konzepte und Handlungsansätze die Geschlechterperspektive zu berücksichtigen.

Entsprechend ist sowohl das «erweiterte» Sicherheitsverständnis von Europäischer Union und Bundesrepublik Deutschland als auch der Human-Security-Ansatz der UN-Kommission und anderer Länder wie Kanada und auf ihren jeweiligen geschlechteranalytischen Gehalt und die geschlechterpolitischen Implikationen zu hinterfragen.

Was ist von dem vorliegenden EU- und BRD-Konzept der erweiterten Sicherheit zu halten, wie tragfähig ist das Konzept der «Human Security» der UN-Kommission im Hinblick auf seine politische Umsetzung? Welches Verständnis von Sicherheit kommt in diesen Konzepten zum Ausdruck? Welchen Stellenwert hat darin eine geschlechterpolitische Perspektive? Welche Ansprüche sind aus feministischer Sicht überhaupt an ein Sicherheitskonzept zu stellen? Welche Möglichkeiten und Grenzen bietet der Human Security-Ansatz im Vergleich zu dem der erweiterten Sicherheit, die Geschlechterperspektive zu integrieren? In welchem Verhältnis stehen entwicklungspolitische Ansätze zu den unterschiedlichen Konzepten? Was bedeutet die Verfolgung sicherheitspolitischer Konzepte für die Frauen-/Menschenrechtsdebatte und für die darin von der Frauenbewegung erreichten Standards? Und was bedeutet das für die frauenpolitische Einmischung in die nationale, bundesdeutsche wie auch internationale Sicherheitspolitik?

3 Commission on Human Security 2003: Human Security now. Im Internet unter <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>.

Um sich mit diesen und anderen weiterführenden Fragen- und Problemstellungen im Bereich internationaler Friedens- und Sicherheitspolitik differenziert auseinanderzusetzen, veranstaltete das frühere Feministische Institut der Heinrich-Böll-Stiftung in Kooperation mit dem Frauensicherheitsrat und der Friederich-Ebert-Stiftung im Oktober 2003 eine internationale Fachtagung in Berlin. In öffentlichen Diskussionsrunden, verschiedenen Panels und Arbeitsgruppen erörterten Wissenschaftler(innen) gemeinsam mit Praktiker(innen) aus friedens- und entwicklungspolitischen Arbeitsbereichen, mit Repräsentant(innen) internationaler Organisationen und Regierungsvertretern die vorgestellten Konzepte und eine Vielzahl der aufgeworfenen Fragen. Das ehrgeizige Ziel: nach Klärung und Erörterung der verschiedenen Sicherheitskonzepte und -begriffe in ihrer Unterschiedlichkeit und (Un-)Vereinbarkeit ein Modell menschlicher Sicherheit weiterzuentwickeln, das sich an seiner sozialen und politischen Relevanz orientiert, normativen, feministischen Vorstellungen gerecht wird und gleichzeitig ein wirksames Mittel der Politik darstellen kann.

Viele der aufgeworfenen Fragestellungen konnten längst nicht abschließend geklärt werden. Doch klar wurde: Das Sicherheitsverständnis, das in der gegenwärtigen bundesdeutschen und europäischen Politik vorherrscht, muss neu definiert, die darauf basierenden sicherheitspolitischen Konzepte müssen neu und weiter entwickelt werden. Sie sind nicht in der Lage, Sicherheit für die Individuen einer Gesellschaft zu gewährleisten oder herzustellen, insbesondere erfassen sie in keiner Weise die unterschiedlichen Lebensbedingungen von Frauen und Männern, die spezifischen Bedrohungen und Gefährdungen, denen z.B. Frauen gerade auch in Nachkriegszeiten ausgesetzt sind.

Das Konzept der «Human Security», das sowohl externe wie interne Bedrohungen von Gesellschaften, kollektive und individuelle Lebensbedingungen im Blick hat, kann hier eher einen Weg weisen. Es bietet Ansatzpunkte, im Interesse der Herstellung und Gewährleistung von Frauenrechten, systematisch die nach Geschlecht spezifischen und unterschiedlichen Sicherheitslagen und -erfordernisse mit zu erfassen. Allerdings erscheint es aufgrund der sehr weit gefassten Sicherheitsdefinition für die internationale, praktische Politik so nicht umsetzbar. Hier gilt es, sich auf zentrale Aspekte von menschlicher Sicherheit zu konzentrieren, etwa auf die der physischen und psychischen Unversehrtheit.

Die vorliegende Publikation erscheint nun in ihrer 2. Auflage. Sie stellt zentrale Inhalte und Ergebnisse der Fachtagung zur Verfügung und zur weiteren Diskussion, die auch im Jahr 2008 noch Aktualität besitzen. Dazu sind die Beiträge der Referentinnen und Referenten analog zum Tagungsverlauf gebündelt und werden jeweils kurz eingeleitet. Deutsche Texte haben wir im Interesse der internationalen Debatte übersetzt, auf die Übersetzung englischsprachiger Texte ins Deutsche haben wir verzichtet. Wesentliche Diskussionspunkte sowie weiter zu verfolgende Fragen sind im Anschluss an die Beiträge abgedruckt.

Die Tagung und Dokumentation «Human Security = Women's Security? Keine nachhaltige Sicherheit ohne Geschlechterperspektive» hat an vorangegangene Aktivitäten des Feministischen Instituts im Bereich Friedens- und Sicherheitspolitik aus feministischer Perspektive angeknüpft. Die internationale Friedens- und Sicherheitspolitik in ihren feministischen und geschlechterpolitischen Implikationen ist auch im neuen Gunda-Werner-Institut für Feminismus und Geschlechterdemokratie ein zentraler Arbeitsschwerpunkt, der mit dem Schwerpunktthema der Heinrich-

Böll-Stiftung, nämlich «Außen-, Sicherheitspolitik und Konfliktprävention», korrespondiert.⁴

Die Tagung ist ein gelungenes Beispiel von Kooperation mit der Friederich-Ebert-Stiftung und dem Frauensicherheitsrat, denen hier mein besonderer Dank gilt. Bedanken möchte ich mich auch bei den vielen anderen, die zum Gelingen der Tagung wie zur Dokumentation wesentlich beigetragen haben: besonders bei den Referentinnen und Referenten, die zum Teil weite, transkontinentale Wege auf sich genommen haben; bei den freien und festangestellten Mitarbeiterinnen des Feministischen Instituts, insbesondere bei Jutta Kühl, die die Tagung konzeptionell mit vorbereitet hat; bei Anja Feth, die als Praktikantin erheblich zur inhaltlichen wie organisatorischen Vorbereitung beigetragen hat, und danach – inzwischen als externe Mitarbeiterin – sich um die Erstellung der Dokumentation verdient gemacht hat; bei Filiz Türkmen und Ulrike Allroggen.

Mein Dank gilt auch den Dolmetscherinnen und den Übersetzerinnen der Dokumentation sowie den Kolleginnen des Tagungsbüros der Böll-Stiftung, namentlich Gundula Fienbork, ohne deren Einsatz die Tagung nicht realisierbar gewesen wäre.

Berlin, im Dezember 2007

Gitti Hentschel

*Leiterin des Gunda-Werner-Instituts für Feminismus und Geschlechterdemokratie
der Heinrich-Böll-Stiftung*

PREFACE

Within the last ten years, the concepts and strategies underlying the peace and security policy of the Federal Republic of Germany – in correspondence with those of the European Union – have changed rapidly. Among large sectors of the population, the understanding of peace and security has also transformed considerably. “The security of the Federal Republic will be defended, even at the Hindu Kush.” This statement made by the German Minister of Defence Peter Struck was met with fierce criticism and protest in the German public. But his statement only brought to the point a change of paradigm that took place in German and European security policies during recent years. This change of paradigm is expressed for example in the new “Guidelines for Defence Policy” (“Verteidigungspolitische Richtlinien”) issued by the German Ministry of Defence on the 21st of May 2003 – that were discussed in the general public with much less outrage – and in the new EU security strategy that was issued by the European Council in December 2003.

Unlike traditional military-political policies of security, these new strategies are not concerned anymore with the defence of one's own state territory against attacks by external enemies. It is even stated explicitly that a “threat to German territory by conventional forces ... is not existent for the time being”, or that “large-scale aggression against any member states is now improbable”.

The basis for these documents is a new, much broader and seemingly vague concept of security that becomes clear mainly through the descriptions of challenges and threats and the defensive measures which have to be developed against them. Altogether the scenarios of threats against European security are extended considerably, but at the same time are considered not to be very real.

International terrorism, proliferation of weapons of mass destruction, regional conflicts, state failure in some regions of the world and organized crime developing in these areas are mentioned as the “key threats”. But even “taking these different elements together” it is only believed that Europe “could be confronted with a very radical threat indeed”.

It is clear – along the lines of Peter Struck: “The first line of defence will often be abroad.”¹ At the same time it is assumed that “none of the new threats” can “be tackled by purely military means.”² Special importance is to be given to “preventative security policy”. The call for “more resources for defence” comes first in the EU strategy paper, taking precedence over examining possibilities for pooling the EU's military capabilities, and using civilian means and diplomacy. This is corresponding to the German guidelines for defence according to which the German Army shall be turned more and more into an intervention army that is operational and able to react quickly. “International conflict prevention and crisis management – including the

¹ European Security Strategy, II., p.7.

² *ibid*, II., p. 8.

fight against international terrorism – are mentioned as the main tasks for this army. The military tasks are extended into the field of development and foreign policy without any questioning. The borderline between civilian and military activities and missions gets more and more blurred, while the profile of qualification of the armed forces is far from being appropriate for these new tasks.

After the end of the confrontations between East and West and in the course of globalization, this concept of security was developed in the context of different discourses on security since the 1990s. It goes back to changes in the international balance of power and the role of nation states that rendered the importance of armies and military alliances like the NATO questionable and that at the same time became their new foundation of legitimacy. This was brought to a head by the terrorist attacks of September 11th 2001. The new security concept concentrates on global problems that might be a threat to European stability. From a Eurocentrist perspective, just as global strategies of defence are set against these threats, but without conducting a differentiated analysis of their causes. It is not taken into consideration how far this endangers the security of the people used for this strategy or affected by it in other countries. A perspective beyond that of state protagonists is totally missing in this scenario of threats and security.

A different concept of security that was also developed in the 1990s – that of “human security” – is based on the individuals’ need for security and puts their security concerns into the centre of analysis and concepts for action. This concept evolved in the context of developmental policies and takes on a universalistic and at the same time relative perspective. It takes into consideration that the perceptions of threats and security depend a lot on the living conditions of the involved individuals, on their social and political state, as well as on economical and ecological factors. This implies that competing securities and security needs do exist and that concepts for solutions have to ask the question: Which kind of and whose security is at stake? For whom will security be established and against whom?

Unlike the European states and the USA, the Scandinavian countries, Canada and Japan made the concept of human security the basis for their security policies. In May 2003 the “Commission on Human Security”, set up by the UN, released its final report³ which developed the concept of human security as a guideline for action. Here the criterion for assessing security is in how far people are able to live in “freedom of want” and “freedom of fear”.

Gender relationships and the respective gender constructions of a society have an important role in the development as well as the course of violent conflicts. This realization is owed to feminist research that has been elaborating the interrelation of domestic and foreign policies and individual, cultural and structural violence for years and thus formulated a “enlarged” concept of security. For a long time feminist scientists and women’s and peace activists have been calling to include gender perspectives into the analysis of security risks and threats, and into the development of concepts and action guidelines relevant to security questions.

Accordingly, the “enlarged” security concept of the European Union and the Federal Republic of Germany as well as the concept of human security of the UN

3 Commission on Human Security 2003: Human Security Now. In the web: <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>.

Commission and countries like Canada have to be reviewed concerning their respective content of gender analysis and gender-policy implications.

How are the existing EU and German concepts of enlarged security to be evaluated? How sound is the UN Commission's concept of human security regarding its political implementation? Which understanding of security is expressed in these concepts? Which role do they give to a gender-policy perspective? Which demands have to be made on a security concept from a feminist perspective? Which possibilities and limits to integrate the gender perspective has the human security concept compared to the concept of enlarged security? What kind of relation do development policy concepts have to the different security concepts? Which implications has the pursuit of security concepts for the debate on women's and human rights and the standards that were already established in this debate by the women's movement? What does this mean for the feminist political involvement in German and international security policies?

In October 2003 the former Feminist Institute of the Heinrich Böll Foundation held an international symposium in Berlin in cooperation with the Friedrich Ebert Foundation and the Women's Security Council, in order to look into these and other subjects and problems of international peace and security policy in a differentiated way. In public discussion sessions, different panels and working groups, academics, practitioners from the field of peace and development policy and representatives of international organizations and governments discussed the presented concepts and a multitude of raised questions. The ambitious aim was – after clarifying and discussing the various security concepts and ideas in their differences and their (in-)compatibility – to further develop a model of human security oriented on social and political relevance, gives justice to normative feminist ideas and has the potential to be an effective political tool.

In many of the raised questions no final conclusion could be reached. But it became clear that the prevalent security concept of the current German and European policy has to be redefined and the security policy concepts based on it have to be redeveloped and advanced. They are not capable to provide or establish security for the individuals of a society; they particularly do not take into consideration the different living conditions of men and women, the specific threats and dangers that women face, for example in post-war periods. The concept of human security that takes external as well as internal threats to societies into account is a step into the right direction. It provides starting points to systematically assess the gender specific security situations and needs in the interest of establishing and securing women's rights. But because of its very broad definition of security its translation into practical international policy seems to be difficult. Therefore it is important to concentrate on the central aspects of human security, for example the physical and mental integrity.

This publication offers the central contents and results of the symposium for use and further discussion. To this end the contributions of the speakers – as far as they were placed at our disposal – are put together in analogy to the course of the conference, each with a short introduction. Essential / important points of discussion and questions that have to be further deplored are printed following the respective contributions.

The symposium and documentation "Human Security = Women's security? No sustainable security without gender perspectives" picked up the thread of preceding

activities of the Gunda Werner Institute in the field of peace and security policies from a feminist perspective. Since September 11th 2001, the international peace and security policy with its feminist and gender policy implications has been systematically developed into a work focus of the Gunda Werner Institute in correspondence with the focus of the Heinrich Böll Foundation (hbs) on “foreign and security policy and conflict prevention”.⁴

The symposium is a successful example of cooperation with the Friedrich Ebert Foundation and the Women’ Security Council, to whom I want to express my special thanks. I also want to thank all the others who widely contributed to the success of the symposium and the documentation: first of all the speakers, some of whom had to make intercontinental journeys, the freelance and permanent employees of the Feminist Institute, particularly Jutta Kühl, who took part in the conceptional preparation of the symposium, our intern Anja Feth who contributed a lot to the thematic and organizational preparation of the symposium and later – then as an external collaborator – also to the documentation, Filiz Türkmen and Ulrike Allroggen. Special thanks also to the interpreters of “Akzent”, and the translators of the documentation as well as to our colleagues from the hbs conference office, namely Gundula Fienbork, as the symposium would not have been possible without her efforts.

Berlin, December 2007

Gitti Hentschel

Director of the Gunda Werner Institute in the Heinrich Böll Foundation

4 The appendix for more information.

Zur Einleitung

Gender-Mainstreaming in der Sicherheitspolitik – eine Aufgabe der Friedrich-Ebert-Stiftung

Seit Mitte der 1990er Jahre versucht die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Gleichstellung der Geschlechter in allen Projektlinien ihrer Entwicklungszusammenarbeit zu verankern, also in den Mainstream zu bringen. Dies ist bei manchen Themenfeldern gar nicht so einfach, wie es auf den ersten Blick scheint. Es bedarf dazu nicht nur einer Genderkompetenz, sondern ebenso einer großen Kompetenz im jeweiligen Fachgebiet.

Zwei Themenbereiche haben sich in der letzten Zeit als gleichermaßen wichtig wie anspruchsvoll herausgeschält: Makro-ökonomische Fragen, speziell internationale Wirtschaftsbeziehungen, und Außen- und Sicherheitspolitik. Beide Gebiete sind stark männlich dominiert und es gibt nur wenige Analysen, die auch die Genderdimension der Probleme berücksichtigen. Für den Bereich der Sicherheitspolitik soll dies auf dieser Fachtagung geschehen.

Ausgangspunkt für das Engagement der FES im Frauensicherheitsrat war eine Tagung im letzten Jahr, die wir mit UNIFEM, dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen für Frauen, zum Thema «Frauen an die Friedentische – Gender in die Verhandlungen» veranstaltet haben. Ein Ergebnis dieser Konferenz war der Wunsch der Teilnehmenden, ein Forum zu gründen, um die Umsetzung der UN-Resolution 1325 zu unterstützen und zu fördern, einen «Fanclub» für 1325. Zu einem ganz ähnlichen Resultat kamen die TeilnehmerInnen einer Veranstaltung des Feministischen Instituts der Heinrich-Böll-Stiftung mit dem Titel «Brauchen wir einen Weltfrauensicherheitsrat?»

Die Initiative dieser zwei Tagungen griffen beide Stiftungen auf, und im März dieses Jahres fand ein Treffen in Bonn statt, zu dem alle Mitwirkenden der beiden Konferenzen eingeladen waren. Auf diesem Treffen gründete sich ein Netzwerk. Bis jetzt sind knapp 40 Institutionen und Einzelpersonen involviert, die sich mit Fragen von Sicherheit und Frieden auch unter einer Genderperspektive befassen. Nach einigen intensiven und kontroversen Diskussionen um eine adäquaten Namen setzte sich schließlich der Name «Frauensicherheitsrat», kurz «FSR» durch.

Etliche der beteiligten Frauen haben als Praktikerinnen der Entwicklungszusammenarbeit Erfahrungen «vor Ort» einzubringen. Andere arbeiten als Forscherinnen. Eine weitere Gruppe repräsentiert Nichtregierungsorganisationen, die auf nationaler oder internationaler Ebene Lobby-Arbeit für mehr Beteiligung und Chancengleichheit von Frauen machen.

Die Ziele des FSR sind sowohl kurz- als auch langfristig; so geht es z. B. um:

- die kritische Begleitung der Bundesregierung in Bezug auf ihre Arbeit im UN-Sicherheitsrat;
- Initiativen zur Umsetzung der UN-Resolution 1325;
- die Verankerung der Geschlechterperspektive in der Friedens- und Sicherheitspolitik;
- die Entwicklung eines Begriffs von Sicherheit aus einer Genderperspektive;
- die Analyse von Terrorismus und Anti-Terrormaßnahmen ebenfalls aus einer Genderperspektive;
- beispielhafte Analysen von und Vorschläge zu Maßnahmen in Bezug auf spezifische Kriegs- und Konfliktregionen;
- die Bildung eines Expertinnenpools zu sicherheitspolitischen Fragen, die als Referentinnen oder Gutachterinnen zu Rate gezogen oder vermittelt werden können.

Zusammen bringen sie ein großes Maß von Expertise ein, die auch von Nutzen für die Genderorientierung und zur Formulierung von Genderstrategien in sicherheitspolitische Arbeitslinien in der eigenen Projektarbeit sein kann.

Die FES kann andererseits ihre Erfahrungen einbringen, die sie im Bereich ziviler Konfliktbearbeitung und der Organisation von Dialogplattformen zwischen aktuellen und ehemaligen Konfliktparteien in Ländern wie Afghanistan, Kolumbien, Angola usw. hat, und dies gilt in ähnlicher Weise wohl auch für die Heinrich-Böll-Stiftung.

In Deutschland ist die FES Teil des Netzwerks FriEnt, das im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) angesiedelt ist und von sieben staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen aus den Bereichen Entwicklungspolitik und Friedensförderung ins Leben gerufen wurde. Die Ziele dieser Arbeitsgruppe sind die Verbindung von Forschung und Praxis und der Austausch von Erfahrungen auf dem Gebiet der Krisenprävention und Friedensförderung. Damit soll die Entwicklungszusammenarbeit auf diesem zunehmend bedeutenden Gebiet qualifiziert und stärker verankert werden. Die FES engagiert sich in diesem Bereich bei der Entwicklung eines Instrumentariums zur konfliktbezogenen Wirkungsbeurteilung (PCIA) das besonders auf die Erfordernisse gesellschaftspolitischer Kooperationsprogramme zugeschnitten ist. Die dort entwickelte Methode der Konfliktanalyse soll nicht nur zur Entwicklung konfliktsensitiver Ansätze führen, sondern als fester Bestandteil in die Projektplanung und -evaluierung miteinbezogen werden.

Für all diese Aufgaben ist ein internationaler Austausch ebenso sinnvoll wie nützlich.

Eine internationale Konferenz wie die heutige, die besetzt ist mit hochrangigen Wissenschaftlerinnen, die sich für die Partizipation von Frauen einsetzen, soll ein Beitrag zu diesem Ziel sein. Von ihren Erkenntnissen erhoffen wir uns als Stiftung und Mitglied des Frauensicherheitsrats zusätzliche Informationen und anregende Gedanken für die Diskussion.

Introduction

Gender-Mainstreaming in Security Policy: A Task of the Friedrich Ebert Foundation

Since the middle of the nineties, the Friedrich Ebert Foundation (*FES/Friedrich-Ebert-Stiftung*) has been seeking to anchor gender equality in all the projects of its development cooperation in order to make it part of the mainstream. In some subject areas this is not as easy as it may seem at first sight. For it requires not just a gender competence, but also a great proficiency in the subject matter concerned.

Two particular thematic complexes recently proved to be important and demanding at the same time: macro-economic issues, especially international economic relations, and foreign and security policies. Both areas are strongly dominated by men, and there are only a few analyses that equally include the gender dimensions involved in those problems. For the area of security policy, this shall be done at the symposium.

The starting point for the *FES'* commitment in the Women's Security Council was a conference held last year, which we organized in collaboration with UNIFEM, the United Nations Development Programme for Women, on the subject of "Women to the Peace Tables – Gender on the Agenda". One result of that conference was the wish of the people attending to create a platform, in order to support and promote the implementation of the UN Resolution 1325, i.e. a "fan club" for 1325. A similar conclusion was developed by the participants of an event organized by the Feminist Institute of the Heinrich Böll Foundation titled: "Do We Need a World Women's Security Council?"

The initiative that resulted from the two conferences was then taken up by both foundations and, in March of this year (2003), there was a meeting in Bonn to which all participants of the two conferences were invited. During that meeting, a network was founded. Up to now, just under 40 institutions and individuals have been involved, who deal with the issues of security and peace also from a gender perspective.

After a few intensive and controversial discussions about a suitable name, the designation of "Women's Security Council" was ultimately accepted, in short "WSC". Many of the women involved can contribute their experience as field workers in development cooperation. Others are active in research. Another group represents the non-governmental organizations lobbying for a greater involvement and for equal chances of women, both at the national and international level.

The objectives of the WSC are both short and long term in character, thus for instance dealing with:

- a critical observation of the Federal Government, regarding its work in the UN Security Council;
- special initiatives for an implementation of the UN Resolution 1325;
- the anchoring of a gender perspective in peace and security policies;
- the development of a security concept from a gender perspective;
- the analysis of terrorism and anti-terrorist actions, also from a gender perspective;
- model analyses of and suggestions for actions to be taken in particular regions of war and conflict;
- the creation of a pool of expert women for security policy issues, which can be consulted or placed as lecturers or experts.

Altogether, these women show a high amount of expertise, which could also be useful for gender orientation as well as for formulating and integrating gender strategies in the security policy guidelines of their own project activities.

The *FES*, on the other hand, can contribute the experience it has made in the field of civil conflict management and in the organization of dialogue platforms for any current and former parties of conflict, in countries such as Afghanistan, Colombia, Angola etc.; and this probably applies to the Heinrich Böll Foundation, too.

In Germany, the *FES* is part of a network called *FriEnt*, which is located in the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (*BMZ*) and which was founded by seven state and non-state organizations from the fields of development policy and peace promotion. The objectives of the working group are to combine research and practice, and to support the exchange of experience in the fields of crisis prevention and peace promotion. Through that initiative, the development cooperation in this field that is becoming increasingly important shall be better qualified and more strongly embedded. In this regard, the *FES* is committed to the development of an instrument suited for a conflict-related analysis of effects (PCIA) that is particularly tailored to the requirements of any socio-political programmes of cooperation. The method of conflict analysis elaborated here is not just supposed to lead to the development of certain conflict-sensitive approaches, but shall also be integrated as part and parcel of the planning and evaluation of projects.

For all these assignments, international exchanges are both reasonable and useful.

International conferences like the one we are attending today, with high-ranking women scientists working for an active participation of women, are supposed to contribute to achieving that goal. From their knowledge, we – in our capacity as a foundation and as members of the Women's Security Council – hope to get some additional information and some inspiring ideas for our discussion.

Globale Geschlechterpolitik, Geschlechterdemokratie und Human Security

1 Geschlechtliche Ungleichheit in der Globalisierung

Globalisierung ist – je nach Standpunkt – zu einer Art Zauber- oder grundlegender Kritikformel geworden. Für neoliberale Positionen bedeutet sie mehr Markt und mehr Effizienz. Die gesellschaftskritischen Ansätze verweisen hingegen eher auf die ungebremste Dynamik globaler Akkumulation, 'grenzenlose' Ausbeutung von Arbeitskräften und Inwertsetzung von Natur. Zugleich werden die Felder von Widersprüchen, von Ungleichzeitigkeiten und das Spektrum möglicher Optionen nur wenig ausgeleuchtet.

Festhalten lässt sich, dass sich mit der Globalisierung sowohl das wirtschaftliche und politische Wachstum als auch die internationale Ungleichheit ausgeweitet haben: Die globale Einkommensungleichheit hat von 1988 bis 1993 deutlich zugenommen.¹ Aber das geht nicht auf eine zunehmende globale Verarmung, sondern auf das gestiegene Weltbruttosozialprodukt und die *ungeheure Zunahme des Reichtums* zurück, der sich aus der globalen Ungleichheit der *Verteilung* ergibt. Große Transnationale Unternehmen sind materielle und machtmäßige Gewinner der Globalisierung. Die Zahl der Armen ist demgegenüber zwar leicht zurückgegangen, aber die Armut wurde nicht aufgehoben. Um 1985 stellten die Vereinten Nationen (UN) fest, dass Frauen ca. zwei Drittel der Arbeit auf der Welt leisten, aber nur zehn Prozent des Einkommens erhalten und nur ca. ein Prozent des Produktivvermögens haben; daran hat sich laut neueren Untersuchungen nicht viel geändert (Unifem 2000). Diese Daten verweisen einerseits auf die Zunahme des globalen Reichtums, andererseits aber auf die Ungleichheit in den Zugangschancen, die nach Geschlecht zugespitzt wird.

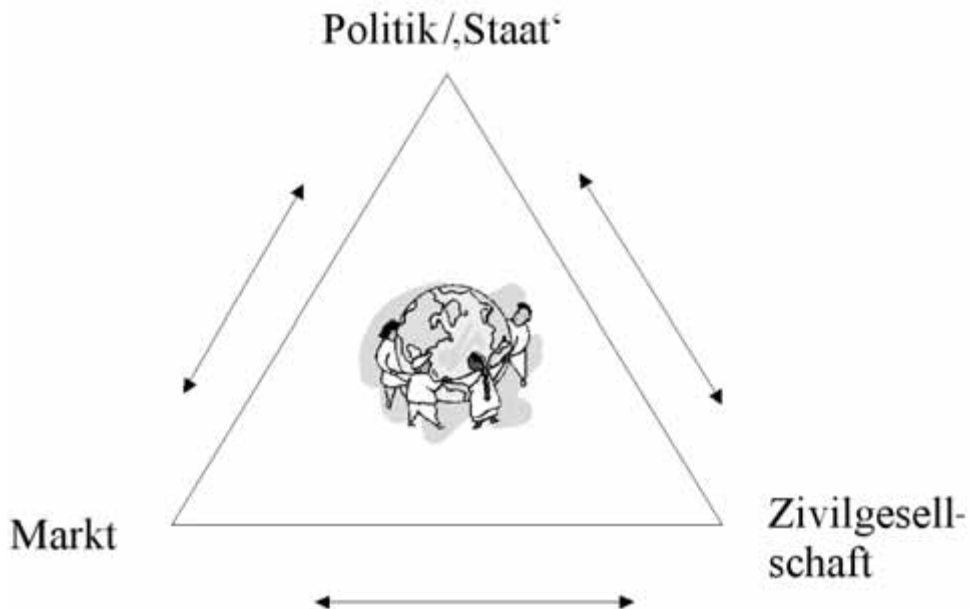
Einfache Thesen wie «Die Globalisierung verschlechtert die Lage der Frauen» sind also nicht angemessen. Vielmehr geht es darum, die Widersprüchlichkeit von *Integration und Unterordnung/Ausbeutung* und die Heterogenität zu begreifen, die sich aus der *Glokalisierung*, d. h. der Wechselwirkung der Globalisierung mit den regionalen wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Zusammenhängen, ergibt und

¹ Der globale Gini-Index ist von 1988 bis 1993 von 0.63 auf 0.66 gestiegen. Laut einer Schätzung des United Nations Development Program (UNDP) haben die 200 Reichsten der Welt 1999 ein Vermögen von 1.135 Milliarden Dollar; das beträgt etwas mehr als das Siebenfache des Einkommens der 582 Millionen Bewohner der am wenigsten entwickelten Länder (UNDP 2000: 82). Bei der Vermögensschätzung beruft sich die UNDP auf die Liste der Zeitschrift Fortune. Es handelt sich um eine eher plakative und grobe, methodisch nicht abgesicherte Schätzung, die aber dennoch auf das Ausmaß der Ungleichheit hinweist.

die ganz unterschiedliche Auswirkungen auf die Geschlechterverhältnisse und Frauen hat. So haben Arbeiterinnen in den Freien Produktionszonen in Südkorea in den 1980er und 1990er Jahren Lohnerhöhungen und das Recht auf gewerkschaftliche Organisation erkämpft, und die Frauenbewegungen mischen sich nun in die Politik und die Parteien ein (Kang 2003). Demgegenüber siedelten sich in China nun Transnationale Unternehmen aus dem Norden, aber auch u. a. aus Südkorea an, in denen Arbeiterinnen zu Niedrigstlöhnen lange Arbeitstage leisten und kaum Arbeitsrechte haben.

Ich habe andernorts eine Arbeitsdefinition von Globalisierung vorgeschlagen, in der die ökonomischen, politischen und internationalen Kommunikationsprozesse verbunden werden (Lenz 2001). Ich sehe sie als offenen Prozess, in dem Transnationale Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs), auch die globalen Frauennetzwerke, wichtiger werden. In den UN-Dekaden der Frau konnten diese Netzwerke wichtige Regulierungen, u. a. das Gender-Mainstreaming mit seiner rechtlichen Verbindlichkeit für den EU-Vertrag von Amsterdam, erreichen.

In der Globalisierung werden drei Steuerungssysteme parallel wirksam, die miteinander in Wechselwirkung stehen: der Markt, supranationale Organisationen/ Staaten und Netzwerke (also auch Frauen- und Gendernetzwerke). Man kann dies als eine Art magisches Dreieck sehen: Zwischen den Einflüssen von Markt, supranationalen Organisationen/ Staaten und Netzwerken und ihren Wechselwirkungen können sich auch in der Globalisierung neue soziale Regulierungen ergeben. Trotz aller neoliberalen Rhetorik, dass nur der Markt und die Deregulierung in der Globalisierung weiterhelfen würden, konnten gerade in der Geschlechterfrage internationale Standards eingefordert und in manchen Bereichen auch durchgesetzt werden. Die Dekaden der Frau von 1975 bis 1995 mit ihren geschlechterpolitisch bahnbrechenden Beschlüssen (vgl. Zwingel 2001) bieten ein besonders relevantes Beispiel dafür.



Allerdings ist der Markt mit seiner Handlungslogik laut Altvater/ Mahnkopf (1996) das dominierende Steuerungssystem. Indem die anderen Steuerungssysteme für Marktprozesse instrumentalisiert werden, stehen sie immer unter Druck, ihre eigene Logik aufzugeben oder den Marktprozessen anzupassen. Die Netzwerke, insbesondere die sozialen Bewegungen und die Frauenbewegungen, können dennoch versuchen, Problemlagen wie z. B. sexuelle Gewalt zu thematisieren, um auf internationaler und nationaler Ebene Regeln zu erreichen, wie z. B. die Ächtung von Frauen- und Menschenhandel oder der Vergewaltigung im Krieg, wie es ihnen auf der UN-Menschenrechtskonferenz in Wien 1993 gelungen ist (vgl. Dackweiler 2000).

2 Zur Geschlechterfrage nach dreißig Jahren UN-Dekaden der Frau

Was haben die Dekaden der Frau ab 1975, die Frauenbewegungen und die Entwicklungen vor Ort in den letzten dreißig Jahren gebracht? In der Mehrheit der Regionen hat sich eine rasch voranschreitende Integration der Frauen ergeben, während aber die Unterordnung von Frauen nicht aufgehoben oder auch reorganisiert wurde (vgl. ausführlich Lenz 2002).

In der Bildung und im Zugang zu internationaler Kommunikation, insbesondere zum Internet, haben Frauen in vielen Regionen aufgeholt, doch sind die Fortschritte nicht hinreichend. Zudem haben sich zwei große regionale Einbrüche, die unmittelbar mit der Globalisierung zusammenhängen, nachteilig ausgewirkt: Die Strukturanpassungen unter dem Einfluss des Internationalen Währungsfonds (IWF) führten vor allem im subsaharischen Afrika zu Einschnitten in Schulen, besonders auf dem Land; diese Rückschritte tragen zu weiterhin erschreckend hohen Analphabetismusraten auch bei jungen Frauen zwischen 15-24 Jahren bei (UN 2000: 87). Der Transformationsprozess hat in Osteuropa und Russland zu einem gewissen Rückgang des Bildungszugangs bei Jungen und Mädchen, vor allem aus armen, ländlichen oder Minderheiten-Familien, geführt (UN 2000: 85). Angesichts dieser widersprüchlichen Tendenzen lässt sich von einer Modernisierung von Ungleichheit sprechen: Frauen werden in regional unterschiedlichem Umfang in Bildung und die Informations- und Kommunikationstechnologien integriert, aber es zeigen sich sowohl traditionelle als auch neue Formen des Ausschlusses.

In der Grundbildung lag Mitte der 1990er Jahre der Schulzugang von Mädchen und Jungen in Lateinamerika, Ostasien, Zentralasien bei 80-90 Prozent; er war in etwa gleich, oder Mädchen hatten sogar einen leichten Vorsprung. Durch großen Einsatz erreichte Südafrika einen fast allgemeinen Zugang von Jungen (95 Prozent) und Mädchen (99 Prozent) (UN 2000: 86). Dramatische geschlechtliche Ungleichheit tritt dagegen in Südasien (Mädchen: 64 Prozent; Jungen: 77 Prozent) und im subsaharischen Afrika außer Südafrika (Mädchen: 47 Prozent; Jungen: 59 Prozent) auf. Nach Schätzungen der UNESCO (UN-Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur) sind fast zwei Drittel der Analphabeten auf der Welt weiblich, und ihre Zahl wird noch zunehmen: Die Zahl der weiblichen Analphabeten wird bis 2005 im subsaharischen Afrika auf 91 Millionen und in Südasien auf 285 Millionen steigen. Diese Frauen werden von der Entwicklung ihrer Fähigkeiten und sozialer und politischer Partizipation weitgehend ausgeschlossen werden; in der Globalisierung haben sie kaum Chancen (UN 2000: 87).

Bei Zugang zur tertiärer Bildung ist der Zugang für Frauen und Männer in weiten Teilen der Welt immer noch gering. Doch ist der *Gender Gap* um die Mitte der 1990er

Jahre deutlich zurückgegangen, und in den entwickelten Ländern sowie im (überwiegend islamischen) Westasien und der Karibik überwog der Frauenanteil sogar leicht. Die Fächerwahl ist international wichtig für die berufliche Laufbahn von Männern und Frauen, wobei herkömmlicherweise international eine Konzentration von Männern in Technik- und Naturwissenschaften, sowie von Rechts- und Wirtschaftswissenschaften festzustellen war. Doch international hat sich der *Gender Gap* in den Rechts- und Wirtschaftswissenschaften und den Naturwissenschaften verringert (UN 2000: 93). So lag der Frauenanteil in Mathematik/ Informatik, den Ingenieurs- und Naturwissenschaften in vielen Ländern weit über dem in Deutschland: Spitzenreiter sind Länder in Osteuropa, in Lateinamerika, in Ostasien die Philippinen und Thailand außerhalb des ‚konfuzianischen Gürtels‘ und einige arabische Länder (Algerien, Jordanien, Libanon). In wenigen Ländern Osteuropas und Lateinamerikas sowie den Philippinen sind Naturwissenschaften mit 60-70 Prozent zum ‚Frauenstudium‘ geworden (UNDP 1999: 178–180).

Der Zugang zum Internet ist auf globaler Ebene von einer tiefgehenden *doppelten Digital Divide* u.a. nach Geschlecht und Region gekennzeichnet. Disparitäten trennen «die Personen mit Bildung von AnalphabetInnen, Männer von Frauen, Reiche von Armen, Junge von Alten, die Stadt vom Land» (UNDP 1999: 63). Die größten Gruppen der NutzerInnen sind gut gebildet, weiß, unter 35 Jahren und männlich (UNDP 1999: 63). Doch globale Frauennetzwerke nutzen das Internet intensiv und erfolgreich; ein Beispiel bildet das Netzwerk *Women Living Under Muslim Law* (WLUM).

Bei dem Zugang zu Erwerbstätigkeit zeigen sich ebenfalls die widersprüchlichen Tendenzen einer Modernisierung von Ungleichheit: Die Erwerbsintegration von Frauen ist in einigen Regionen (z. B. den USA, Westeuropa und Lateinamerika) rasch angestiegen. Die Muster der weiblichen Erwerbsintegration in den letzten 20 Jahren – parallel zur Globalisierung – sind regional sehr unterschiedlich. In Nordamerika und Westeuropa sind die weiblichen Erwerbsquoten auf die Hälfte oder mehr angewachsen, in Lateinamerika auf ca. 40-50 Prozent. Das erste Muster ist also eine rasch zunehmende Erwerbsintegration von Frauen, auch Müttern, während der Kinderbetreuungsphase (UN 2000: 110-2). Das zweite Muster bildet ein leichter Anstieg oder Kontinuität bei einer hohen Frauenerwerbstätigkeit, die auf vorige Modernisierungsphasen zurückgeht. In Osteuropa blieb die weibliche Erwerbsquote weiterhin hoch. In Ostasien lag sie bereits um 1980 bei knapp unter 60 Prozent und wuchs nun leicht. Im subsaharischen Afrika außer Südafrika betrug die Quote entsprechend der herkömmlichen Geschlechterrollen 64 Prozent um 1997 (ibid.). Auch hier sind Mütter während der Kinderbetreuung erwerbstätig (UN 2000: 110-2). Das dritte Muster ist die langsame Erwerbsintegration von Frauen in Nordafrika (29 Prozent) und Westasien (33 Prozent) um 1997 (ibid.). Sie wächst allmählich sowohl in modernen und qualifizierten Berufen mit Geschlechtertrennung (so dass z. B. Ärztinnen Frauen behandeln), als auch in geschlechtergemischten Arbeitskontexten, wenn die Berufe ein hohes Prestige haben (wie z. B. bei LehrerInnen) und deswegen auch für Frauen legitim werden.

Allerdings hat die Erwerbsintegration von Frauen die männlichen Hierarchieebenen im Management und die hohe geschlechtliche Segregation (noch) nicht wesentlich verändert. Wirtschaftliche Führungspositionen haben als Entscheidungspositionen in der Globalisierung strategische Bedeutung. Das Management hat in der

OECD (mit Ausnahmen), im Nahen Osten, in Asien und in den Entwicklungsländern einen *Männeranteil von mehr als 80 Prozent*. Nur in fünf OECD Ländern liegt dieser darunter, in Kanada und den USA immerhin bei unter 60 Prozent (Anker 1998: 263, 268-9). Auch die Vorarbeiter/ Meister, d. h. die Führungsgruppen vor Ort in der Produktion, sind «Mannschaften» mit einem *globalen durchschnittlichen Männeranteil von mindestens 90 Prozent* (ebda.: 263, 274-6).

Frauen arbeiten international mehr in der Lohnarbeit, aber dies wird nicht durch Veränderungen in der unbezahlten Arbeit aufgefangen. Deswegen geraten beschäftigte Frauen international in Zeitfallen oder Zeitwickmühlen: Sie müssen durch individuelle Zeitstrategien strukturelle Rücksichtslosigkeit ausbalancieren, so dass sie eher in Teilzeitarbeit oder irregulärer Beschäftigung zu finden sind. Ferner sind Frauen häufiger in unbezahlter oder informeller Beschäftigung tätig. Frauen sind in vielen Teilen der Welt vorrangig für die Ernährung und Versorgung ihrer Kinder verantwortlich und sie haben die alltägliche ‚Ernährerrolle‘, auch wenn der ‚Haupternährer‘ arbeitslos wird oder ausfällt. Bei allein Erziehenden spitzt sich die Zeitfalle zu. Frauen arbeiten durchschnittlich sehr viel länger als Männer, zählt man die bezahlte und die unbezahlte Arbeit zusammen (World Bank 2001: 66). Deswegen wirken sich der Um- oder Rückbau des Wohlfahrtsstaats oder öffentlicher Leistungen gerade auf Frauen dramatisch aus. Die IWF-Forderungen zur Kürzung «unproduktiver Sozialbereiche» in Kinderversorgung, Schulen oder dem Gesundheitswesen, haben in den Entwicklungsländern Frauen in den Armenschichten, die die Mehrheit bilden, hart getroffen.

Insgesamt fasst die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) die widersprüchliche Modernisierung für Frauen auf dem Arbeitsmarkt so zusammen: «Während einige Frauen die größeren Chancen auf dem Arbeitsmarkt und die gestiegene wirtschaftliche Autonomie nutzen können, werden viele Opfer des Wandels. Frauen sind weiterhin in den am wenigstens geschützten wirtschaftlichen Bereichen überrepräsentiert und die Zunahme weiblicher Haushaltsvorstände bedeutet, dass die Unsicherheit der Frauenbeschäftigung auch die Kinder und andere abhängige (Haushaltsmitglieder, IL) betrifft. Die Ungleichheit, die in die gegenwärtigen Arbeitsmarktinstitutionen eingebaut ist, zeigt sich in der beruflichen Segregation, den geschlechtlichen Lohnunterschieden und dem Phänomen der *Glass ceiling*.² Zugleich muss neuen Herausforderungen begegnet werden: Die Struktur der Produktion und das Verständnis von Arbeit verändern sich und die Haushaltsformen werden vielfältig. Unternehmen brauchen größere Flexibilität, aber zugleich brauchen Beschäftigte größere Autonomie und Sicherheit. Die Notwendigkeit, zwischen Familienanforderungen und bezahlter Arbeit zu balancieren, setzt Frauen und Männer unter Druck» (ILO GB.277-2000-03-0121-1-EN.Doc).

Einkommensarmut ist ein weltweites Problem: 1,2 Milliarden, d. h. ca. ein Fünftel der Weltbevölkerung, haben nur einen Dollar täglich. Dieser ungeheure Armutssockel besteht trotz leichter Fortschritte der Armutsbekämpfung. Armut wird auch in Industrieländern wieder zum Massenschicksal (UNDP 2000: 34; UNDP 1998: 25-34).

² *Glass ceiling* ist ein Bild für die Beobachtung, dass Frauen trotz gleicher betrieblicher Qualifikation nur bis zu einer gewissen Stufe befördert werden und dann an eine unsichtbare ‚Glasdecke‘ stoßen.

Die These eines sehr viel höheren Anteils von Frauen unter den Armen wurde empirisch nicht belegt, doch besondere Gruppen wie Witwen und allein lebende ältere Frauen haben ein hohes Risiko. Umgekehrt gilt: In vielen Regionen haben Frauen unter den Armen erschwerten Zugang zu Bildung und Gesundheit (World Bank 2001: 61-69). So kumulieren Armut, Minderheitenstatus und weibliches Geschlecht in besonders hohen Barrieren für die Wahrnehmung der Chancen der Globalisierung und in besonders hohen Risiken.

Der Zugang von Frauen zu politischen Entscheidungspositionen ist weltweit gestiegen (mit Ausnahme einiger neuer männlicher «Biotope» in Osteuropa). Der Frauenanteil in den Parlamenten ist gewachsen.³ Doch haben erst einige Länder das Ziel einer Beteiligung von Frauen an den politischen Positionen in Höhe von 30 Prozent erreicht, das der UN-Weltaktionsplan und andere UN-Gremien gesetzt haben: die skandinavischen Länder, Deutschland, die Niederlande und Südafrika (Unifem 2000: 76). Ansonsten verharrt der Frauenanteil im Parlament in den USA bei 13 Prozent und ist damit gleich wie in Lateinamerika und Ostasien. Im subsaharischen Afrika liegt er bei 10 Prozent (außer Südafrika, s. o.), in Westasien bei 5 Prozent und in Nordafrika bei 3 Prozent. In Regierungsämtern ist die Partizipation bei Frauen trotz leichter Fortschritte noch geringer. Im Weltdurchschnitt ist sie bei 8 Prozent; in 16 Ländern (allen voran Skandinavien) hatten Frauen mehr als 20 Prozent der Kabinettsposten, aber in 45 Ländern saß keine Frau im Kabinett (UN 2000: 165-6). Von einer Feminisierung der Parlamente oder gar Geschlechtergleichheit kann also nur in Ausnahmefällen gesprochen werden; es kündigt sich jedoch ein ‚Frauenfrühling‘ an, d. h. der Auftakt zur Partizipation und ein erster Bewusstseinswandel.

3 Überlebensfragen als Anliegen der feministischen Politiken

Aber dass mehr Frauen in Machtpositionen sind, heißt nicht, dass sie sich für Gleichheit einsetzen oder bei den gemeinsamen Überlebensfragen weiterkommen. Es ist wichtig, zwischen Frauenförderung und feministischer Politik zu unterscheiden. Letztere braucht klare Ziele, die sich an den gemeinsamen vergeschlechtlichten Überlebensfragen orientieren, und internationale Koalitionen für globale Geschlechterdemokratie. Die wichtigsten vergeschlechtlichten Überlebensfragen sind weiterhin:

- bezahlte und unbezahlte Arbeit;
- nachhaltige Entwicklung (die kommende Generation, Umwelt, Wirtschaft);
- sexuelle Gewalt;
- Migration und Flucht;
- Gewalt, Kriege und bewaffnete Konflikte.

Während die Integration und die Polarisierung von Frauen in die Arbeit schon angesprochen wurde (s. o.), sollen die anderen Fragen teils kurz beleuchtet werden. Nachhaltige Entwicklung ist eine Genderfrage, die wesentlich für die kommende

3 Dabei lassen sich folgende Ursachen feststellen: 1) Demokratisierungsbewegungen wie in Frankreich (parité) oder im südlichen Afrika, wo Geschlechtergleichheit als Teil der Demokratisierung anerkannt wird; 2) Quoten für Repräsentation oder Kandidaturen zum Parlament (in mindestens 25 Ländern); 3) politischer Bewusstseinswandel in Parteien und Öffentlichkeit, die sich teils ebenfalls in Parteiquoten ausdrücken (Unifem 2000: 76-80; UN 2000: 163-8).

Generation, die Umwelt und die Wirtschaft ist. Beispielsweise holen Frauen Wasser und wirtschaften damit. Bei Privatisierung können sie nicht bezahlen. In der Regel sind sie nicht in den örtlichen Wasser-Räten in der Gemeinde (sie leisten unbezahlte Arbeit, aber haben keine Ressourcen und Stimme). Damit ist die Wasserversorgung der Kinder und Alten und die lokale Wirtschaft zur Eigenversorgung, die häufig von Frauen getragen wird, gleichermaßen gefährdet.

Frauen und Kinder bilden 75 Prozent der Flüchtlinge (UNHCR). Die Migration wird feminisiert, wobei der Frauenhandel international zunimmt und gewalttätiger wird.

Die Menschenrechte von Frauen sind durch sexuelle Gewalt bedroht, die sich in Formen von alltäglicher Misshandlung in Beziehungen, Vergewaltigungen im Alltag und im Krieg, sowie in sexueller Belästigung im Beruf vollzieht (UN 2000: 152-161). Laut dem Weltbevölkerungsbericht von 2000 hat jede dritte Frau sexuelle Gewalt oder andere Formen von Gewalt erlebt; vier Millionen Frauen werden jährlich in die Ehe, Prostitution oder Sklaverei verkauft – häufig auf globalen Handelswegen vom Osten in den Westen, vom Süden in den Norden (Süddeutsche Zeitung, 19.10. 2000). Diese Menschenrechtsverletzungen behindern Frauen in ihrer öffentlichen Partizipation in Politik und – wie im Fall der sexuellen Belästigung – im Beruf. Die IV. Weltfrauenkonferenz der UN in Peking 1995 hat in ihrer Abschlusserklärung den internationalen Konsens festgehalten, dass Gewalt gegen Frauen von den Regierungen der Staaten durch Prävention und Sanktionen bekämpft werden muss.

Gewalt, Kriege und bewaffnete Konflikte sind regelmäßig mit sexueller Gewalt verbunden. Vergewaltigungen von Frauen werden seit der UN-Menschenrechtskonferenz (1993) als Kriegsverbrechen anerkannt, werden aber in Kriegen und bewaffneten Konflikten weiter durchgeführt. Der Frauenhandel aus Konfliktzonen (z. B. Ex-Jugoslawien) hat zugenommen.

Bürgerkriege und bewaffnete Konflikte werden oft von männlichen Gewaltunternehmern (und ihren Unterstützerinnen) getragen. Sie verfügen über Waffen, über Zugang zu internationalen Märkten für Rohstoffe oder andere Ressourcen und schließlich können sie in den von ihnen kontrollierten Regionen plündern und Menschen/ Frauen rauben. In *failed states* halten sie als Mikrounternehmer aufgrund ihrer Interessen die Konflikte – ihr Geschäftsfeld – aufrecht. Weibliche und männliche FriedensunternehmerInnen in der Zivilgesellschaft verfügen nicht über entsprechende Ressourcen.

Bevor ich nun kurz auf das neue Konzept der Human Security eingehe, möchte ich an die neuere Diskussion um eine inklusive Geschlechterpolitik erinnern, wie sie u. a. von Nancy Fraser im Dialog mit Axel Honneth formuliert wurde. Nancy Fraser hebt hervor, dass ihre wesentlichen Ziele sowohl die sozioökonomische Verteilungsgerechtigkeit als auch die Politik der Anerkennung, also die Würdigung von Differenz und Individualität (auch der Frauen oder Minderheiten) umfassen muss (Fraser, Honneth 2003). Die dritte tragende Säule dieser Politik (die Nancy Fraser ausspart), ist die Partizipation.

4 Human Security und Geschlechterdemokratie

Das Konzept der Human Security scheint die Überlebensfragen insofern anzusprechen, als sie in einem umfassenden Begriff menschlicher Sicherheit mitbedacht

werden. Diese Sicherheit soll nicht mehr vom Staat gegeben werden, ist nicht ‚staatszentriert‘, sondern gehört zur menschlichen Freiheit und den Menschenrechten (vgl. Commission on Human Security). Sadako Ogata fasst das Grundkonzept gut zusammen (Ogata 2003):

«The Commission conceptualizes human security in terms of protecting people's vital freedoms from critical and pervasive threats, in ways that empower them so that they fulfill their strengths and aspirations. As such, the Commission does not distinguish between the freedom from want and freedom from fear. The Commission focuses on people as the main stake holders of ensuring security. By people, we refer particularly to communities that bind individuals along ethnic, religious, social links and values. Public opinion and civil society organizations play an increasingly important role in the prevention of violent conflicts as well as the eradication of poverty.

To attain the goals of human security, the Commission proposes a framework based upon the protection and empowerment of people. Neither of these can be dealt with in isolation as they are mutually reinforcing. Protection refers to the norms, processes and institutions required to shield people from critical and pervasive threats. It implies a 'top-down' approach, such as establishing the rule of law, accountable and transparent institutions, and democratic governance structures. States have the primary responsibility to implement such a protective infrastructure. Empowerment emphasizes people as actors and participants in defining and implementing their vital freedoms. This implies a 'bottom-up' approach. People protected can exercise choices. And people empowered can make better choices, and actively prevent and mitigate the impact of insecurities. The protection-empowerment framework is embodied in the functioning of any well governed state. (...)

In addition to examining the state security perspective, we were able to gain from two other human centered concepts, namely human rights and human development. Both are widely known, and championed with records of achievements. The concept of human security does not replace but complements them in significant ways. Respecting human rights is at the core of protecting and empowering people. Human rights identify the rights and obligations to be upheld as legally binding responsibilities as well as moral imperatives. Human security, through the protection-empowerment framework gives better means to realize human rights. It gives equal importance to civil and political as well as to economic, cultural and social rights, and thereby addresses violations in integrated and comprehensive ways. The human development approach has enriched development thinking in the last decade by shifting development thinking away from inanimate economic growth to human lives and well being. In the words of Amartya Sen, human development carries a positive quality of progress toward 'growth with equity'...» (Ogata 2003).

Das Human-Security-Konzept bringt fruchtbare und weiterführende Elemente: So ist die Integration von Sicherheits-, Armuts- und Migrationsfragen beeindruckend; ferner ist die Sicherheit der Menschen im Alltag statt der staatszentrierten Sicherheit das wesentliche Ziel. Es versucht Sicherheit, Schutz (protection) und Empowerment parallel zu denken.

Aber die Schutz-Metaphorik reizt zum Einspruch: Sicherheit, Schutz und Machtbildung sind eben keine parallelen Prozesse. Vielmehr zeigt die Geschlechterforschung, dass Protektion vor allem auf staatlicher oder privater Gewalt (wie auch Max Weber das sah) oder Paternalismus beruht und deswegen meist im Widerspruch zu

Empowerment und Autonomie steht. Human Security läuft Gefahr, in breiter Beliebtheit als unverbindliche Konsensformel zu dienen. Insofern ist Human Security eher ein weiteres Instrument in dem ausgefächerten Arsenal rhetorischer Politik, anstatt dass es zur konkreten Strategiebildung dienen könnte.

Zugleich aber werden wesentliche Konzepte der Geschlechterdemokratie nicht mehr erwähnt (und so unter der Hand aufgegeben): die sozialen, kulturellen und ökonomischen Menschen- und Frauenrechte werden ebenso wenig ausgearbeitet wie ein Konzept von Gerechtigkeit. Während der Freiheitsbegriff eingearbeitet wird («freedom from want and freedom from fear», s. o.), scheint Gleichheit ein Fremdwort für die Human-Security-Kommission. Die Vorstellung von Protektion, von Sicherheit, die gegeben wird, begründet vielleicht, warum die Partizipation gerade von Frauen keinen systematischen Stellenwert hat. Die Aktivierung der Friedensansätze der Zivilgesellschaft wird zwar rhetorisch erwähnt, aber nicht strategisch ausgearbeitet.

Human Security kann also den Ansatz der globalen Geschlechterdemokratie nicht ersetzen. Dennoch könnte ein geschlechterdemokratisches und profiliertes Konzept von Human Security entwickelt werden. Einige wesentliche Bausteine dafür wären:

- Sicherheit vor militärischer Gewalt durch konsequente Friedenspolitik, wobei die Reform und Stärkung der UN zentral ist;
- verbindliche internationale Regelungen zur Reduktion des Waffenhandels;
- Friedensdividenden für FriedensunternehmerInnen, d. h. auch die Förderung vor Ort;
- kultureller Dialog auf Grundlage der Frauen- und Menschenrechte und Friedenserziehung;
- Sicherheit vor häuslicher und ziviler Gewalt;
- Antigewalt-Netzwerke vor Ort;
- Politik gegen sexistische und rassistische Ideologien und Fundamentalismen;
- Sicherheit in Lagen der Verwundbarkeit aufgrund des Fehlens von Menschenrechten und Netzwerken (Migration/ Illegale), die sich in institutionellen Rechten, Regeln und Routinen ausdrückt.

Human Security ist sinnvoll als *ein* Element der Politik für Geschlechterdemokratie. Aber da es auf die Schutz- und Freiheitsdimension zugespitzt ist, reicht es nicht als Gesamtrahmen und schon gar nicht als Ersatz dafür!

Literatur

- Anker, Richard (1998): Gender and Jobs. Sex segregation of occupations in the world, Genf.
- Commission on Human Security (2003): Human Security Now, New York.
- Dackweiler, Regina (2000): «Wir sind der Nukleus der globalen Zivilgesellschaft» – Zusammenspiel und Wechselverhältnis der internationalen und nationalen Frauenbewegungen am Beispiel des österreichischen Gewaltschutzgesetzes, in: Lenz, Ilse/ Mae, Michiko/ Klose, Karin (Hg.): Frauenbewegungen weltweit. Aufbrüche, Kontinuitäten, Veränderungen, Opladen, S. 167-199.
- Fraser, Nancy/ Honneth, Axel (2003): Umverteilung oder Anerkennung? Eine politisch-philosophische Kontroverse, Frankfurt a. M.
- Kang, In Soon (2003): Die Arbeiterinnenbewegung in Südkorea seit 1987: Mit dem Schwerpunkt auf der Elektronikindustrie in der MAFEZ im Masan-Gebiet, Dissertation, Universität Dortmund.

- Keck, Margaret/ Sikkink, Kathryn (1998): *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, New York.
- Lenz, Ilse/ Mae, Michiko/ Klose, Karin (2000): *Frauenbewegungen weltweit. Aufbrüche, Kontinuitäten, Veränderungen*, Opladen.
- Lenz, Ilse (2001): Globalisierung, Frauenbewegungen und internationale Regulierung, in: dies./ Schwenken, Helen (Hg.): *Themenschwerpunkt: Lokal, national, global? Frauenbewegungen, Geschlechterpolitik und Globalisierung. Zeitschrift für Frauenforschung & Geschlechterstudien* Heft 1+2, S. 8-29.
- Lenz, Ilse (2002): *Geschlechtsspezifische Auswirkungen der Globalisierung in den Bereichen Global Governance, Arbeitsmärkte und Ressourcen, Gutachten für die Enquete-Kommission «Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten»*, Berlin.
- Lenz, Ilse u. a. (Hg.) (2002): *Crossing borders and shifting boundaries. Vol. II Gender, Identities and Networks*, Opladen.
- Ogata, Sadako (2003): *Empowering People for Human Security*, Payne Lecture Stanford University, 28 May, 2003, <http://www.humansecurity-chs.org/newsandevents/payne.html>.
- UN (Hg.) (2000): *The World's Women 2000. Trends and Statistics*, New York.
- UNDP: *Human Development Report*, Oxford/ New York. UNIFEM (2000): *Progress of the World's Women 2000*, New York.
- Wichterich, Christa (2000): Strategische Verschwisterung, multiple Feminismen und die Globalisierung von Frauenbewegungen, in: Lenz, Ilse/ Mae, Michiko/ Klose, Karin: *Frauenbewegungen weltweit. Aufbrüche, Kontinuitäten, Veränderungen*, Opladen, S. 257-281.
- Wichterich, Christa (2001): From Passion to Profession? Mehr Fragen als Antworten zu Akteurinnen, Interessen und Veränderungen politischer Handlungsbedingungen der neuen internationalen Frauenbewegung, in: *Zeitschrift für Frauenforschung & Geschlechterstudien*, Heft 1+2, S. 128-137.
- World Bank (2001): *Engendering Development – Through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice. World Bank Policy Research Report*, Oxford University Press.

Global Gender Politics, Gender Democracy and Human Security

1 Gender Inequality in Globalization

Globalization – according to the particular perspective – has become a kind of magic formula or fundamental formula of criticism. For all neoliberal positions it means more market and more efficiency. The approaches of social criticism, however, rather point to the unbridled dynamics of global accumulation, the ‘unlimited’ exploitation of labour and valorization of nature. Simultaneously, the areas of contradiction, non-simultaneity and the range of possible options have barely been analyzed so far.

It can be established, however, that globalization has contributed to increasing economic and political growth and also to international inequality: Global income inequalities have clearly increased in the period between 1988 and 1993.¹ However, this is not due to a growing global impoverishment, but to an increase in the world gross domestic product and the *incredible growth of prosperity*, that results from the global inequalities of *distribution*. The big transnational companies are the winners of globalization, both materially and in terms of power. Even though the number of poor people has slightly decreased, poverty has not been abolished. Around 1985, the United Nations (UN) established that women do about two thirds of the work throughout the world, but receive only ten per cent of the income and own only about one per cent of the productive capital; not much has changed in this respect, according to recent studies (Unifem 2000). These data, on the one hand, point to the increase in global prosperity, but, on the other hand, show the inequality in the chances of access, aggravating according to gender.

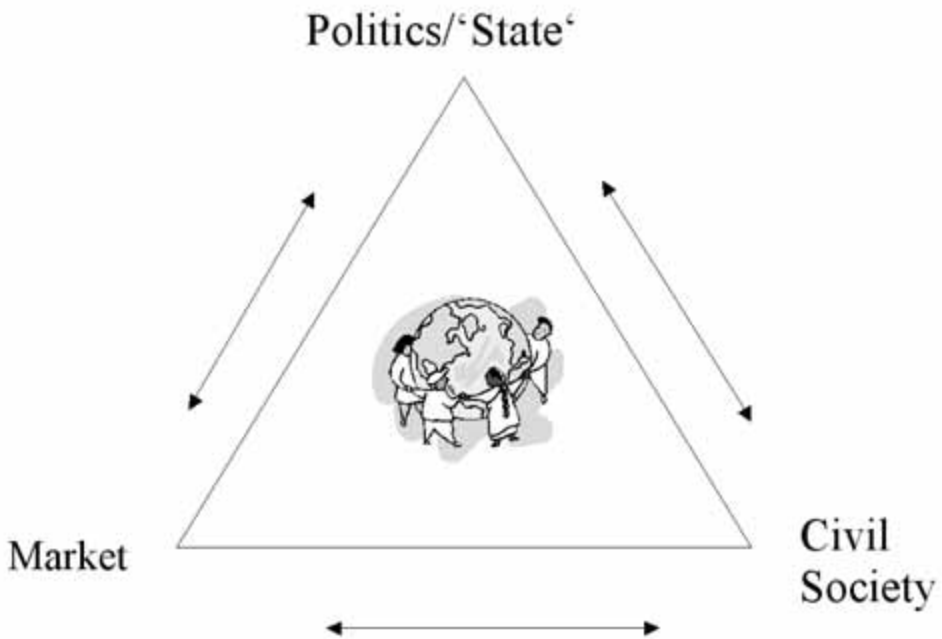
Thus, simple theses such as: ‘Globalization worsens the situation of women’ are inappropriate. Instead, we should seek to understand the contradictoriness of *integration and subordination/exploitation* and the heterogeneity resulting from *globalization*, i.e. the interaction of globalization with the regional economic, social and cultural contexts, which has the most various effects on women and gender relations. On the one hand, female workers in the free production zones of South Korea struggled during the 1980s and 1990s for wage increases and the right to be organized in trade unions; and nowadays women’s liberation movements make their voices heard in politics and in political parties (Kang 2003). On the other hand, some transnational companies from the North, and inter alia also from South Korea,

¹ The global Gini Index has risen between 1988 and 1993 from 0.63 to 0.66. According to an estimation by the Nations Development Programme (UNDP) the 200 richest people in the world owned in 1999 a property of 1.135 billion Dollar; that is slightly more than seven times the income of the 582 million inhabitants of the least developed countries (UNDP 2000: 82). In their estimation of that property, the UNDP refers to the magazine Fortune. It is rather a simplistic and rough, methodically unfounded estimation, which nevertheless shows the level of inequality.

settled in China, where female workers have the longest working hours, and at the same time the lowest wage levels, and where they have hardly any rights at work.

Elsewhere, I suggested another working definition of globalization, linking economic, political and international processes of communication (Lenz 2001). I myself see globalization as an open process where transnational companies, non-governmental organizations (NGOs), and also the global networks of women become ever more important. In the UN Decades for Women, these networks were able to arrive at important regulations, such as gender mainstreaming, with its legally binding effect for the EU Treaty of Amsterdam.

In globalization, three control systems are effective simultaneously that mutually influence each other: the market, supranational organizations/ states and networks (thus also women's and gender networks). This may be seen as a kind of magical triangle: Among the influences of the market, supranational organizations/ states and networks with their mutual interrelations, new social regulations can be generated even in the process of globalization. Despite all neoliberal rhetoric claiming that only the market and deregulation would bring any progress in globalization, particularly in the issue of gender, international standards could be demanded and, in some areas, even enforced. The Decades for Women between 1975 and 1995, with their pioneering gender policy decisions (cf. Zwingel 2001), are a particularly relevant example.



According to Altvater/ Mahnkopf (1996), however, the market, with its logic of action, is the dominating control system. By the fact that the other control systems are exploited for certain market processes, they are always under pressure to either abandon their own logics, or to adapt themselves to the processes of the market. The

networks, especially the social and women's movements, can nevertheless try to publicly debate on problems such as sexual violence, in order to achieve a number of national and international rules, such as the ban of trafficking in women and humans or of rape during wars, as it was successfully done at the 1993 UN Human Rights Conference in Vienna (cf. Dackweiler 2000).

2 On the Gender Issue Thirty Years after the Beginning of the UN Decades for Women

What are the achievements of the Decades for Women since 1975, the women's liberation movements and local developments during the past thirty years? In the most regions, these developments led to a rapidly progressing integration of women, while the subordination of women was neither abolished nor reorganized (for more details see Lenz 2002).

In the field of education, and in terms of access to international communication, especially to the internet, women have been catching up in many regions, but the success is not yet sufficient. Moreover, two dramatic regional changes that have to be seen in direct context with globalization have produced a number of negative effects: The structural adjustments made under the influence of the International Monetary Fund (IMF), especially in sub-Saharan Africa, led to considerable cuts in schools, particularly in the rural areas; these setbacks still contribute to shockingly high rates of illiteracy even among the younger women aged between 15 and 24 years (UN 2000: 87). In Eastern Europe and in Russia, this transformation process has led to a decline in terms of educational access for boys and girls, particularly among the poorer families in rural areas and in minority families (UN 2000: 85). In view of such contradictory tendencies, one could even speak about a modernization of inequality: Women are integrated in education, information and communication technologies – even though to different extents, depending on the particular regions, but both traditional and novel forms of exclusion are clearly evident.

Concerning basic education during the mid-1990s, access to school for girls and boys in Latin America, East Asia, and Central Asia was 80-90 %, thus at about the same level – or with the girls even slightly ahead of the boys. Through great endeavours, South Africa achieved almost a general access for boys (95%) and girls (99%) (UN 2000: 86). Dramatic gender inequalities, however, occur in South Asia (girls: 64%; boys: 77%) and in sub-Saharan Africa, with the exception of South Africa (girls: 47%; boys: 59%). According to assessments made by the UNESCO (UN Organization for Education, Science and Culture), almost two thirds of all the illiterate people in the world are women, and their number is still on the increase: The number of female illiterates until the year 2005 in sub-Saharan Africa will be rise to as many as 91 million, and in South Asia even to 285 million. These women are largely excluded from the development of their abilities and from any social and political participation; under the conditions of globalization they have hardly any chances at all (UN 2000: 87).

When it comes to tertiary education, the level of access for women and men in large parts of the world is still very low. But the gender gap around the mid-1990s narrowed considerably, and in the developed countries, as well as the (predominantly Islamic) West Asia and the Caribbean, the quota of women was even slightly higher.

The choice of subjects is internationally important for the job careers of men and women, with a traditional international concentration of men to be observed in technology and natural sciences and in the sciences of law and economics. Internationally, however, the gender gap in the sciences of law and economics and in natural sciences has narrowed (UN 2000: 93). So, in many countries, women's share in mathematics/ informatics, and in the engineering and natural sciences, was far above that in Germany: the leading positions in this respect are held by some countries in Eastern Europe, in Latin America, in East Asia, the Philippines and Thailand outside the 'Confucian Belt', and by a number of Arab countries (Algeria, Jordan, Lebanon). In a small number of countries in Eastern Europe and Latin America as well as the Philippines, natural sciences have become an outright 'women's subject', with a quota of 60-70% (UNDP 1999: 178-180).

The access to the Internet is globally characterized by a deep and double digital divide, inter alia according to gender and region. Disparities separate "the educated persons from the illiterate ones, men from women, the rich from the poor, the young from the old, the cities from the rural areas" (UNDP 1999: 63). The largest groups among users show a high level of education, they are white, below the age of 35 and male (UNDP 1999: 63). But global women's networks are using the Internet intensively and successfully; one example for that is the network *Women Living Under Muslim Law* (WLUM).

Regarding the access to gainful employment, the contradictory tendencies of the modernization of inequality become visible again: The integration of women into gainful employment in some regions (e.g. in the US, Western Europe and Latin America) has rapidly increased. The patterns of women's integration into (gainful) employment over the last 20 years – as a parallel process to globalization – differ a lot in the various regions. In North America and Western Europe, women's employment rates have gone up to 50 % or more, in Latin America to about 40-50%. Thus the first pattern is a rapidly increasing employment integration of women, including mothers during child care periods (UN 2000: 110-2). The second pattern is a slight rise of or a continuously high level of employment of women that goes back to former periods of modernization. In Eastern Europe, the employment rate for women remained at a high level. In East Asia, it had been just under 60% already around 1980, and now grew slightly. Around 1997 in sub-Saharan Africa, with the exception of South Africa, the rate was 64% (ibid.), corresponding to traditional gender roles. Here, too, mothers work during the periods of child care (UN 2000: 110-2). The third pattern is the gradual employment integration of women in North Africa (29%) and West Asia (33%) around 1997 (ibid.). It gradually grows, both in modern and qualified occupations with a segregation of sexes (e.g. women are treated by female doctors), and in mixed-gender working contexts, if the occupations have a high level of prestige (like, for instance, female teachers) and which, therefore, become legitimate for women, too. It must be admitted, though, that the employment integration of women has not (yet) essentially changed male levels of hierarchy in management, as well as the high level of segregation of sexes. All leading positions in the economy have a strategic importance as decisions-making positions in globalization. The management level in the OECD (with some exceptions), in the Middle East, in Asia and in the developing countries, has a *share of men amounting to more than 80%*. Only in five of the OECD countries this percentage is lower, in Canada and the United States the percentage is

below 60% (Anker 1998: 263, 268-9). Also the foremen/ master craftsmen, i.e. the locally leading production groups, are “teams” with a *global average share of men of at last 90%* (ibid.: 263, 274-6).

Internationally, women are more often engaged in paid labour, but this is not counterbalanced by any changes regarding unpaid work. This is why working women throughout the world get caught in time traps or dilemmas: By means of individual time strategies, they have to offset structural recklessness, so that they are more likely to work in a part time job or one with irregular working hours. Moreover, women are more frequently active in unpaid or informal employment. In many parts of the world, women are primarily responsible for feeding and caring for their children and they have the daily ‘breadwinner role’, even if the ‘main breadwinner’ loses his job or is not available for some reason. In the case of single parents, that time trap becomes even more critical. On average, women work much longer than men, if their paid and unpaid working hours are added up (World Bank 2001: 66). That is the reason why the reconstruction of, respectively the cut-backs in welfare state benefits or other public benefits have a dramatic impact especially on women. By the IMF demands for a reduction in “unproductive social areas”, thus in child care, schools or in the health system, women from the poorer strata of society who are the majority in the developing countries, were badly affected. The International Labour Organization (ILO) summarizes the contradictory modernization for women in the labour market as follows:

“While some of the women are able to make use of their greater chances on the labour market and their higher economic autonomy, many are becoming also victims of such change. Women continue to be overrepresented in the protected economic areas, and the increase in the number of female heads of the households means that the uncertainties inherent in women’s employment are equally affecting the children and other dependent persons (members of household, IL). The inequality inherent in the current labour market situations becomes obvious from the occupational segregation, the gender-specific differences in the level of wages and the phenomenon of the *glass ceiling*.² At the same time, new challenges must be faced: The structures of production and the understanding of work are in a process of change, and there are manifold types of households. Companies are in need of greater flexibility but, at the same time, employees need a greater amount of autonomy and security. The necessity of balancing between family requirements and gainful employment is putting both women and men under pressure” (ILO GB.277-2000-03-0121-1-EN.Doc).

Poverty due to low income is a worldwide problem: 1.2 billion people, i.e. roughly a fifth of the world population, have only one dollar per day. This tremendous poverty base exists despite the slight progress that was made in fighting poverty. Once again poverty becomes a destiny of the masses even in the industrial countries (UNDP 2000: 34; UNDP 1998: 25-34). The thesis of a much higher share of women among the poor has never been proven empirically, but certain groups such as widows and elderly women who live alone take a high risk. Conversely, in many regions it is the women among the poor for whom the access to education and health is more difficult (World Bank 2001: 61-69). Thus poverty, minority status and female sex accumulate in

2 Glass ceiling is a metaphor for the fact that women, although having the same professional qualifications, will be promoted only up to a certain level and will then hit an invisible ‘glass ceiling’.

particularly high barriers when it comes to using the chances inherent in globalization, and in fact entail particularly high risks.

The access of women to political decision-making positions has improved on a worldwide level (except for a few novel types of male “biotopes” in Eastern Europe). The percentage of women in parliaments has risen.³ However, only a few countries have arrived at a level of 30% in terms of women’s participation in the political positions, a percentage set by the UN World Action Plan and other UN bodies: the Scandinavian countries, German, the Netherlands and South Africa (Unifem 2000: 76). The quota of women in parliament in the United States remains at 13%, at the same level as in Latin America and East Asia.

In sub-Saharan Africa, the quota is 10% (except for South Africa, see above), in West Asia 5% and in North Africa 3%. At the level of government positions, the involvement of women is still lower than that, despite the slight progress made. The world average is 8%; in 16 countries (first and foremost in Scandinavia) women hold more than 20% of the positions in cabinet, however in 45 countries no women sit in the cabinet at all (UN 2000: 165-6). Therefore, only in some exceptional cases can one speak about a feminization of parliaments, let alone gender equality; but there is some sort of ‘women’s spring’, i.e. a beginning participation and a first change of awareness.

3 Questions of Survival as an Issue in Feminist Politics

The fact that more women are now in positions of power does not mean that they are committed to equity, or make further progress in questions of survival. It is important to distinguish between the promotion of women and feminist politics. The latter needs clear-cut goals oriented to the common gendered questions of survival, as well as international coalitions for a global gender democracy. The most important gendered questions of survival continue to be:

- paid and unpaid work;
- sustainable development (the future generation, environment, economy);
- sexual violence;
- migration and flight;
- violence, wars and armed conflicts.

While the integration and polarization of women in the field of employment has already been mentioned (see above), part of the other issues shall quickly be highlighted. Sustainable development is a gender issue, which is essential for the coming generation, the environment and the economy. Thus, for instance, women get water and make use of it. With privatization, they are unable to pay for it. As a rule, they are not involved in the local water councils of the communities (they do work that is not paid, and they have no resources and no vote). This endangers the

³ For that, the following reasons can be established: 1) Movements of democratization like in France (*parité*) or in Southern Africa, where gender equality is being acknowledged as part of democratization; 2) Quotas for representation and candidatures for parliament (in at least 25 countries); 3) Change of political awareness within political parties and in the general public, part of which are equally expressed in political party quotas (Unifem 2000: 76-80; UN 2000: 163-8).

water supply for the children and the old, as well as the local economy providing self-sufficiency, which is often organized by women.

Women and children account for 75% of the refugees (UNHCR). Migration is being feminized, with trafficking in women universally increasing and getting more violent.

The human rights of women are threatened by sexual violence occurring in the form of daily abuses in relationships, rapes in daily life and in war, as well as sexual molestation at work (UN 2000: 152-161). According to the World Population Report of the year 2000, every third woman has suffered from sexual violence or other forms of violence; four million women are annually sold for marriage, prostitution or slavery – frequently via global trade routes from the East to the West, from the South to the North (*Süddeutsche Zeitung*, 19.10.2000). These human rights violations are impeding women regarding their public participation in politics and – as in the case of sexual molestation – at work. In its final declaration, the Fourth World Women's Conference of the UN in Beijing in 1995 laid down the international consensus, that violence against women must be fought by the state governments by means of prevention and sanctions.

Violence, wars and armed conflicts are always connected with sexual violence. The rape of women was acknowledged as war crime by the UN Human Rights Conference (1993), and nevertheless, rapes continue to happen in wars and armed conflicts. The trafficking in women from conflict zones (e.g. from Ex-Yugoslavia) has increased.

Civil wars and armed conflicts are often run by violent entrepreneurs (and their women supporters). They have the weapons, the access to international markets for raw materials or other resources, and last but not least, they can plunder the regions controlled by them and kidnap humans/ women. In the failed states, in their capacity as micro-entrepreneurs and due to their interests, they keep up the conflicts – i.e. their particular field of business. Female and male peace entrepreneurs in civil society do not have any such resources.

Before I talk about the new concept of human security, I would like to remind you of a more recent discussion about the inclusive gender policy, as it was inter alia formulated by Nancy Fraser in a dialogue with Axel Honneth. Nancy Fraser underlines that its essential objectives must cover both the socio-economic justice of distribution and the policy of acknowledgement, thus the appreciation of difference and individuality (also of women and minorities) (Fraser, Honneth 2003). The third major pillar of this policy (which is omitted by Nancy Fraser) is participation.

4 Human Security and Gender Democracy

The concept of human security seems to address the questions of survival insofar as they are seen as a part of the comprehensive human security concept. Security is no longer to be provided by the state, is thus no longer 'state-centred', but is now part of human freedom and human rights (cf. Commission on Human Security). Sadako Ogata gives a good summary of the basic concept (Ogata 2003):

"The Commission conceptualizes human security in terms of protecting people's vital freedoms from critical and pervasive threats, in ways that empower them so that they fulfil their strengths and aspirations. As such, the Commission does not distin-

guish between the freedom from want and freedom from fear. The Commission focuses on people as the main stake holders of ensuring security. By people, we refer particularly to communities that bind individuals along ethnic, religious, social links and values. Public opinion and civil society organizations play an increasingly important role in the prevention of violent conflicts as well as the eradication of poverty.

To attain the goals of human security, the Commission proposes a framework based upon the protection and empowerment of people. Neither of these can be dealt with in isolation as they are mutually reinforcing. Protection refers to the norms, processes and institutions required to shield people from critical and pervasive threats. It implies a “top-down” approach, such as establishing the rule of law, accountable and transparent institutions, and democratic governance structures. States have the primary responsibility to implement such a protective infrastructure. Empowerment emphasizes people as actors and participants in defining and implementing their vital freedoms. This implies a “bottom-up” approach. People protected can exercise choices. And people empowered can make better choices, and actively prevent and mitigate the impact of insecurities. The protection-empowerment framework is embodied in the functioning of any well governed state. (...)

In addition to examining the state security perspective, we were able to gain from two other human centred concepts, namely human rights and human development. Both are widely known, and championed with records of achievements. The concept of human security does not replace but complements them in significant ways. Respecting human rights is at the core of protecting and empowering people. Human rights identify the rights and obligations to be upheld as legally binding responsibilities as well as moral imperatives. Human security, through the protection-empowerment framework gives better means to realize human rights. It gives equal importance to civil and political as well as to economic, cultural and social rights, and thereby addresses violations in integrated and comprehensive ways. The human development approach has enriched development thinking in the last decade by shifting development thinking away from inanimate economic growth to human lives and well being. In the words of Amartya Sen, human development carries a positive quality of progress toward ‘growth with equity’...” (Ogata 2003).

The human security concept entails some fruitful and more far-reaching elements: Thus the integration of security, poverty and migration issues is really impressive; moreover, human security in daily life is the essential objective, not a state-centred security. It attempts to think security, protection and empowerment in a parallel manner.

But the metaphor of protection triggers objection: security, protection and the generation of power are just not at all parallel processes. Gender research has rather shown that protection is primarily based on state or private violence (as it was also seen by Max Weber) or on paternalism, and is therefore mostly in contradiction to empowerment and autonomy. Human security runs the risk of serving as a non-binding formula of consensus, embedded in a broad range of arbitrary contexts. Insofar, human security is one more instrument in that largely diversified sphere of rhetorical policies, rather than being suited to lead to any practical strategy building.

Simultaneously, however, a number of essential gender democracy concepts are no longer mentioned (and are in this way clandestinely abandoned): the social, cultural and economic human and women’s rights are as little elaborated on as any

concept of justice. While the concept of freedom is included in the work (“freedom from want and freedom from fear”, see above), equality seems to be a foreign word for the Human Security Commission. The idea of protection, of a provided security, might be the reason why a participation especially of women has no systematic importance. The activation of peace approaches of civil society, though rhetorically mentioned, is not strategically elaborated.

Human security thus cannot replace the approach of a global gender democracy. Nevertheless, a gender-democratic and qualified concept of human security could be developed. Some essential elements for that would be:

- protection from military force by a consistent peace policy, with a focus on reforming and strengthening the UN;
- legally binding international regulations for reducing arms trade;
- peace dividends for female peace entrepreneurs including also local support;
- cultural dialogues based on women's and human rights as well as education for peace;
- protection against domestic violence and civil violence;
- local anti-violence networks;
- policies against sexist and racist ideologies and fundamentalisms;
- security in situations of vulnerability due to a lack of human rights and networks (migration/ illegal persons), reflected in institutional rights, rules and routine.

Human security makes sense as *one* element of policy for achieving gender democracy. But as it is specifically focussed on the dimensions of protection and freedom, it is insufficient in terms of an overall framework, let alone of a substitute!

Bibliography

- Anker, Richard (1998): Gender and Jobs. Sex segregation of occupations in the world, Geneva.
- Commission on Human Security (2003): Human Security Now, New York.
- Dackweiler, Regina (2000): “Wir sind der Nukleus der globalen Zivilgesellschaft” – Zusammenspiel und Wechselverhältnis der internationalen und nationalen Frauenbewegungen am Beispiel des österreichischen Gewaltschutzgesetzes, in: Lenz, Ilse/ Mae, Michiko/ Klose, Karin (Hg.): Frauenbewegungen weltweit. Aufbrüche, Kontinuitäten, Veränderungen, Opladen, S. 167-199.
- Fraser, Nancy/ Honneth, Axel (2003): Umverteilung oder Anerkennung? Eine politisch-philosophische Kontroverse, Frankfurt a. M.
- Kang, In Soon (2003): Die Arbeiterinnenbewegung in Südkorea seit 1987: Mit dem Schwerpunkt auf der Elektronikindustrie in der MAFEZ im Masan-Gebiet, Dissertation, Universität Dortmund.
- Keck, Margaret/ Sikkink, Kathryn (1998): Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics, Ithaca, New York.
- Lenz, Ilse/ Mae, Michiko/ Klose, Karin (2000): Frauenbewegungen weltweit. Aufbrüche, Kontinuitäten, Veränderungen, Opladen.
- Lenz, Ilse (2001): Globalisierung, Frauenbewegungen und internationale Regulierung, in: dies./ Schwenken, Helen (Hg): Themenschwerpunkt: Lokal, national, global? Frauenbewegungen, Geschlechterpolitik und Globalisierung. Zeitschrift für Frauenforschung & Geschlechterstudien Heft 1+2, S. 8-29.
- Lenz, Ilse (2002): Geschlechtsspezifische Auswirkungen der Globalisierung in den Bereichen Global Governance, Arbeitsmärkte und Ressourcen, Gutachten für die Enquete-Kommission “Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten”, Berlin.

- Lenz, Ilse u. a. (Hg.) (2002): Crossing borders and shifting boundaries. Vol. II Gender, Identities and Networks, Opladen.
- Ogata, Sadako (2003): Empowering People for Human Security, Payne Lecture Stanford University, 28 May, 2003, <http://www.humansecurity-chs.org/newsandevents/payne.html>.
- UN (Hg.) (2000): The World's Women 2000. Trends and Statistics, New York.
- UNDP (jhr.): Human Development Report, Oxford/ New York. UNIFEM (2000): Progress of the World's Women 2000, New York.
- Wichterich, Christa (2000): Strategische Verschwisterung, multiple Feminismen und die Globalisierung von Frauenbewegungen, in: Lenz, Ilse/ Mae, Michiko/ Klose, Karin: Frauenbewegungen weltweit. Aufbrüche, Kontinuitäten, Veränderungen, Opladen, S. 257-281.
- Wichterich, Christa (2001): From Passion to Profession? Mehr Fragen als Antworten zu Akteurinnen, Interessen und Veränderungen politischer Handlungsbedingungen der neuen internationalen Frauenbewegung, in: Zeitschrift für Frauenforschung & Geschlechterstudien, Heft 1 + 2, S. 128-137.
- World Bank (2001): Engendering Development – Through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice. World Bank Policy Research Report, Oxford University Press.

I

Klassische, erweiterte und menschliche Sicherheit:

Feministische Strategien im und um den Sicherheitsdiskurs

Die öffentliche Auftaktveranstaltung zur Fachtagung «Human Security = Women's Security?» zeichnete zum einen die historische Herausbildung von *Human Security* nach – in Abgrenzung zum klassisch-militärischen und dem erweiterten Sicherheitsbegriff der 1990er Jahre; zum anderen bot sie die Möglichkeit, das Konzept der Human Security aus unterschiedlichen disziplinären und praktischen Perspektiven auszuleuchten und sein sehr heterogenes Spektrum zu umreißen – von der Sicherung der physischen Integrität bis hin zur ökonomischen und sozialen Sicherheit. Es referierten und diskutierten: Elmar Altvater von der Freien Universität Berlin, vor allem mit Blick auf ökonomische Aspekte von Human Security; Claudia von Braunmühl, ebenfalls von der Freien Universität Berlin, als Expertin für Entwicklungszusammenarbeit; Tobias Debiel von der Universität Bonn aus Perspektive der Friedens- und Konfliktforschung; sowie Vivienne Taylor aus Südafrika als Vertreterin der Kommission der Vereinten Nationen für Menschliche Sicherheit – der *UN Commission on Human Security*.

Classical, Enlarged and Human Security:

Feminist Strategies in and around the Discourse on Security

The public opening event for the symposium entitled “Women's Security = Human Security?”, on the one hand outlined the historical development of *Human Security* – as opposed to the classical military and the enlarged security concept of the 1990s. On the other hand, the event provided the chance of shedding a light on the human security concept from the angle of various disciplines and practical perspectives, and to cover its most heterogeneous range – from the safeguarding of physical integrity down to economic and social security. Papers and discussions by: Elmar Altvater of the Free University of Berlin, with particular regard to the economic aspects of human security; Claudia von Braunmühl, equally of the Free University of Berlin, as an expert for development cooperation; Tobias Debiel of the University of Bonn, from the perspectives of peace and conflict research, and Vivienne Taylor from South Africa, as a representative of the United Nations Commission on Human Security.

Menschliche Sicherheit

Entwicklungsgeschichte und politische Forderungen

Thesen

1. Menschliche Sicherheit bedeutet Freiheit von Furcht und Freiheit von Mangel («freedom from fear» and «freedom from want»). «Wunschlos glücklich» zu sein, ist die Vorstellung, die UNDP, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, (UNDP 1994) entwickelt hat. Die alltäglichen Bedrohungen durch Krankheiten, Hunger, Arbeitslosigkeit, Verbrechen, soziale Konflikte, politische Repression und Umweltschäden sollen ein Ende haben (UNDP 1994: 22). Es ist auffällig, dass diese Bedrohungen (und noch einige andere mehr) auch von der «Commission on Global Governance» als Herausforderungen für die Notwendigkeit der Entwicklung einer neuen «Weltordnungspolitik» (*Global Governance*) identifiziert werden (Nachbarn in einer Welt 1995). Zweifelsohne hat das Ende der Blockkonfrontation dazu beigetragen, dass nun neue Dimensionen der Bedrohung von menschlicher Sicherheit verstärkt ins Blickfeld geraten.

Die Bereiche, in denen menschliche Sicherheit zu Beginn des 21. Jahrhunderts bedroht ist, können unschwer identifiziert werden. Es sind die Umweltsicherheit im Sinne der Verfügbarkeit lebenswichtiger Ressourcen wie sauberer Luft, fruchtbarer Böden und sauberen Wassers. Damit ist eng die Ernährungssicherung verbunden, und zwar die Vermeidung des Hungers («food security») ebenso wie die Vermeidung ernährungsbedingter Gesundheitsgefahren («food safety»). In all ihren verschiedenen Facetten in Frage gestellt ist vielerorts auch die sozio-ökonomische Sicherheit; denn als Folge eines weltweiten Verdrängungswettbewerbs steigt die Arbeitslosigkeit und es wächst der Umfang prekärer Arbeit im Schattenreich der Informalität. Es lockert sich auch der für eine selbstverantwortliche Lebensführung so wichtige Zusammenhang von Erwerbsarbeit und sozialer Sicherheit (vgl. Altvater/ Mahnkopf 2002). Dies wiederum geht einher mit einer defizitären Absicherung von Lebensrisiken wie Krankheit, Unfall, Alter und Erwerbslosigkeit und des Zugangs zu Bildungsangeboten. Dafür gibt es viele Ursachen, doch von großem Gewicht sind in den Ländern des Südens und Ostens die stabilitätsorientierten Strukturanpassungsmaßnahmen von Internationalem Währungsfond und Weltbank und im Norden und Westen der ruinöse globale Steuerwettbewerb (und die in seiner Folge unvermeidliche Fiskal-krise der Staaten, der Kommunen ebenso wie der Nationalstaaten). Beides lässt die öffentliche Armut ansteigen und befördert die Tendenz zur Privatisierung von Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge. Schließlich hat in vielen Ländern auch die politische Unsicherheit deutlich zugenommen. Durch bewaffnete Konflikte, in die transnational operierende Akteure verwickelt sind, und durch finanzielle Instabilitäten, die durch Währungsspekulation, Kapitalflucht, legale und illegale Steuerhinterziehung und durch die weit verbreitete kleine und große Korruption ausgelöst oder von ihnen begleitet werden. In der einen oder anderen Kombination sorgen diese

Unsicherheiten dafür, dass Menschen vielerorts nach alternativen Zugängen zu lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen suchen müssen. Bei dieser Suche geraten sie leicht in das Schattenreich informeller Aktivitäten oder in die Illegalität und Kriminalität oder sie verlassen ihre Heimat und schlagen sich als Flüchtlinge und Migranten durchs Leben.

2. Eher orientiert an den Bedürfnissen der Menschen als an der Sicherheit von Nationalstaaten und ihrer Eliten hat der Sicherheitsbegriff des UNDP einen universalen Anspruch. Zwar bleibt der Staat der entscheidende Garant von Sicherheit. Doch, so heißt es im Bericht der «Commission on Human Security» der UNO, «(the state) often fails to fulfill its security obligations – and at times has even become a source of threat to its own people. That is why attention must now shift from the security of the state to the security of the people – to human security» (Commission on Human Security 2003: 2). UNDP deutet die Erweiterung des Sicherheitsbegriffs als Schritt hin zu mehr Frieden und mehr Wohlstand und stellt das Konzept der menschlichen Sicherheit explizit in den Kontext von menschlicher Entwicklung und Menschenrechten. Das Dreieck von *human development* – *human security* – *human rights* ist das Feld, auf dem Globalisierung gestaltet werden kann, und zwar durch die Bereitstellung von öffentlichen Gütern.

3. Dieses Dreieck ist nicht eindimensional, es durchschneidet verschiedene Bedeutungsebenen. Die Menschenrechte sind universal und weder revozierbar noch relativierbar. Menschliche Sicherheit dagegen kann unter verschiedenen historischen, kulturellen und ökonomischen Bedingungen auf verschiedene Weise hergestellt werden. Auch wenn die Menschenrechte soziale Rechte umschließen, erfassen sie nicht alle Dimensionen von menschlicher Sicherheit, die durch Unsicherheiten im Zuge globaler Transformationen gefährdet sind: soziale Sicherheit, Umweltsicherheit, Gesundheitssicherheit etc. Das Konzept der menschlichen Sicherheit ist also dem Konzept von Menschenrechten gewissermaßen «vorgelagert»; der Verlust menschlicher Sicherheit nämlich kann zur Verletzung von Menschenrechten führen.

4. Menschliche Sicherheit entsteht auf verschiedene Weise: (1) durch verlässliche Regeln in einem Gemeinwesen, (2) durch Vermeidung von Instabilitäten und die Wiederherstellung stabiler Verhältnisse, wenn sie denn – wie in finanziellen Krisen – destabilisiert worden sind, (3) durch «Daseinsvorsorge» in jenen Passagen des menschlichen Lebens, in denen Individuen oder Familien nicht in der Lage sind, aus eigenen Ressourcen für Bildung und Ausbildung, für Erhaltung oder Wiederherstellung der Gesundheit, für die Alterssicherung oder auch für Nahrung und Unterkunft, für Wasserangebot und Abwasserbeseitigung Sorge zu tragen, (4) durch Zugang zu all jenen Gütern, die für die menschliche Existenz wesentlich sind. Kurz: menschliche Sicherheit wird durch die Bereitstellung öffentlicher Güter gewährleistet. Daher lässt sich der Diskurs über menschliche Sicherheit von demjenigen über öffentliche Güter nicht sinnvoll trennen.

5. «Menschliche Sicherheit» in einer durch soziale Gegensätze strukturierten Gesellschaft bedeutet keineswegs für alle Menschen dasselbe. In der gegenwärtigen Sicherheitsdebatte kann man folglich mehrere Diskussionsstränge oder Konzepte unter-

scheiden. Dabei handelt es sich um (1) die politikwissenschaftliche Debatte um den klassischen Sicherheitsbegriff in den internationalen Beziehungen, (2) den erweiterten Sicherheitsbegriff von militärischen Organisationen (beispielsweise der deutschen Bundeswehr oder der NATO), (3) die traditionelle Sichtweise auf «corporate» oder «commercial» security, (4) den hochgradig normativen Begriff der «human security», wie er im Anschluss an die Darlegungen von UNDP diskutiert worden ist, einschließlich der entwicklungspolitischen Debatte über die Beziehungen zwischen «Menschenrechten», «menschlicher Entwicklung» und «menschlicher Sicherheit» sowie (5) die innerhalb der ILO geführte Debatte um sozioökonomische Sicherheit in der Arbeitswelt.

6.

6.1 Im klassischen, (neo)realistischen Verständnis der Internationalen Beziehungen bedeutete Sicherheit die Abwesenheit von innerer und vor allem äußerer Bedrohung territorialer Gebilde (Nationalstaaten) in einer anarchischen Staatenwelt. Hinter der realen oder konstruierten Gefahr für den Staat verschmolzen die Mitglieder einer Gesellschaft gleichsam zu einer Einheit des «nationalen Interesses». Dabei lag der Fokus nahezu ausschließlich auf dem Staat als Akteur und auf der Balance konkurrierender Mächte in einer (bis vor kurzem) bipolaren Welt. Auch wenn die (neo)realistische Konzeption von Sicherheit nach dem Ende des Kalten Krieges stark modifiziert wurde – nicht zuletzt auch aufgrund kritischer Ansätze des Neo-Gramscianismus, des Feminismus und Konstruktivismus – bleiben der Nationalstaat und das «Pluriversum» der Nationalstaaten getreu dem «methodologischen Nationalismus» wichtigste Referenz. Dieser (neo)realistische Sicherheitsbegriff impliziert vor allem auch Sicherheit der Rahmenbedingungen für Kapitalanlagen von global operierenden ökonomischen Akteuren, verfolgt also das Ziel der kommerziellen Sicherheit.

6.2 Mit der Beendigung der Blockkonfrontation Ende der 1980er Jahre verband sich die Hoffnung, dass auf nicht-militärische Probleme künftig friedensstiftende Antworten gefunden würden. Das Gegenteil ist Wirklichkeit geworden: In der letzten Dekade hat die Zahl der bewaffneten Konflikte eher zugenommen. Auch die 1989 erwartete Friedensdividende, mit der in der Welt der soziale Ausgleich verbessert werden sollte, kam nicht zu Stande. Vielmehr reinterpretiert der im April 1999 formell beschlossene erweiterte Sicherheitsbegriff der NATO den Nord-Süd-Konflikt als ein «globales Sicherheitsproblem»; er ist auf vielfältige Gefährdungspotentiale nicht-militärischer Art bezogen, auf Umweltkatastrophen, organisierte Kriminalität, Drogenhandel, Terrorismus, illegale Zugriffe auf das Internet, armutsbedingte Mangelerscheinungen etc. Diese werden als Bedrohung von Sicherheit und Stabilität der westlichen Staatenwelt identifiziert und sollen nun «auf Distanz» gehalten werden. Dazu bieten sich finanzielle, wirtschaftliche und entwicklungspolitische Maßnahmen an, doch auch militärische Mittel, soweit diese den «eigenen Interessen» dienlich sind (vgl. Frank 2001, S. 28 und andere Beiträge in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik 2001). Dieses Konzept umfasst auch «Versorgungsinteressen», die der Sicherung des Wohlstandes in den Industrieländern dienen. Also werden Rohstoffe wie Öl, Gas, Diamanten (und andere sogenannte «strategische Rohstoffe»), Lebensmittel wie Wasser und die Sicherung der Seewege zu sicherheitspolitisch bedeutsamen Gütern.

Aus der Sicht des politisch-militärischen Sicherheitsdiskurses bedeutet die Schwächung von Nationalstaaten, dass *erstens* Kriege entstaatlicht werden und eine Verwischung der Unterschiede zwischen Völkern, Armeen und Staaten stattfindet; *zweitens* wird es schwieriger, stabile Bündnisse einzugehen und *drittens* erweist sich der Einsatz von militärischer Macht in vielen Fällen als wenig effektiv. Daher kommt es zur Ausbildung eines neuen «Entwicklungs-Sicherheits-Komplexes», in dem *governance-networks* von nicht-staatlichen Akteuren Aufgaben der Konfliktlösung übernehmen (Duffield 2001).

Gewalt ist heute in einem wachsenden Umfang privatisierte Gewalt, die von nicht-staatlichen Akteuren ausgeübt wird, die mit herkömmlichen Mitteln der «Abschreckung» nicht zu beeindrucken sind. Auf dieses als neuartig wahrgenommene Phänomen des nicht-staatlichen Terrors reagieren die staatlichen Akteure jedoch überaus konventionell. Denn zum einen setzen sie auf militärische Antworten gegenüber anderen Staaten, letztlich aber – wie in jedem der von Mary Kaldor (1999) so bezeichneten «neuen Kriege» – gegenüber der Bevölkerung von Ländern, die im Verdacht stehen, diesen privaten Akteuren Unterschlupf zu gewähren. Zum anderen werden in den Krieg führenden Ländern demokratische Freiheitsrechte der Menschen beschnitten, und es wird suggeriert, durch eine Verschärfung von Kontrolle, Überwachung und Strafen ließe sich die Sicherheit der Bevölkerung gewährleisten. Zum Schutz der eigenen Bevölkerung sollen potentielle Bedrohungen (*emerging threats*) durch «militärische Prävention» und «defensive Intervention» abgewehrt werden.

6.3 Im neoliberalen Verständnis soll «Ordnung» Sicherheit und Verlässlichkeit für Unternehmens- und Konsumentenentscheidungen bieten. Ob aber die «corporate security» immer mit «human security» kongruent ist, darf in Frage gestellt werden. Adam Smith sieht den Sinn von «public works and public institutions» (Smith 1776/1976: 244-282) darin, dass sie dazu dienen, den «Handel und Wandel der Gesellschaft zu erleichtern» (245). Botschaften im Ausland sind zur Förderung des britischen Außenhandels oder für die Unterstützung von britischen Handelskompanien notwendig. Dies gilt allerdings im wesentlichen für die «zivilisierte Welt»; für «barbarische» Nationen ist auch die Errichtung von militärischen «Forts» ins Auge zu fassen, um den britischen «commerce» zu unterstützen (254f.).

6.4 Das Konzept von menschlicher Sicherheit ist mit seinen normativen Setzungen eindeutiger Gegenbegriff zu den bisher genannten Konzepten. Der Begriff fokussiert (1) auf die *alltägliche Unsicherheit* der Menschen, die Resultat des Zusammenwirkens unterschiedlicher Dimensionen von Unsicherheit ist und sich beispielsweise aus kumulativen Defiziten bei der Umwelt- und der Ernährungssicherheit ergibt. Dabei ist davon auszugehen, dass Maßnahmen zur Herstellung militärischer Sicherheit in der Tendenz alle anderen Grundlagen menschlicher Sicherheit unterminieren: «The fundamental problems of security are in the insecurity experienced by individual persons, their search for more secure life situations, their personal initiatives, their right to expect States and other public institutions to care for their ‚quotidian‘ security needs to become an integral part of the definition of human security. Otherwise, the judgment on what constitutes human security could become monopolized by external decision-makers, who often lack gender sensitivity and concern about groups of people in situations of extreme insecurity» (Open Letter).

Obgleich menschliche Sicherheit (2) für alle Menschen und Gemeinschaften gewährleistet werden muss, sind besondere Anstrengungen darauf zu konzentrieren, Ursachen der Unsicherheit für die *most vulnerable people* zu beseitigen: «It may be recognized that the justness of a society is measured by how it cares for the vulnerable, but it is not noted that the security of the society is also dependent in the long run on making security possible for the vulnerable» (Open Letter). Dies darf nicht als eine paternalistische Veranstaltung verstanden werden, sondern als ein selbstbewusster Akt der Selbstbefähigung (*empowerment*) in sozialen Auseinandersetzungen. Die Identifizierung von Konstellationen menschlicher Unsicherheit und Anstrengungen, die auf eine Beseitigung derselben gerichtet sind, müssen (3) dem Prinzip des *Pluralismus* verpflichtet sein. Maßnahmen zur Herstellung menschlicher Sicherheit können folglich nicht über unilateralen «humanitären» Druck und mit Methoden des «top-down» erzwungen werden, sondern verlangen (4) nach *multilateralen* Anstrengungen der Individuen, Gruppen und Völker einerseits, und der Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Kräfte auf der lokalen, nationalen und internationalen Ebene andererseits, «in full cooperation with the UN, which should be strengthened to serve as the institution which represents multilateralism par excellence» (Open Letter).

Im Gegensatz zum staatszentrierten Konzept der nationalen Sicherheit, das Männlichkeit und die Rolle des Beschützers von Gemeinwesen, Frau und Familie aneinander koppelt, bietet das Konzept der menschlichen Sicherheit einen Rahmen, um die alltäglichen Sicherheitsinteressen und -bedürfnisse von Frauen zu thematisieren und deren *empowerment* voran zu treiben: die Sicherheit vor körperlichen und sexuellen Übergriffen, die soziale Sicherheit oder die Sicherheit vor Menschenrechtsverletzungen: «One missing element, however, in human security discussions has been an understanding of the fundamental differences and inequalities between women's and men's security. In order to address gender equality goals and objectives efficiently there are five inter-related issues that need to be incorporated into the discussion of human security: Violence against women and girls, Gender inequalities in control over resources, Gender inequalities in power and decision-making, Women's human rights, Women (and men) as actors, not victims» (Open Letter).

Werden Fragen der menschlichen Sicherheit aus einer Geschlechterperspektive thematisiert, treten Frauen als wichtige Akteurinnen bei der Herstellung menschlicher Sicherheit in Erscheinung: In Konfliktregionen sind sie oft die einzigen Menschen, die nicht in bewaffneten Konflikten zwischen den Fronten zerrieben und, anders selbst als viele Kinder, nicht zwangsrekrutiert und durch das Kriegsgeschehen brutalisiert werden. Frauen sind auch deutlich seltener als Männer in die aktive oder passive Korruption verwickelt und lassen sich ungleich schwerer von extremistischen Kräften instrumentalisieren. In ökonomischen Krisensituationen, unter den Bedingungen transnationaler Migration und dort wo (wie in den Ländern des südlichen Afrika, die unter der AIDS-Epidemie leiden) die Pflege todkrankter Menschen aus dem öffentlichen Gesundheitssystem in die Familien verlagert wird, hängt die Reproduktion der Gesellschaft als ganzer zu großen Teilen davon ab, dass Frauen durch bezahlte und unbezahlte Arbeit das eigene Überleben und das der von ihnen abhängigen Menschen (Kindern, Kranken, Alten) sichern.

Gegen das vom UNDP popularisierte Konzept der menschlichen Sicherheit sind eine Reihe von Einwänden erhoben worden; so geben Kritiker zu bedenken, das UNPD

- spiele klassische Sicherheitsrisiken wie Krieg und die wichtige Rolle der Nationalstaaten in ihrer Bedeutung herunter;
- verwische die Grenze zwischen menschlicher Sicherheit und menschlicher Entwicklung; Klarheit könne nur durch eine Beschränkung des Sicherheitsbegriffs auf «Freiheit von physischer, direkter Gewalt» gewonnen werden;
- riskiere, dass durch die Erweiterung und Pluralisierung des Sicherheitsverständnisses neue Legitimationsquellen für militärische Interventionen zum Schutz der Sicherheit (vor Umweltrisiken, AIDS, Migration etc.) instrumentalisiert werden;
- gehe das Risiko ein, mit seinem Sicherheitsbegriff die Logik militärischen Denkens auf nicht-militärische Bereiche zu übertragen und durch den Sicherheitsdiskurs eine antagonistische Weltsicht zu befördern, in der andere vor allem als potentielle Bedrohung wahrgenommen werden und in der eine Atmosphäre der Solidarität und friedlichen Koexistenz untergraben werde;
- blähe das Konzept der Sicherheit künstlich auf, so dass es an analytischer Bedeutung verliere.

Die starke normative Prägung des UNDP-Begriffes sei zum Verständnis von neuen/alten Risiken und zur Durchsetzung von Schutzansprüchen wenig geeignet. Wenn das Ziel der *Human Development Reports* des UNDP *empowerment* und soziale Gerechtigkeit sein sollte, dann sei es besser, diese Ansprüche an konkrete Rechte zu binden. Dafür gäbe es bereits die als universell und unteilbar geltenden Menschenrechte.

Ist der Sicherheitsbegriff daher insgesamt problematisch, wie Claudia von Braunmühl (2002) zu begründen versucht, weil er *Schutz* gegen andere oder vor anderen impliziert? Dieses Argument bezieht seine Plausibilität vor allem aus der neuen Rolle, die der Entwicklungszusammenarbeit als Instrument der Konfliktprävention und des Konfliktmanagements zugewiesen wird. Der Rekurs auf ein erweitertes Sicherheitsverständnis lässt sich dazu instrumentalisieren, Abwehrmaßnahmen gegen unerwünschte Migranten zu legitimieren. Claudia von Braunmühl bezweifelt die Tragfähigkeit des *Human-Security*-Konzeptes. Fragen der globalen Solidarität und Gerechtigkeit sind ihrer Meinung nach innerhalb des Menschenrechtsdiskurses sehr viel besser aufgehoben als innerhalb eines wie auch immer motivierten Sicherheitsdiskurses.

Die Konfusion von Sicherheit und Schutz hat ihre Wurzeln in der Mehrdeutigkeit, den der Begriff der Sicherheit resp. der Unsicherheit in der deutschen Sprache hat: Er bezeichnet sowohl das Gefühl der Ungewissheit (im Englischen: *uncertainty*), als auch das der Unsicherheit (*insecurity*) und das Gefühl der Schutzlosigkeit (*unsafety*). In der Debatte über die Ambivalenzen eines erweiterten Sicherheitsbegriffs verschwinden diese Unterschiede, doch für die analytische Brauchbarkeit des Konzeptes der menschlichen Sicherheit sind sie von zentraler Bedeutung: Wenn die Betonung auf *Ungewissheiten* liegt, ist vor allem die psycho-soziale Dimension von Unsicherheitserfahrungen angesprochen. Diese richten sich auf unbekannte Entwicklungen in der Zukunft, die mit Risiken vielfältiger Art verbunden sind. Derartige Erfahrungen müssen nicht unbedingt mit Verlusten sozio-ökonomischer Sicher-

heit einhergehen, meist sind sie jedoch mit einem diffusen, oft auch ängstigenden und blockierenden Gefühl der Schutzlosigkeit verwoben. Dabei spielen kulturelle Orientierungs- und Handlungsmuster, die unter dem Druck der globalisierten Moderne an Bedeutung verlieren, eine große Rolle; Ungewissheitserfahrungen sind außerdem ausgesprochen stark durch die Geschlechtszugehörigkeit und das Alter bestimmt. Verschiebt sich die Betonung auf Unsicherheit im Sinne von *Schutzlosigkeit*, kann Sicherheit leicht von Mauern, Gittern und Toren oder von Wachpersonal, Kontrolleuren, Polizisten oder anderen bewaffneten Ordnungskräften erwartet werden. Sicherheit wäre in der inkludierten «gated community» zu haben, gegen die Exkludierten.

6.5 Die meisten Dimensionen der menschlichen Sicherheit beziehen sich jedoch eher auf die dritte Bedeutung des Sicherheitsbegriffs: auf *soziale und ökonomische Sicherheit*. Deren Eigenart besteht darin, dass sie *erstens* nur über Institutionen hergestellt werden kann, deren Ordnungs- und Sicherheitsfunktion von allen davon Betroffenen akzeptiert wird, und dass es sich dabei *zweitens* um Institutionen handelt, die sich immer wieder neu demokratisch legitimieren müssen. Soziale und ökonomische Sicherheit im weitesten Sinne ist also nur durch die stete Rückkopplung der sie garantierenden Institutionen an die Bedürfnisse und Interessen der betroffenen Menschen möglich.

Auch dort, wo Leben, Gesundheit und Eigentum nicht (oder noch nicht) durch den Einsatz von physischem Zwang und militärischer Gewalt gefährdet und durch den Mangel an öffentlichen Gütern untergraben werden – vor allem in den heute reichen westlichen Industrieländern – ist eine wachsende Zahl von Menschen mit größer werdender sozio-ökonomischer Unsicherheit (ILO 2000; 2001) konfrontiert – auch in Deutschland, wenn Hartz-Gesetze, Agenda 2010 etc. umgesetzt werden. Daher ist es notwendig, menschliche Sicherheit nicht allein daran festzumachen, ob und in welchem Umfang die Unversehrtheit von Leib und Leben gewährleistet ist. Auch die Zusammenhänge von Arbeit, Erwerbseinkommen und Sicherheit sind von zentraler Bedeutung. Diese sind charakterisiert durch (1) die *Arbeitsmarktsicherheit* – also ausreichende Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem formellen Arbeitsmarkt; (2) die *Beschäftigungssicherheit* – durch den Kündigungsschutz; (3) die *Qualifikationssicherheit* – durch ein Bildungs- und Ausbildungssystem, das den Erwerb und den Erhalt von transferierbaren Fähigkeiten und Kenntnissen erlaubt; (4) die *Arbeitsplatzsicherheit* – in der konkreten Tätigkeit, die durch die Berufsförderung der Arbeit gewährleistet wird; (5) die *Sicherheit in der Arbeit* – durch einen ausgebauten Arbeits- und Unfallschutz; (6) die *Einkommenssicherheit* – durch Mindestlohnregelungen, Lohnindexierung, ein umfassendes System sozialer Sicherung im Falle von Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit, Invalidität und die progressive Besteuerung der Einkommen und schließlich (7) die *Vertretungssicherheit* – also die Gewährleistung kollektiver Interessenvertretung am Arbeitsmarkt durch unabhängige Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die Tarifautonomie, Streikrechte etc.

7. Es wird notwendig sein, die Diskurse von menschlicher Sicherheit (sozusagen die «Nachfrageseite») mit den Diskursen über öffentliche Güter (sozusagen die «Angebotsseite») zu verbinden und auf diese Weise nicht nur verschiedene «epistemic communities» zusammen zu bringen, sondern auch Ansatzpunkte zu finden, wie den

Normen der menschlichen Sicherheit in der praktischen Politik, bei der Versorgung der Menschen mit öffentlichen Gütern, Rechnung getragen werden kann.

Literatur

- Altvater, Elmar/ Mahnkopf, Birgit (2002): Globalisierung der Unsicherheit. Arbeit im Schatten, schmutziges Geld und informelle Politik, Münster.
- Commission on Human Security (2003): Human Security Now, New York 2003, <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>.
- Duffield, Mark (1998): Post-modern Conflict: Warlords, Post-adjustment States and Private Protection, in: *Civil Wars*, Vol. 1, No. 1, Frank Cass, London, S. 65-102.
- Frank, Hans (2001): Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hg.): Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, Hamburg/ Berlin/ Bonn.
- ILO (2000a): *In Focus Programme on Socio-Economic Security*, <http://www.ilo.org/public/english/protection/ses/about/index.html>.
- ILO (2001a): *Report of the Director-General: Reducing the Decent Work Deficit – a Global Challenge*, Report 1 (A), Geneva, June 2001; <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc89/rep-i-a.html>.
- Kaldor, Mary (1999): *Neue und alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung*, Frankfurt/M.
- Open Letter: Open letter to the Commission on Human Security by Kinhilde Mushakoji, Isa Bakker, Brigitte Young, Elmar Altvater and others 2002.
- Smith, Adam (1776): *An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations*, (repr. 1976, Chicago: The University of Michigan Press); deutsch: Jena 1923 (repr. 1973, Giessen: Andreas Achenbach).

Human Security

History of Development and Political Demands

Theses

1. Human security means “freedom from fear” and “freedom from want”. To be “perfectly happy” – that is the idea that was developed by the UNDP, the United Nations Development Programme (UNDP 1994). The quotidian threats through hunger, unemployment, crime, social conflicts, political repression and environmental damages must be put to an end (UNDP 1994: 22). It is striking that these threats (with a number of others) are also identified by the “Commission on Global Governance” as challenges demonstrating the need to develop a new global governance (Neighbours in One World 1995). Undoubtedly, the end of the block confrontation has contributed to the fact that our attention today is focused on new dimensions of threats to human security.

The areas where human security is threatened at the beginning of the 21st century are easily identified. They are: the environmental security in the sense of an availability of vital resources, such as unpolluted air, fertile soils and clean water. This is closely connected to the safeguarding of food, i.e. the avoidance of hunger (“food security”) and the avoidance of health risks related to food (“food safety”). Socio-economic security in its various facets is also jeopardized in many places, because due to a world-wide cut-throat competition there is a rise in unemployment and a growing amount of precarious work carried out in the gray area of informality. The connection between gainful employment and social security, so important for a life based on one's own responsibility (cf. Altvater/Mahnkopf 2002) is loosening. This, in turn, goes hand in hand with a deficient safeguarding of vital risks, such as illness, accident, old age and unemployment as well as the access to educational programmes. There are many reasons for that; but for the countries of the South and East the stability-oriented structural reform programmes of the International Monetary Fund and the World Bank are of major importance, while for the North and West it is the ruinous global tax competition (and, as its consequence, the unavoidable fiscal crises of states, communities and nation states). Both developments lead to a growth in poverty and support the tendency to privatize the services of general interest. Finally, political insecurity has also clearly grown in many countries through a number of armed conflicts involving actors operating transnationally, financial instabilities either caused or accompanied by currency speculation, capital flight, legal and illegal tax evasion, and widespread small- and large-scale corruption. In one combination or another, these insecurities are responsible for the fact that people in many places have to look for alternative ways of gaining access to vital goods and services. Through that search, they easily get into the gray area of informal activities or illegality and delinquency, or they leave their home countries, struggling through life as refugees and migrants.

2. Rather oriented to the needs of the people than to the security of nation states and its elites, the security concept of the UNDP is based on a universal claim. Although the state remains the essential guarantor of security, the report of the “Commission on Human Security” of the UN states that “(the state) often fails to fulfill its security obligations – and at times has even become a source of threat to its own people. That is why attention must now shift from the security of the state to the security of the people – to human security” (Commission on Human Security 2003: 2). UNDP sees the enlargement of the security concept as a step towards more peace and prosperity, explicitly placing the concept of human security in the context of human development and human rights. The triangle of human development – human security – human rights is the field where globalization can be shaped, namely through the provision of public goods.

3. This triangle is not one-dimensional but cuts across different levels of meaning. Human rights are universal and can neither be revoked nor qualified. Human security, however, can be generated in different ways under different historic, cultural and economic conditions. Even if human rights include social rights, they still do not cover all dimensions of human security that are jeopardized by insecurities generated by the processes of global transformation, thus for instance: social security, environmental security, health security etc. Thus the concept of human security in a way precedes the concept of human rights, because the loss of human security can indeed lead to a violation of human rights.

4. Human security is generated in various ways: (1) by reliable rules within a community, (2) by avoiding instabilities and the restoring of stable conditions, if they have become destabilized – as it is the case in financial crises, (3) by providing services of general interest in periods of human life when individuals or families lack the necessary financial means to pay for their education and training, for the maintenance or rehabilitation of their health, for their old-age pensions, or for their food and accommodation, for the supply of water and waste water disposal, (4) by the access to all the goods that are essential for human existence. In short: Human security is guaranteed by the provision of public goods. Therefore the discourse on human security cannot reasonably be separated from the discourse on public goods.

5. In no way does “human security” mean the same for all humans in a society characterized by social antagonisms. In the current debate on security, one can therefore distinguish between several strands of discussion or concepts. These are (1) the debate in political science on the classical security concept in international relations, (2) the enlarged security concept of military organizations (for instance of the German armed forces (*Bundeswehr*) or NATO), (3) the traditional perception of corporate or commercial security, (4) the highly normative concept of human security, as it was discussed following the explanations of UNDP, including the development policy debate on the relationships between “human rights”, “human development” and “human security” and (5) the debate within the ILO on socio-economic security in the world of employment.

6.

6.1 In the classical, (neo)realistic conception of international relations, security meant the absence of internal and primarily external threats to territorial entities (nation states) in an anarchist world of states. Given a real or fabricated threat to the state, the members of its society melted, as it were, into a unity of “national interest”. Here the focus was placed almost exclusively on the state as actor, and on the balance between the competing powers in an (until recently) bipolar world. Even if the (neo)realistic conception of security was modified strongly after the end of the Cold War – last but not least due to critical approaches developed by Neo-Gramscianism, feminism and constructivism – the nation states and the “pluriverse” of nation states, true to “methodological nationalism” (Smith 1979), remain the most important points of reference. The (neo)realistic security concept most of all implies a security of the general conditions for the capital investment of globally operating economic actors, and thus pursues the objective of commercial security.

6.2 The end of the block confrontation in the late 1980s was associated with the hope that, in the future, peacemaking responses would be found for non-military problems. The opposite has come true: over the last decade, the number of armed conflicts rather increased. The peace dividend that had been expected in 1989 and by which the social balance in the world was meant to be improved fell through, too. Instead, the enlarged security concept of NATO, officially decided in April 1999, reinterprets the North-South conflict as a “global security problem”; it is related to a great variety of non-military risk potentials, environmental disasters, organized crime, drug trafficking, terrorism, illegal access to the internet, poverty-related deficiency syndromes etc. These are identified as threats to the security and stability of the Western world of states, and are now to be kept “at a safe distance”. For that purpose, financial, economic and development policy measures can be taken, but also military means applied, as far as they are in line with “one’s own interests” (cf. Frank 2001, p. 28 and other contributions in: Federal Academy for Security Policy 2001). This concept also includes all “services of general interest” helping to safeguard the prosperity of the industrial states. Therefore, resources such as oil, gas, diamonds (and other so-called “strategic resources”) and vital goods such as water and the safeguarding of the sea routes become important goods relevant to security policy.

From the perspective of a political and military security discourse, the weakening of the nation states means that: *firstly* wars are denationalized and there is a blurring of differences between peoples, armies and states; *secondly* it becomes more difficult to enter into stable alliances, and *thirdly* the use of military power often turns out not to be very effective. For that reason, a new “development and security complex” is conceived, within which governance networks of non-state actors take over tasks of conflict settlement (Duffield 2001).

Violence today is increasingly a privatized kind of violence, exercised by non-state actors, who cannot to be impressed by the traditional means of “deterrence”. But the state actors’ response to the phenomenon of non-state terror, regarded as something novel, is still extremely conventional. For, on the one hand, state actors rely on military responses directed against other states, but which are in the end – like in all of the “new wars”, as they were called by Mary Kaldor (1999) – directed against the population of the countries that are suspected of harbouring those private

actors. On the other hand, the democratic freedom rights of the people in the countries at war are curtailed, and it is suggested that, through increased control, surveillance and punishment, the security of the population could be guaranteed. In order to protect one's own population, emerging threats are to be warded off either by "military prevention" and "defensive intervention".

6.3 According to the neoliberal view, "order" is meant to safeguard security and reliability for entrepreneurial and consumer decisions. Whether, however, corporate security is always congruent with human security may be called into question. For Adam Smith, the underlying sense of all "public works and public institutions" (Smith 1776/ 1976: 244-282) is that they help to facilitate "trade and commerce in a society" (245). Embassies abroad are necessary for the promotion of British foreign trade and the support of British trading companies. But that basically applies to the "civilized world"; for the "barbarian" nations the erection of military forts is also to be taken into consideration in order to support British "commerce" (254f).

6.4 The concept of human security with its normative positions is a clear counter concept to all the ones hitherto mentioned. It focuses (1) on the *quotidian insecurity* of humans resulting from the interaction between different dimensions of insecurity, and which for instance is the effect of cumulative deficits in environmental and nutritional security. In this context, it must be assumed that measures generating military security always tend to undermine all the other foundations of human security: "The fundamental problems of security are in the insecurity experienced by individual persons, their search for more secure life situations, their personal initiatives, their right to expect States and other public institutions to care for their 'quotidian' security needs to become an integral part of the definition of human security. Otherwise, the judgment on what constitutes human security could become monopolized by external decision-makers, who often lack gender sensitivity and concern about groups of people in situations of extreme insecurity" (Open Letter).

Even though human security (2) must be safeguarded for all humans and communities, particular efforts have to be made for the elimination of the causes of insecurity affecting the most vulnerable people: "It may be recognized that the justness of a society is measured by how it cares for the vulnerable, but it is not noted that the security of the society is also dependent in the long run on making security possible for the vulnerable" (Open Letter). This should not be misunderstood as some sort of paternalistic performance, but should be seen as a self-confident act of empowerment in social disputes. The identification of constellations of human insecurity and the efforts that are made to abolish them must (3) be committed to the principle of *pluralism*. As a consequence, actions for safeguarding human security cannot be enforced by unilateral "humanitarian" pressure, or by any "top-down" methods, but require (4) *multilateral* efforts on the part of individuals, groups and peoples on the one hand, and the mobilization of civil-society forces at the local, national and international level, on the other hand, "in full cooperation with the UN, which should be strengthened to serve as the very institution that represents multilateralism par excellence" (Open Letter).

Unlike the state-centred concept of national security linking masculinity with the role of the guardian of the community, wife and family, the concept of human security

provides a framework for broaching the issues of quotidian security interests and needs of women and for advancing their empowerment: protection against physical and sexual assaults, social security, and protection against human rights violations:

“One missing element, however, in human security discussions has been an understanding of the fundamental differences and inequalities between women’s and men’s security. In order to address gender equality goals and objectives efficiently there are five inter-related issues that need to be incorporated into the discussion of human security: Violence against women and girls, Gender inequalities in control over resources, Gender inequalities in power and decision-making, Women’s human rights, Women (and men) as actors, not victims” (Open Letter).

When human security issues are discussed from a gender perspective, women appear to be important actors when it comes to generating human security: In regions of conflict, women are often the only ones who are not worn down between the fronts in armed conflicts and who, even in distinction from many children, are not forcibly recruited and brutalized by war-related events.

Also, women are clearly more seldom involved in active or passive forms of corruption than men, and are much more difficult to exploit by extremist forces. In situations of economic crisis, under the conditions of transnational migration, and in situations (like in the countries of Southern Africa, suffering from the AIDS epidemic) where the care for people with fatal diseases is shifted from the public health system to the families, the reproduction of a society as a whole largely depends on women – either through paid or unpaid work – safeguarding their own survival plus that of the ones dependent on them (children, sick and old people).

Against the concept of human security that was popularized by the UNDP, a number of objections have been raised; critics argue, for instance, that the UNPD

- plays down such classical security risks as wars, and the role of the nation states and their significance;
- blurs the boundaries between human security and human development; clarity could only be obtained by reducing the security concept to a “freedom from physical, direct violence”;
- risks that – with the enlargement and pluralization of the security concept – new sources of legitimation could be exploited for military interventions to secure protection (against environmental risks, AIDS, migration etc.);
- runs the risk of transferring the logics of military thinking to non-military areas with its security concept and, with the discourse on security, promoting an antagonistic world view in which others are mainly perceived as a potential threat, and where an atmosphere of solidarity and peaceful coexistence is undermined;
- artificially blows up the concept of security, so that it loses in terms of analytical power.

The strongly normative character of the UNDP’s concept is supposedly not suited for understanding the new/old risks and for enforcing the claims for protection. If the objectives contained in the Human Development Reports of the UNDP were meant to be empowerment and social justice, then it would be better to bind such claims to specific rights. For this purpose, the universal and indivisible human rights existed.

Is the security concept therefore problematic in general, as Claudia von Braunmühl (2002) seeks to substantiate, because it implies a *protection* against others or

from others? This argument derives its plausibility mainly from the new role assigned to development cooperation as an instrument of conflict prevention and conflict management. The recourse to an enlarged security concept could be exploited as a legitimization of defensive measures against unwanted migrants. Claudia von Braunmühl doubts the sustainability of the human security concept. In her opinion, issues of global solidarity and justice are better off within the human rights discourse than within a security discourse, whatever its motivation.

The confusion of security (in German: *Sicherheit*) and protection (in German: *Schutz*) is rooted in the ambiguity of the German words *Sicherheit*, respectively *Unsicherheit*: The (German) concept of *Unsicherheit* means the feeling of uncertainty (in German: *Ungewissheit*) and insecurity (in German: *Unsicherheit*) plus the feeling of unsafety (in German: *Schutzlosigkeit*) (cf. Baumann 1999). In the debate on the ambivalences of an enlarged security concept, these differences vanish, but for the analytical value of the human security concept they are of central importance: If the emphasis is placed on uncertainties (*Ungewissheiten*), then the psycho-social dimension of an experience of insecurity are primarily addressed. These refer to unknown developments in the future and are associated with manifold risks. Such an experience does not necessarily go hand in hand with a loss of socio-economic security, but in most cases such an experience is intertwined with a vague and often frightening and paralysing sense of unsafety (*Schutzlosigkeit*). In that context, cultural patterns of orientation and action which lose their meaning under the pressure of the globalised modernity play a major role; moreover, the experience of uncertainty (*Ungewissheit*) is strongly determined by gender and age. If the emphasis is shifted towards insecurity (*Unsicherheit*) in the sense of unsafety (*Schutzlosigkeit*), then security may easily be expected from walls, bars and gates, or from guards, supervisors, policemen or other armed security forces. Security would thus be achievable within an inclusive gated community, against those who are excluded.

6.5 However, most of the dimensions of human security rather refer to the third meaning of the security concept: namely *social and economic security*, which are characterized by the fact that *firstly* they can be generated only via institutions, whose order and security functions are accepted by all those affected by them, and that *secondly* these are institutions that have to be democratically legitimized time and again. Thus social and economic security, in the broadest sense of the word, is only possible if the institutions guaranteeing them provide for a constant feedback regarding the needs and interests of the people concerned.

Even where life, health and property are not (or not yet) jeopardized through the use of physical force and military power or undermined through the lack of public goods – particularly in the Western industrial countries rich today – a growing number of people with increasing deficits face socio-economic insecurity (ILO 2000; 2001) – even in Germany, if the Hartz-laws, Agenda 2010 etc. are implemented. Therefore, human security should not only be judged by whether and to what extent it guarantees the integrity of life and limb. Also the interrelations of work, income from gainful employment and security are of major importance. These are characterized by (1) a *secure labour market* – i.e. sufficient employment opportunities in the formal labour market; (2) a *secure employment situation* – through the protection against unfair dismissal; (3) a *guaranteed level of qualification* – through an education and

training system allowing for the acquisition and maintenance of transferable knowledge and skills; (4) the *job security* – for a particular activity, guaranteed by the professional form of that work; (5) the *safety at work* – through an extended industrial safety and protection against accidents; (6) a *secure income* – through minimum wage regulations, wage indexation, a comprehensive social security system in cases of illness, old age, unemployment, disablement and a progressive taxation of income, and finally (7) the *security of representation* – i.e. the safeguarding of a collective representation of interests at work, through independent trade unions and employers' associations, through tariff autonomy, the right to strike etc.

7. It will be necessary to connect the discourses on human security (so to speak “the demand side”) to the discourses on public goods (so to speak the “supply side”) and, in this way, bring together not just different epistemic communities, but also to find out how the standards of human security can be taken into account in practical politics and in providing humans with public goods.

Bibliography

- Altvater, Elmar/ Mahnkopf, Birgit (2002): Globalisierung der Unsicherheit. Arbeit im Schatten, Schmutziges Geld und informelle Politik, Münster.
- Commission on Human Security (2003): Human Security Now, New York 2003, <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>.
- Duffield, Mark (1998): Post-modern Conflict: Warlords, Post-adjustment States and Private Protection, in: *Civil Wars*, Vol. 1, No. 1, Frank Cass, London, S. 65-102.
- Frank, Hans (2001): Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hg.): *Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen*, Hamburg/ Berlin/ Bonn.
- ILO (2000a): *In Focus Programme on Socio-Economic Security*, <http://www.ilo.org/public/english/protection/ses/about/index.html>.
- ILO (2001a): *Report of the Director-General: Reducing the Decent Work Deficit – a Global Challenge*, Report 1 (A), Geneva, June 2001; <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc89/rep-i-a.html>.
- Kaldor, Mary (1999): *Neue und alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung*, Frankfurt/M.
- Open Letter: Open letter to the Commission on Human Security by Kinhilde Mushakoji, Isa Bakker, Brigitte Young, Elmar Altvater and others 2002.
- Smith, Adam (1776): *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, (repr. 1976, Chicago: The University of Michigan Press); deutsch: Jena 1923 (repr. 1973, Giessen: Andreas Achenbach).

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 vormalig 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 unsichergreifenden 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 Bruttosozialprodukts 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 (multidimensionaler 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. In mancher Hinsicht ist Birgit Mahnkopf sicherlich zuzustimmen, wenn sie 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). Sie unterstreicht dabei, dass «die ökonomische Globalisierung zugleich eine Bedrohung des Weltfriedens» (14) ist. 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 zuvörderst 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

- Altvater, 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).

Human Security versus Human Development

1. The UNDP report of 1994, the year of the World Social Summit in Copenhagen, states the necessity for turning to a concept of human security, after the end of the cold war, during which security used to be generated by the mutual threat of nuclear arms. The characteristics of human security listed in the report are largely identical with what formerly, in the area of development policy, had been defined as the basic needs of human existence. The new definition sees itself as part of an 'enlarged security concept'. In 1999, UNDP takes up the topic of human security anew, placing it in the context of globalization. In both cases, last but not least for UNDP (the development fund of the UN) itself, the argumentation is closely related to re-establishing the necessity of obtaining sufficient funds for development cooperation, even after the end of the cold war.

2. In that same year, the 'enlarged security concept' became part of the political language used by the German Federal Government, which equally followed the necessity of finding new reasons for legitimating the continued existence of a number of ancient institutions – in that case: the German armed forces, the *Bundeswehr*, and development cooperation – which now, pursuant to the White Book issued by the German Ministry of Defence in 1994, each in its way, must “be understood as a contribution to the security of Germany”. The Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, *BMZ*, takes up this new political assignment that originally came from the Ministry of Defence and, under the government of the Social Democrats and the Green Party, in turn, talks of a close interrelation between security and development, thus providing the framework for a new concept of international structural policy: “An enlarged security policy today also includes a development policy that regards itself as a global structural policy dealing with the economic, social, ecological and political conditions in other world regions.” (*BMZ* 1999a: 2) Here, development cooperation recommends itself as a means of crisis prevention that is “not only more humane, but also cheaper than belatedly coping with the damages” (*BMZ* 1999b: 4).

3. The so-called “enlarged security concept” was thus generated by some fairly transparent interests, namely to keep one's stock. Nevertheless, some of the deliberations contained in that concept should be taken seriously. The conventional security concept was tied to nation states in the form of 'national security'. It often caused and allowed for extensive acts of subjection and exploitation serving the defence against a threat that allegedly affected everybody alike and, last but not least, helped to build up costly arsenals of weapons. Human security, however, focuses on the security of individuals and permits to look at the basic needs of human existence. Such a

perspective is also better suited to comprehend gender orders and to become aware of how different threats and insecurity can be for women and men (continuation of structural violence after conclusion of peace). With that particular intention of the concept of human security I can certainly agree. But I doubt that the framing of such an intention in a security concept really serves the common cause.

4. The fact that, during the 90s, thoughts about security started to focus on individuals has influenced the processes and lines of thinking in part in the most different ways. On the one hand, the orientation towards individuals in the discourses of a number of UN conferences during the 90s was filled with the idea of universal human rights. The violation of these human rights then became the point of reference for the debate and exercise of the 'humanitarian intervention' which now, for the benefit of the people at risk, overrules the conventional rights of national sovereignty and, if necessary, also by military means. The dubiousness of using such contexts both as a legitimation and for actual practice (Kosovo) did hardly any good for the human rights idea. Maybe this is why, during the second half of the 90s and, last but not least, after the crisis of the financial markets in Asia, the concept of human security was dissociated to a certain extent from the enlarged security concept and thus gradually became its own point of reference. I would like to make a short reference to two particular texts in which that point of reference was recently formulated in greater detail.

On the one hand, there is the "Commission on Human Security", set up by the United Nations in early 2001, which presented its final report in May of this year. The report cautiously speaks about a supplementary relationship of human security and state security and about a dynamic conception that includes a broad range of developmental goals and measures, from environmental protection and AIDS prevention to the safeguarding of educational chances. The chairperson of the commission, Amartya Sen, together with Sadako Ogata, the former head of the World Refugee Organization UNHCR, describes the interrelations between human development, human security and human rights as follows: "Human security moves within the framework of the concept of human rights, and defines the need for securities indispensable for the achievement of human development" (Final Report: 9). Here, the human rights' frame of reference remains untouched: Security is a *precondition* for achieving the goal of human development, and one – there is no doubt about that – which is continually gaining importance.

In their book, published last year under the German title of "*Globalisierung der Unsicherheit*" ("Globalizing Insecurity"), Elmar Altvater and Birgit Mahnkopf see human security as part of an ever more widespread process of informalization causing "uncertainty, insecurity, defencelessness and vulnerability" (2002: 28) everywhere and in all areas of life. Their concept of human security is related to the "conditions of a fully developed welfare state" (140) and includes "public goods such as food, health, care, education and housing" (118) as well as work based on "legally guaranteed contracts" (140), that is "neither precarious, monotonous, underpaid, nor biographically fragmented". Here one can easily recognize that a fundamental criticism of a corporate driven form of globalization seeks to be accommodated under the roof of human security.

5. Thus we can see that there is a good deal of *reframing* (i.e. the setting up of a new frame of reference), by which ancient objectives of development cooperation, the labour movement, the women's liberation movements (the desirability of which we completely agree about) are placed in a new context of norms and priorities. So we are not debating on the goals but on the paths – or to be more precise: on paths of argumentation, namely the question whether and in what way the suggested frame of reference for human security is really superior to the prior ones, or whether it might not entail dangerous pitfalls.

6. Therefore, let me once again talk about the frame of reference: i.e. human development. Since the year 1990, UNDP has annually published its “Report on Human Development”. This report differs from the World Development Report issued by the World Bank, which is published annually, insofar as it uses a different development concept containing a different system of indicators. While the World Bank measures poverty and wealth in terms of gross national product per capita and income as demand generated by purchasing power, UNDP additionally uses the criteria of a collective provision for elementary requirements (‘services of general interest’) and the access to these, such as education and health care. The so-called UN Millennium Declaration, with the self-commitment of the OECD states to reduce absolute poverty (1 \$ per day) by the year 2015 to half of its present level, takes up this poverty concept and further extends it (multidimensional poverty concept). New problematic situations lead to the placing of new emphases, as for instance crisis prevention, but the point of reference for development cooperation and development policy continues to be the fight against poverty for the benefit of human development.

7. The frame of reference of human development is closely linked to the idea of universal human rights, prevalent throughout the system of the United Nations, to which everybody is unalienably entitled qua being human, and which are incorporated in the respective UN Conventions. The universal claim of human rights has often been charged with actually entailing a Western hegemony. Therefore, manifold intellectual efforts have been made to uncouple it from a religious or philosophically grounded world view. Also and especially Amartya Sen himself, in collaboration with the political philosopher Martha Nussbaum, has introduced the concept of capabilities, i.e. capabilities inherent in humans, to the development of which humans are fundamentally entitled. Martha Nussbaum has interwoven both impulses in a morally founded discourse of justice, arguing in favour of a fundamental entitlement of humans to develop their inherent potentials. The fact that both of them, Sen as well as Nussbaum, speak of entitlements, not of rights, is interpreted by some (e.g. by Nira Yuval-Davis) as an expression of the effort to open up a room for discourse located somewhere between a discourse about basic needs and one about human rights, and to thereby escape the traps of a debate on universalism.

8. The discourses among international women's liberation movements, located in a development policy context or in the major governance debates of UN conferences, advanced long ago from *needs to rights* and thereby usurped the room of universal human rights. Although one could certainly expect, from the perspective of interna-

tional women's liberation movements, universal human rights to be quite an unfavourable starting point in the struggle for personal dignity, integrity and security of women. However, over the last 50 years, the Eurocentric hegemonial and andocentric character of universal human rights has persistently and successfully been disclosed and criticized and, at the same time, they have never been abandoned, but were enlarged by the fight for women's rights to be included in the binding concept of universal human rights. The women's liberation movements of the global South continue this controversy with post-colonial and post-structuralist connotations, and assert it against rash generalizations and usurpations by the women's liberation movements of the North. But the controversial debates on the multidimensional definitions and, in relation to the particular contexts, very different ways of living in dignity, neither affect a principal recognition of the universal character of human rights, nor the courageous commitment to the validity of its claim expansion also in the countries of the South.

9. So back to human security. I have two major objections against human security as the central reference and framework. Conceptually, joins the wrong companions, namely the proponents of a traditional security concept – the military forces, secret services, police forces, so-called anti-terror forces etc. – who, when it comes to the distribution of resources, are still privileged – and massively so. At the normative level, I do not share the view that the generation of human security should be made “the most important point of reference for political decisions on the future development of society” (Mahnkopf 2003: 20). Not even if Birgit Mahnkopf declares that human security is about “the elimination of avoidable insecurities that hinder people to lead a self-determined life within freely chosen communities, and to join for collective actions” (25). In spite of all material consensus, the dispute about the argumentation's embedding does not seem to me to be a quarrel about nothing. There is a non-negligible difference in whether security policy is grounded in human rights deliberations, or whether human rights policies become part of a discourse on security. Priorities, procedures, the flow of resources and, last but not least, the anchoring of normative horizons in public awareness are all essentially influenced by it.

10. In some ways, one can certainly agree with Birgit Mahnkopf, when she, in her most recent book, analyzes and explains the dimensions of human security by saying: “Most of the dimensions of human security, however, rather relate to ... social and economic security” (23), and thereby emphasizes that, “economic globalization is at the same time a threat to world peace” (14). On the other hand, I doubt that left-wing criticism of globalization is well advised to incorporate itself in a security discourse and thereby – as it is done by Altvater/ Mahnkopf – apply the standards of our European welfare state. The historic und global adequacy of that standard is not our topic here. When it comes to the concept of security, I still have the impression that the norms, the setting of priorities and the reasoning inherent in such an enlarged security concept are absolutely unsuited for its intended objectives. Asked within the dimensions of framing: Should the objectives of social justice, including gender justice, the objective of sustainably dealing with nature, and the chances for leading a self-determined life really be debated in terms of security requirements, or shouldn't they rather be discussed as human rights?

11. The same question is to be asked concerning development cooperation and development policies. In the context of globalization and faced with new problems and conflicts that are increasingly settled in a violent way, development policies and development cooperation indeed have to reposition themselves. For this purpose, I consider a framework for human development derived from universal human rights to be superior to that of an enlarged security concept. From a human rights' perspective, poverty should primarily not be regarded as a security risk, but first of all as a violation of human rights. Poverty or, perhaps more accurately, the disappointment and frustration as to the promises of catching-up on development and global and social balancing, are certainly among the factors generating conflicts and their violent settlement, and it should be welcomed that development policy and development cooperation make the peaceful settling of conflicts part of their repertoire. But the struggle against poverty must remain an independent goal in itself, pursued for human rights motivations. The processes of shaping globalization and facing up to the "challenges of inclusion" (UNDP) must remain embedded in a discourse that is based on solidarity.

Bibliography

- 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).

Erweiterte versus menschliche Sicherheit?

Zur Notwendigkeit eines integrierten Sicherheitskonzepts

Zusammenfassung

Die Anschläge des 11. September 2001 haben die bereits seit Mitte der 90er Jahre beobachtbare Abkehr der USA vom Multilateralismus verstärkt – mit Folgen für alle Weltregionen. Trotz einer Aufwertung des militärischen Instruments bleiben Großmächte und ihre Verbündeten gegenüber terroristischen Attentaten verwundbar. Die Renaissance von Großmachtpolitik und die Chaosmacht des transnationalen Terrorismus – wer hätte vor einem Jahrzehnt vermutet, dass dies die Leitthemen des beginnenden 21. Jahrhunderts werden sollten? Selbst auf konservativer Seite, die dem Anfang der 90er Jahre wiedererwachten Multilateralismus im Rahmen von UNO und KSZE/OSZE stets zurückhaltend gegenüber stand, befasste man sich interessiert mit der Fortentwicklung des Völkerrechts, der Reform der UN-Friedenssicherung und friedlichen Konfliktlösungsmechanismen. Es schien, als könne der im Prokrustesbett der Machtpolitik eingezwängte, realpolitische Sicherheitsbegriff auf das Federbett globaler Verregelungen gehoben werden.

Der heute wieder weit verbreitete Rückgriff auf Vertrautes ist nicht untypisch für Zeiten der Krise. Gewohnte Orientierungsmuster geben Interpretations- und Handlungssicherheit in Situationen, deren Dynamik schwer einschätzbar ist und deren Komplexität zerlegt und reduziert werden will. Verunsicherung angesichts der «turbulenten Welt» nach Ende des Ost-West-Konflikts und nun auch angesichts eines unberechenbaren, in seiner Qualität neuartigen Terrorismus herrscht allenthalben.

Der Sicherheitsbegriff gehört zu den konstitutiven Begriffen der friedens- und sicherheitspolitischen Forschung, wird aber seit Mitte der 90er Jahre auch von der Entwicklungsforschung rezipiert und weiterentwickelt. Bis weit in die 80er Jahre hinein dominierte sowohl in der «strategic community» als auch in der eher multilateral orientierten Forschung ein staatszentrierter Sicherheitsbegriff, der primär auf die äußere Bedrohung von Staaten durch militärische Faktoren abstellte. Als mit dem Ende des Ost-West-Konflikts mehrdimensionale, oftmals innerstaatlich bedingte Konfliktkonstellationen in den Blick kamen, wurde ein breiter Konsens über die Überholtheit herkömmlicher Konzepte hergestellt. Freilich sind die neuen Konzepte «erweiterter» (Weißbuch), «umfassender/globaler» (Commission on Global Governance 1995) oder auch «menschlicher Sicherheit» (UNDP 1994) analytisch oftmals wenig ausgearbeitet, sondern fügen eher additiv neue Bedrohungen, neue Handlungsmöglichkeiten externer Akteure sowie neue Schutzbedürfnisse auf gesell-

schaftlicher und individueller Ebene zu den traditionellen Sicherheitskonzepten hinzu. Dies muss insofern verwundern, als bereits Anfang der 90er Jahre die Forschungen von Buzan (1991) sowie von Wæver et al. (1993) einen überzeugenden Zugang zu einem veränderten Sicherheitsbegriff eröffnet haben. Der traditionelle Ansatz der *state security* wird in diesen Arbeiten durch den komplementären Begriff der *societal security* ergänzt. Dies bildet unter anderem einen fruchtbaren Ausgangspunkt, um längerfristige Friedensbedingungen für multi-ethnische Staaten zu definieren, in denen Autonomie- und Sezessionskonflikte eine hohe Relevanz haben. Das vorliegende Papier entwickelt auf dieser Grundlage ein integriertes Verständnis «staatlich-gesellschaftlicher Sicherheit», das die innere und äußere Gefährdung von Staaten ebenso erfasst, wie die Bedrohungslage gesellschaftlicher Großgruppen. Bei diesem Ansatz werden «globale Probleme» nicht *per se* als Sicherheitsbedrohungen aufgefasst, sondern auf die sehr unterschiedliche Adaptionsfähigkeit der staatlichen und gesellschaftlichen Systeme in den unterschiedlichen Ländern und Regionen bezogen. Vor allem aber wird die häufig unterschätzte Bedeutung des (sub)regionalen Kontextes für staatlich-gesellschaftliche Sicherheit betont. Denn Konfliktdynamik in «porösen» oder «fragmentierenden» Staaten spielt sich in der Regel in einem subregionalen «security complex» ab.

Die Kooperation von Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik sollte an der Schnittstelle der bisherigen Sicherheitsdiskurse («erweiterte», «umfassende», «menschliche Sicherheit») ansetzen. Sie kann insbesondere auf die Konsolidierung staatlicher Strukturen in Krisenländern, auf die Stabilisierung des subregionalen Kontextes und auf ein Mindestmaß an Sicherheit, Identität, politischer und sozio-ökonomischer Partizipation für gesellschaftliche Großgruppen abzielen.

1 Die Überholtheit des herkömmlichen Konzepts staatlicher Sicherheit

Der bis Ende der 80er Jahre gängige Sicherheitsbegriff in internationalen Beziehungen geht im Wesentlichen auf die realistische Schule zurück. Seine klassische Formulierung hat er bereits 1943 durch Walter Lippmann erfahren. Demnach ist ein Staat 'secure to the extent to which it is not in danger of having to sacrifice core values if it wishes to avoid war and is able, if challenged, to maintain them by victory in such a war' (Lippmann 1943: 51). Bei den von Lippmann angesprochenen «core values» lassen sich insbesondere «die politische Unabhängigkeit, die territoriale Integrität sowie die Lebensfähigkeit eines Landes und die Existenzerhaltung sowie gegebenenfalls auch die Existenzentfaltung seiner Bürger» (Lutz 1992: 896) aufzählen. Diesem staatszentrierten Sicherheitsbegriff liegen letztlich zwei Grundannahmen zugrunde: erstens, dass die meisten Bedrohungen von außen kommen, und zweitens, dass diese Drohungen primär militärischer Natur sind und in der Regel auch eine militärische Antwort erfordern (Ayoob 1995: 5).

Das traditionelle Konzept staatlicher Sicherheit weist zwei konzeptionelle Schwächen auf. Zum einen ist es im Wesentlichen an zwischenstaatlichen Konflikten orientiert, wie sie in Kontinentaleuropa seit dem 19. Jahrhundert stattfanden. Zum anderen orientiert es sich an einer Welt, in der Einzelstaaten eine relativ geringe Verwundbarkeit¹ gegenüber Krisenentwicklungen in benachbarten oder strategisch

1 Vgl. zum Begriff der Verwundbarkeit Keohane/ Nye 1977; 1985.

bedeutsamen Regionen aufweisen. Für die Analyse von kriegesischen Konflikten in den Entwicklungs- und Transformationsländern trug das traditionelle Sicherheitskonzept aufgrund der ersten Schwäche eher zu Desorientierung als zur Erklärung bei. Denn ein Großteil der Kriege hatte interne Ursachen, die oftmals nicht-militärischer Natur waren, und war mit militärischen Mitteln nur schwer zu lösen (Ayoob 1995: 6). Als besonders problematisch erweist sich die Voraussetzung konsolidierter Staatlichkeit, denn die Sicherheitsproblematik der Dritten Welt ist wesentlich mit dem Prozess der Staatswerdung begründet (Ayoob 1995: 21). In diesem Prozess ist die Legitimation des herrschenden Regimes intern umstritten. Denn die an der Macht befindliche Elite sichert ihre Macht in der Regel eher mit Repression denn mit der Erbringung politischer und sozio-ökonomischer Leistungen, die zu einer gesellschaftlichen Integration und Stabilität führen könnten (Azar/Moon 1988: 77-101, Tetzlaff 1993: 130).

Das zweite Defizit betrifft die Vernachlässigung eines veränderten sicherheitspolitischen Umfeldes. Bereits 1974 machte Joseph S. Nye auf die Erweiterung von Bedrohungsfaktoren aufmerksam: «Economic issues have risen in importance on the agendas of world politics. In such a world, the composition of threats to states has become more subtle and more complex. 'Security' is more than a military matter.» Seit Beginn der 90er Jahre ist dieses veränderte Wesen von Sicherheit in einer Vielzahl von Studien detailliert herausgearbeitet worden (vgl. Buzan 1991, Daase 1991, Lübke-meier 1995). Sowohl die dem Realismus nahe stehenden «strategic studies» als auch die Multilateralisten halten deshalb mittlerweile einen mehrdimensionalen Sicherheitsbegriff für notwendig.

2 «Erweiterte», «umfassende/globale» und «menschliche» Sicherheit

«Erweiterte Sicherheit»

Das sicherheitspolitische Establishment hat sich in den 90er Jahren schrittweise von einem Konzept getrennt, das die sicherheitspolitische Lage nahezu ausschließlich auf den Ost-West-Konflikt bezog. Eine einschneidende Veränderung im Diskurs der *strategic community* ist die zunehmende Einbeziehung innenpolitischer Faktoren bei der Analyse der sicherheitspolitischen Gesamtlage. Der gängige Vorwurf an die realistische Schule, sie ignoriere die innere Verfasstheit von Staaten, lässt sich heute nur schwerlich aufrechterhalten. Zumindest in konkreten strategischen Analysen hat das «Billardkugel-Modell» der internationalen Beziehungen ausgedient, bei dem die Staaten als abgegrenzte, undurchdringliche Einheiten mit harter Schale betrachtet werden. Denn die Schalen gelten mittlerweile als brüchig. Die Abgrenzungen staatlicher Einheiten lassen sich heute vielleicht besser als durchlässige Häute beschreiben: Innere und äußere Angelegenheiten stehen in Austausch miteinander.

In Deutschland plädierte beispielsweise das Weißbuch 1994 des Bundesverteidigungsministeriums für eine neue sicherheitspolitische Sichtweise: «Risikoanalysen [...] dürfen sich nicht auf Europa beschränken, sondern müssen die Interdependenz von regionalen und globalen Entwicklungen berücksichtigen. Sie müssen gesellschaftliche, ökonomische und ökologische Tendenzen einbeziehen und in Beziehung setzen zur Sicherheit Deutschlands und seiner Verbündeten» (BMVg 1994, Ziff. 214).

Die Verteidigungspolitischen Richtlinien vom Mai 2003 gehen noch weiter. Nicht nur präzisieren sie die Dimensionen erweiterter Sicherheit. Sie entgrenzen darüber hinaus den bislang auf die Landesverteidigung beschränkten Verteidigungsbegriff und thematisieren ausführlich militärische Fähigkeiten, auf die neuen Herausforderungen zu reagieren.

Konstitutiv für den veränderten Sicherheitsbegriff der *strategic community* ist, dass er doppelt – nämlich inhaltlich und operativ – erweitert wird. Auf inhaltlicher Ebene werden die vielfältigen Ursachen von Konflikten einbezogen und der Stabilitäts- und Interessenbegriff angesichts von Interdependenzen modifiziert und auch räumlich ausgeweitet (Matthies 1991: 5-6). Neben den «harten» Fakten wirtschaftlicher Zerrüttung und ökologischer Krisen werden mittlerweile auch Menschenrechtsverletzungen in den Krisenregionen der Welt ausdrücklich als sicherheitsrelevant erachtet, da sie innerstaatliche und regionale Instabilität auslösen können und auch in globaler Perspektive die strategischen Interessen von Staaten berühren können. Auf operativer Ebene wird zugleich suggeriert, eine Reaktion auf die neuen Problemstellungen erfordere eine Erweiterung militärischer Einsatzmöglichkeiten, bei denen militärische Krisenreaktion zum integralen Bestandteil «einer ursachenorientierten Politik zur Krisen- und Konfliktlösung» wird (BMVg 1994, Ziffer 254).

«Umfassende/globale Sicherheit»

Der Aspekt inhaltlicher Mehrdimensionalität von Sicherheit hat seinen Ursprung weniger in der «strategic community», als vielmehr in der Friedensforschung bzw. im multilateral orientierten Milieu der 60er und 70er Jahre. Angesichts der Zuspitzung der nuklearen Konfrontation war man auch hier in den 80er Jahren vorrangig mit dem Ost-West-Konflikt beschäftigt. Das von der *Palme-Kommission* geprägte und maßgeblich von Egon Bahr beeinflusste Konzept der «gemeinsamen Sicherheit» stellte eine Alternative zum konfrontativen Umgang mit der nuklearen Bedrohung dar und wollte ein Netz vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen spannen (Palme-Kommission 1982). Heute findet unter den Multilateralisten eine Rückbesinnung auf ein «umfassendes Sicherheitskonzept» (*comprehensive security*) statt, bei dem «Fragen der Ökonomie, Ökologie, Demographie, Kommunikation sowie der Entwicklung von Zivilisation und Technologie» (Rotfeld 1995: 10) zunehmend Berücksichtigung finden und «nicht nur unmittelbare militärische Bedrohungen der territorialen Integrität, sondern auch ökonomische Bedrohungslagen und Stabilitätsrisiken wie etwa die Verschuldungsproblematik, globale ökologische Probleme wie Klimaveränderungen sowie auch politische Stabilitätsrisiken – wie z.B. der Terrorismus» (Dicke 1994: 14) mit einbezogen werden. Maßgeblich dazu beigetragen hat eine zunehmend für Phänomene kollektiver Gewalt sensibilisierte Entwicklungspolitik, die in steigendem Maße Konzepte «globaler Sicherheit» debattiert (UNDP 1994: 30).

«Menschliche Sicherheit»

Die *Commission on Global Governance* wie auch UNDP, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, forderten vor diesem Hintergrund, die traditionelle Konzentration auf die Sicherheit von Staaten um die Sicherheit des Menschen und die des

Planeten zu erweitern. Das Konzept der «menschlichen Sicherheit»² beinhaltet dabei «die Erkenntnis, dass globale Sicherheit über den Schutz von Grenzen, herrschenden Eliten und exklusiven Staatsinteressen hinausgeht und den Schutz der Menschen einbeziehen muss» (Commission on Global Governance 1995: 89), wobei zentrale Bedrohungen beispielsweise extreme wirtschaftliche und soziale Not, Krankheit, systematische Verbrechen und massive Unterdrückung sein können.³ Ken Booth und Peter Vale (1995: 296-297) haben beispielsweise argumentiert, dass Nahrungsmittel- und Wasserknappheit, Armut, Arbeitslosigkeit, Drogen- und Waffenhandel, Korruption, Migration etc. zu den zentralen Sicherheitsbedrohungen für die einzelnen Menschen geworden sind.

Im Unterschied zum «erweiterten Sicherheitsbegriff» der *strategic studies* wird damit Sicherheit nicht nur horizontal erweitert, sondern auch vertikal vertieft, insofern substaatliche Akteure (gesellschaftliche Gruppen, Individuen) als Subjekte mit dem Schutzbedürfnis «Sicherheit» eingeführt werden. Ken Booth und Peter Vale (1995: 293) sehen darin einen grundlegenden Perspektivwechsel angelegt, der Staaten nicht mehr zum primären Ziel von Sicherheitsüberlegungen macht, sondern seine Funktion als Mittel für die Sicherheit der Menschen in den Vordergrund rückt. Vor kurzem hat eine *Commission on Human Security* unter Leitung von Sadako Ogata, der früheren UN-Hochkommissarin für Flüchtlinge, und Amartya Sen, Nobelpreisträger für Ökonomie, dieses Konzept in einem eigenen Report weiter ausgeführt. Dabei werden letztlich zwei Ziele des UN-Millenniumsgipfels – nämlich «freedom from fear» and «freedom from want» – zur Grundlage genommen und operationalisiert (Ogata/Sen 2003): «The report proposes a new security framework that centers directly and specifically on people. Human security focuses on shielding people from critical and pervasive threats and empowering them to take charge of their lives. It demands creating genuine opportunities for people to live in safety and dignity and earn their livelihood. (...) The Commission concentrates on a number of distinct but interrelated issues concerning conflict and poverty: protecting people in conflict and post-conflict situations, shielding people forced to move; overcoming economic insecurities, guaranteeing essential health care, and ensuring universal education.»⁴

Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Die Begriffe «erweiterte» sowie «umfassende/menschliche Sicherheit» weisen thematische Schnittmengen auf. Allerdings scheiden sich die Wege von sicherheitspolitischem Establishment und Entwicklungspolitikern/Multilateralisten, wenn es um das genaue Ziel der Analyse und politische Schlussfolgerungen geht. Die *strategic community* zielt primär darauf ab, die unmittelbaren Sicherheitsinteressen des Westens in einer Welt der Turbulenz und des Übergangs zu wahren. Und diese sind nicht durch Bürgerkriege und humanitäre Katastrophen an sich, sondern allenfalls durch ihre transnationalen Folgewirkungen und ihr potentielltes Überschwappen auf

2 Das Konzept der «menschlichen Sicherheit» (human security) wurde zuerst von UNDP verwendet, das den Terminus als Pendant zum Konzept der «menschlichen Entwicklung» entwarf. Vgl. UNDP 1994: 4, 27-51, 105-124.

3 Siehe hierzu UNDP 1994: 4; Commission on Global Governance 1995b.

4 Siehe www.humansecurity-chs.org (Zugriff am 02.06.2003).

die Ebene von Regional- bzw. Großmachtkonflikten gefährdet. Der Beistand für Bürgerkriegsgesellschaften wird folgerichtig nicht in jedem Fall gravierender Menschenrechtsverletzungen angestrebt und angesichts der Gefahren, sich dauerhaft in die Konflikte dieser Länder zu verstricken, skeptisch beurteilt. Wichtiger erscheint hingegen die Stabilisierung der Beziehungen zwischen Großmächten, die (eventuell auch unilaterale) Eindämmung von Regionalkonflikten sowie die Bekämpfung transnationaler Gefahren (z. B. Drogenhandel, Terrorismus, Umweltverschmutzung).

Entwicklungspolitiker und Multilateralisten denken weniger an die Aufgaben- ausdehnung des Militärs, wenn sie eine multidimensionale Analyse neuer Sicherheitsrisiken betreiben. Vielmehr zielen sie auf eine weltweite Mobilisierung zur Bekämpfung von Unterentwicklung und Krieg und den (im Extremfall auch militärischen) Schutz bei Menschenrechtsverletzungen. Im Vordergrund steht die Stärkung ziviler Krisenbewältigung, die sich in verbesserter Frühwarnung, präventiver Diplomatie, dem Ausbau von internationaler Gerichtsbarkeit niederschlägt. Mit dem von Boutros Boutros-Ghali (1992) eingebrachten Konzept der Friedenskonsolidierung wird zudem betont, dass sich kriegerische Konflikte dauerhaft nur bewältigen lassen, wenn sich die internationale Gemeinschaft auch bei der Demobilisierung, der Reintegration von Kombattanten und Flüchtlingen, dem sozio-ökonomischen Wiederaufbau und der Herstellung rechtsstaatlicher Strukturen konsequent engagiert.

3 Staatlich-gesellschaftliche Sicherheit: Zentrale Voraussetzung für Frieden und Entwicklung in Krisenländern

Wie groß ist also der analytische Gewinn der in den 1990er Jahren entwickelten Leitbilder, die nach dem 11. September 2001 noch einmal an Prominenz gewonnen haben? Sowohl der «erweiterte» als auch der «umfassende» oder «menschliche» Sicherheitsbegriff tragen der janusgesichtigen Globalisierung der 90er Jahre Rechnung, die das klassische Denken und Agieren in den Begriffen staatlicher Souveränität mehr und mehr in Frage stellt. Zugleich bleiben diese Sicherheitskonzepte erstaunlich unscharf, sobald es um die für die Friedens- und Sicherheitspolitik äußerst relevanten innerstaatlichen Konfliktkonstellationen geht. Sie werden nicht mit einem eigenen Konzept der gesellschaftlichen Sicherheit erfasst, sondern vorrangig mit globalen Faktoren oder individuellen Sicherheitsbedrohungen in einen recht losen Bezug gesetzt. Gesellschaftliche Entwicklungen finden zwar Erwähnung, werden aber häufig mit den nur bedingt brauchbaren Etiketten der «ethnischen» bzw. «religiösen Konflikte» versehen und eher additiv in das Ursachenbündel einbezogen.

Der «erweiterte» bzw. «umfassende/ menschliche Sicherheitsbegriff» bleibt also analytisch zu unscharf, um die erste Schwäche des staatszentrierten Sicherheitsbegriffs, die Erfassung von Bürgerkriegskonstellationen in nicht-konsolidierten Staaten, zu erfassen. Neben der Einbeziehung der «gesellschaftlichen Sicherheit», als Zwischenebene zwischen staatlicher und menschlicher Sicherheit, ist auch auf internationaler Ebene eine Ausdifferenzierung notwendig. Staatliche wie auch gesellschaftliche Sicherheit sind zunächst einmal in einen regionalen Kontext, in einen «security complex» (Buzan 1991; Waever et al. 1993), eingebunden, in dem weniger das Überleben des Planeten als konkrete Fragen von Migration und Flucht, von wechsel-

seitiger Stabilisierung und Destabilisierung, von ökonomischem Austausch und wirtschaftlicher Konkurrenz eine Rolle spielen. Kurzum: So verdienstvoll der «erweiterte» bzw. «umfassende Sicherheitsbegriff» ist: Beide laufen Gefahr, die für die dominante Konfliktformation «regionalisierter Bürgerkriege» zentralen Analysen der gesellschaftlichen und regionalen Sicherheit nur sehr unzureichend zu berücksichtigen. Zum anderen bleibt der analytische Fokus unklar.

Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, den Akzent weniger auf die Ausweitung der Sicherheitsdimensionen zu legen, sondern vielmehr auf Kernprobleme zu fokussieren. Der Staat steht dabei – und hier ist vor allem Mohammed Ayoob (1995: 8-12) zuzustimmen – nach wie vor im Zentrum der Sicherheit. Dies heißt nicht, vorschnell den Satz «With the state there comes security» (Harold J. Laski 1947: 4) zu unterschreiben. Der konsolidierte Staat kann zwar sehr wohl Garant von Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit sein. Andererseits stellt er jedoch eine Hauptursache von Gewalt nach innen wie nach außen dar. Gerade diese Ambivalenz zeigt letztlich, dass der Staat für das Verständnis von Sicherheit der Dreh- und Angelpunkt ist. Dennoch greift selbst ein modifiziertes Verständnis staatlicher Sicherheit zu kurz, da sich (zur Gewalt fähige) soziale Kollektive auch unterhalb der staatlichen Ebene konstituieren. Innerstaatliche Kriege, vor allem ethno-politische Konflikte, lassen sich nicht allein mit Bezug auf staatliche Institutionen herleiten, sondern dadurch, dass gesellschaftliche Großgruppen in ihren «core values» (Sicherheit, politische und sozio-ökonomische Partizipation, Identität) bedroht sind (vgl. Ropers 1995).

Aus diesem Grunde halte ich den Begriff «gesellschaftliche Sicherheit» (*societal security*) für zentral. Dabei lehne ich mich an ein Konzept an, das Anfang der 90er Jahre von Forschern der *European Security Group at the Centre for Peace* vorgelegt wurde (Waever et al. 1993). Es nimmt die Frage der Identität von Gesellschaften in einem turbulenten Umfeld zum Ausgangspunkt der Überlegungen: «Gesellschaftliche Sicherheit betrifft die Fähigkeit einer Gesellschaft, unter sich wandelnden Bedingungen und möglichen oder tatsächlichen Gefahren auf ihrem wesentlichen Charakter zu beharren. Um es genauer zu fassen: Es geht – innerhalb annehmbarer Bedingungen der Weiterentwicklung – um die Dauerhaftigkeit traditioneller Muster, die Sprache, Kultur, soziales Zusammenleben sowie religiöse und nationale Identität und Bräuche prägen.» (Waever 1993: 23, dt. Übers. nach Wollefs 1997)

Eine derart konstruierte Vorstellung von gesellschaftlicher Sicherheit ist als Ergänzung, nicht als Ersatz für das Modell staatlicher Sicherheit, das das Überleben und die Souveränität des Staates zum Inhalt hat, zu verstehen. Beide Konzepte rücken das für das Überleben der jeweiligen Analyseeinheit konstitutive Element ins Zentrum: Während es Staaten um die Aufrechterhaltung von Souveränität geht, definieren sich Gesellschaften letztlich durch Identität. Staat und Gesellschaft sind dabei in einer mehrdeutigen Weise aufeinander bezogen. «Gesellschaft ist beides: ein alternativer Ort ('civil society') und die letzte Legitimitätsquelle für den Staat.» (Waever 1993: 19) Der Ansatz der *societal security* hat den großen Vorteil, dass er die Bedeutung ethno-nationaler und religiöser, aber auch politisch-ideologischer und sozio-ökonomischer Identitäten theoretisch gehaltvoll auf die Herausbildung gesellschaftlichen Zusammenhalts bzw. den Zerfall von Sozialstrukturen zu beziehen vermag.

Im Unterschied zu der Konzeption (individueller oder globaler) menschlicher Sicherheit, die insbesondere bei UNDP sehr staatsfern geraten ist, hält dieses Modell

daran fest, dass die Sicherheit von Kollektiven der entscheidende Ansatzpunkt für ein neues Sicherheitskonzept sein muss: «Immer wenn Sicherheit über individuelle Sicherheit definiert wird, besteht die große Gefahr, dass der Kern der klassischen Sicherheitsproblematik, die man vermeintlich neu zu definieren und nicht zu vergessen sucht, verfehlt wird. Eine neue Agenda wird erfolgreich nur um den Preis aufgestellt werden können, den Zugriff auf etwas zu verlieren, das auch sehr real ist: die spezifische Art der Wechselbeziehung zwischen menschlichen Kollektiven, die der Logik der Sicherheit folgt.» (Waever 1993: 24)

4 Globale und (sub)regionale Dimensionen eines integrierten Sicherheitsverständnisses

Die veränderten ökonomischen, ökologischen und sozialen Krisenfaktoren sind bereits eingehend durch das «erweiterte» bzw. «umfassende» Sicherheitskonzept beschrieben worden. Sie werden hier analog zur Verschlechterung von Lebenslagen dann als sicherheitsrelevant angesehen, wenn sie eine politische Dimension erhalten und die «security hardware», die «regime security» oder die «societal security» berühren. Ayooob hat – allerdings unter Vernachlässigung der «societal security» – diese Herangehensweise anschaulich formuliert: «In other words, debt burdens, rain-forest decimation, or even famine do not become part of the security calculus for our purpose unless they threaten to have political outcomes that either affect the survivability of state boundaries, state institutions, or governing elites or weaken the capacity of states and regimes to act effectively in the realm of both domestic and international politics.» (Ayooob 1995: 9)

Das globale Umfeld hat je nach regionalem Fokus unterschiedliche Ausprägungen und Gefährdungen. Wir leben mithin in gewisser Weise in einer «Weltrisikogesellschaft» (vgl. Zürn 1995). Doch gilt ebenso wie in der nationalen «Risikogesellschaft» (Beck 1995), dass ubiquitäre Bedrohungen je nach gesellschaftlichem Status ein sehr unterschiedliches Gefährdungspotential aufweisen. So können transnationale Kriminalität und transnationaler Terrorismus durchaus zu Sicherheitsgefährdungen in konsolidierten etablierten Industriegesellschaften des Nordens führen. Außerdem können sich durchaus globale «spill-over»-Effekte ergeben, wenn es im eigenen Land durch Arbeitsmigration oder koloniale Verbindungen eine starke Diaspora gibt, die über Schutzgelderpressung, Drogen- und Waffenhandel etc. Konflikte auf das eigene Territorium des Gast- bzw. neuen Heimatlandes überträgt. Die Hauptgefährdung der Industriestaaten ergibt sich aber aus der Instabilität benachbarter Krisenregionen, insbesondere durch Flüchtlingsbewegungen.

Periphere Staaten des Südens weisen hingegen allgemein eine weitaus höhere Verwundbarkeit auf. Globale Veränderungen können unmittelbare Folgewirkungen auf die «security hardware» oder die «regime security» haben. Denn die fragilen Gesellschaften und Staaten sind nur sehr unzureichend in der Lage, externe Schocks (wie etwa weltwirtschaftliche Rezessionen) oder ökologischen Stress zu verarbeiten. Maßnahmen im Rahmen von Global Governance können diese Adaptionsfähigkeit erhöhen oder Folgen externer Schocks mindern. Bedeutsam ist dabei, dass bestimmte Formen von Global Governance sich aber auch negativ auf die staatliche und gesellschaftliche Sicherheit auswirken können. So hatten zum Beispiel in zahlreichen afrikanischen Ländern die Folgen der seit 1980 auf externen Druck betriebenen

Strukturanpassung gesellschaftliche Zerrüttungsprozesse zur Folge. Der äußere Demokratisierungsdruck zu Beginn der 90er Jahre brachte zudem die «regime security» der herrschenden Eliten in unmittelbare Gefahr.

Der primäre Handlungskontext staatlicher Sicherheitspolitik ist in der Regel durch seine enge regionale Verflechtung bestimmt. Die innere Struktur eines derartigen (sub)regionalen Subsystems kann dabei sowohl durch wechselseitige Destabilisierung als auch durch konstruktive Integration gekennzeichnet sein. Nach wie vor richtungsweisend für dieses zweite Modell ist das neo-funktionalistische Konzept der «pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft» (Deutsch et al. 1957). Der Institutionalismus hat zudem aufgezeigt, dass neben derartiger Integration auch Regime zur Verlässlichkeit friedlicher Zusammenarbeit beitragen können. Regionale Sicherheit setzt aber auch die Fähigkeit der regionalen Akteure voraus, Veränderungen des globalen Umfeldes verarbeiten zu können und über ein gewisses Maß an Autonomie in den Beziehungen zu extraregionalen Akteuren zu verfügen. Gerade Krisenregionen wie der afrikanische Kontinent oder Zentralasien sind durch eine hohe Empfindlichkeit – Nye/ Keohane (1977, 1985) würden von asymmetrischer Verwundbarkeit sprechen – gegenüber globalen Faktoren gekennzeichnet. Deshalb ist es für Krisenregionen analytisch geradezu zwingend, inner- und zwischenstaatliche Konfliktkonstellationen stets in Bezug zu Struktur und Entwicklungen des jeweiligen regionalen Subsystems zu setzen. Bei der Regionalisierung politischer Gewalt spielen Flüchtlinge eine herausragende Rolle. Regionale Flüchtlingsströme können dazu führen, dass im Ziel- wie im Ursprungsland nahezu sämtliche Dimensionen der Sicherheitsproblematik berührt werden: die «security hardware», die «Regimesicherheit» der herrschenden Eliten nach außen wie auch die «gesellschaftliche Sicherheit», die durch Ressourcenkonkurrenz, Kriminalität, Waffen- und Drogenhandel gefährdet werden können. (Nuscheler/Rheims 1996)

5 Fazit

Das hier entwickelte Verständnis von Sicherheit hat nicht nur die inhaltliche Dimension von Sicherheit «erweitert» bzw. ein «umfassendes» Verständnis von Schutzbedürfnissen aufgenommen. Es versucht darüber hinaus, das vielschichtige Wechselverhältnis gesellschaftlicher und staatlicher Sicherheit näher in den Blick zu nehmen. Des Weiteren wird das regionale «Konfliktsystem» als zentraler Referenzrahmen für Konfliktodynamiken in Krisenregionen gewählt. Schließlich wird das veränderte globale Umfeld mit einbezogen, das aber im nicht-militärischen Bereich erst vermittelt über die Adaptionfähigkeit und innere Stabilität staatlicher und gesellschaftlicher Systeme zum sicherheitsrelevanten Faktor werden kann.

Ein solch integriertes Sicherheitskonzept bereichert das traditionelle Verständnis staatlicher Sicherheit um die gesellschaftliche Dimension. Individuelle Sicherheitsbedrohungen («menschliche Sicherheit») können dabei durchaus Berücksichtigung finden: Sie müssen jedoch unmittelbar auf die Sicherheitsgefährdung sozialer Großgruppen bezogen werden. Eine derartige Integration der verschiedenen Ebenen sozialen Handelns entgeht der Falle, die durch die additive Nebeneinanderreihung von Sicherheitsdimensionen gestellt wird. Darüber hinaus erfordert die zunehmende Vernetzung sozio-ökonomischer, politisch-ideologischer, ökologischer und geostrategischer Konfliktursachen einen «erweiterten» bzw. «multidimensionalen Sicher-

heitsbegriff». Doch diese Ausweitung muss stets die Frage systematischer Gewaltanwendung durch kollektive Akteure ins Zentrum rücken, soll sie nicht zu einem «Ausfransen» des Sicherheitsbegriffs und einer «Verzettelung» der Diskussion führen.

Mit dem «integrierten Sicherheitsbegriff» lässt sich vermutlich auch die festgefahrene Kontroverse um einen «negativen» bzw. «positiven» Friedensbegriff transformieren.⁵ Der minimalistische Friedensbegriff, der auf die Abwesenheit von Krieg abstellt, kann weder innerstaatliche Gewalt angemessen erfassen, noch die Voraussetzungen kontinuierlich gewaltfreier Konfliktbearbeitung einbeziehen.⁶ Der maximalistische Friedensbegriff, der zusätzlich soziale Gerechtigkeit und die Selbstverwirklichung der einzelnen Persönlichkeit fordert (vgl. Galtung 1969, 1975), überfrachtet hingegen den Friedensbegriff. Schließlich nimmt er den entscheidenden Inhalt des Friedensbegriffs, die Pazifizierungsfunktion, nicht ernst genug (vgl. Münkler 1985). Denn im Kern geht es bei Frieden um die Abwesenheit organisierten, bewaffneten Gewaltaustrags auf allen Ebenen menschlichen Zusammenlebens. Damit sind nicht nur organisierte militärische Auseinandersetzungen zwischen und innerhalb von Staaten gemeint. Vielmehr wird auch systematische Repression einer Bevölkerung durch einen terroristischen Staatsapparat, durch «Warlords» oder mafiose Gruppen erfasst, auf regionaler und globaler Ebene aber auch das Agieren von Söldnerheeren, terroristischen Gruppen und Geheimdiensten.

Literatur

- Ayoob, Mohammed (1995): *The Third World Security Predicament. State Making, Regional Conflict, and the International System*. Boulder; London: Lynne Rienner (Emerging Global Issues).
- Azar, Edward A./ Chung-in Moon (1988): *Legitimacy, Integration and Policy Capacity: the 'Software' Side of Third World National Security*, in: Edward A. Azar and Chung-in Moon (Eds.) 1998, *National Security in the Third World: the Management of Internal and External Threats*. College Park: Center for International Development and Conflict Management. University of Maryland, 1988, S. 77-101.
- Beck, Ulrich (1995): *Weltrisikogesellschaft. Zur politischen Dynamik globaler Gefahren*, in: *Internationale Politik* 8, S. 13-18.
- BMVg (Bundesministerium der Verteidigung) (1994): *Weißbuch 1994. Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr*, Bonn.
- Booth, Ken/ Peter Vale (1995): *Security in Southern Africa: After Apartheid, Beyond Realism*, in: *International Affairs*, Vol. 71 (1995) No. 2, S. 285-304.
- Boutros-Ghali, Boutros (1992): *Agenda für den Frieden. Bericht des UN-Generalsekretärs vom 17. Juni 1992*, dokumentiert in: *Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), Die Agenda für den Frieden*, Bonn, S. 19-65.
- Brock, Lothar (1995): *Friedensforschung im Zeichen immer neuer Kriege*, in: Wolfgang R. Vogt (Hrsg.), *Frieden als Zivilisierungsprojekt – Neue Herausforderungen an die Friedens- und Konfliktforschung*, Baden-Baden, S. 340-350.
- Brock, Lothar (1990): «Frieden». Überlegungen zur Theoriebildung, in: Volker Rittberger (Hg.) 1990, *Theorien der internationalen Beziehungen*. Opladen, S. 71-89.
- Buzan, Barry (1991): *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2d ed. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

⁵ Vgl. zum folgenden Brock 1990: 72-73; Münkler 1985: 282-283.

⁶ Die Einführung der Prozessdimension in den Friedensbegriff ist vor allem Czempel (1986: 35) zu verdanken.

- Commission on Global Governance (1995): *Nachbarn in Einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik*, Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (EINE Welt; 14).
- Czempel, Ernst-Otto (1986): *Friedensstrategien. Systemwandel durch Internationale Organisationen, Demokratisierung und Wirtschaft*. Paderborn u.a.: Ferdinand Schöningh (UTB 1397).
- Daase, Christopher (1991): Der erweiterte Sicherheitsbegriff und die Diversifizierung amerikanischer Sicherheitsinteressen, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 32, Heft 3, S. 425-451.
- Deutsch, Karl W., et al. (1957): *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1957).
- Deutsch, Karl W. (1984): Space and Freedom: Conditions for the Temporary Separation of Incompatible Groups, in: *International Political Science Review*, Vol. 5 (1984), No. 135.
- Galtung, Johan (1969): Violence, Peace and Peace Research. In: *Journal of Peace Research* 6, S. 167-191.
- Galtung, Johan (1975): Friede und Gewaltstruktur, in: Helga Haftendorn (Hg.), *Theorie der internationalen Politik. Gegenstand und Methoden der Internationalen Beziehungen*. Hamburg, S. 114-130.
- Keohane, Robert O./ Joseph S. Nye (1977): *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Boston and Toronto.
- Keohane, Robert O./ Joseph S. Nye (1985): Macht und Interdependenz. In: Kaiser, Karl/ Hans-Peter Schwarz (Hg.), *Weltpolitik. Strukturen – Akteure – Perspektiven*. Bonn, S. 74-88.
- Laski, Harold J. (1947): *The State in Theory and Practice*, Viking Press, New York, 1947, S. 4.
- Lippmann, Walter (1945): *US Foreign Policy: Shield of the Republic*. Boston: Little Brown, 1943.
- Lübke, Eckhart (1995): Globale Herausforderungen deutscher Sicherheit. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 6/95, S. 27-36.
- Lutz, Dieter S. (1992): Sicherheit, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer Olaf (Hrsg.): *Politikwissenschaft. Theorien – Methoden – Begriffe*, München, S. 895-896.
- Matthies, Volker (1991): Neues Feindbild Dritte Welt: Verschärft sich der Nord-Süd-Konflikt?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 25-26/91, S. 3-11.
- Medick-Krakau, Monika (1994): Neue Dimensionen internationaler Sicherheit, in: Krell, Gert/Müller, Harald (Hg.): *Frieden und Konflikt in den internationalen Beziehungen*, Frankfurt/Main, S. 38-60.
- Münkler, Herfried (1985): Krieg und Frieden, in: Iring Fetscher/Herfried Münkler (Hg.), *Politikwissenschaft. Begriffe – Analysen – Theorien*. Reinbek: Rowohlt, 279-325.
- Nuscheler, Franz/ Birgit Rheims (1996): *Migration und Sicherheit – Bestandsaufnahme des Forschungsstandes*. Mimeo. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität – GH – Duisburg.
- Nye, Joseph S. (1974): Collective Economic Security, *International Affairs*, Vol. 50, No. 4, 1974, S. 585.
- Ogata, Sadako/ Amartya Sen (2003): *Final Report of the Commission on Human Security*, <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/FinalReport.pdf> (Zugriff am 20.11.03).
- Palme-Kommission (1982): *Gemeinsame Sicherheit. Bericht der Unabhängigen Kommission für Abrüstung und Sicherheit* («Der Palme-Bericht»), Berlin.
- Ropers, Norbert (1995): Die friedliche Bearbeitung ethno-politischer Konflikte. Eine Herausforderung für die Staaten- und die Gesellschaftswelt, in: Norbert Ropers/ Tobias Debiel (Hg.): *Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt*, Bonn, S. 197-232.
- Rotfeld, Adam Daniel (1995): Introduction: The International System in Transition, in: SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), *SIPRI Yearbook 1995*, Oxford et al., S. 1-10.
- Tetzlaff, Rainer (1993): Sicherheitspolitik in Afrika zwischen Bürgerkriegen, Staatszerfall und Demokratisierungsbemühungen, in: Christopher Daase et al. (Hg.): *Regionalisierung der Sicherheitspolitik*. Baden-Baden, S. 127-149.
- UNDP (United Nations Development Programme) (1994): *Bericht über die menschliche Entwicklung*. Bonn: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen.
- Waever, Ole (1993): Societal Security: the Concept, in: Ole Waever et al., *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, London, S. 17-40.

- Waever, Ole/ Barry Buzan/ Morten Kelstrup/ Pierre Lemaitre (1993): Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe, London.
- Wollefs, Elisabeth (1997): Sicherheit durch Minderheitenschutz. Der Beitrag der OSZE zur Bearbeitung ethno politischer Konflikte. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF-Report; Nr. 21).
- Zürn, Michael (1995): Globale Gefährdungen und internationale Kooperation, in: Der Bürger im Staat, Jg. 45, Heft 1, S. 49-56.

Enlarged versus Human Security?

About the Need for an Integrated Security Concept

Summary

The attacks of September 11th, 2001 still reinforced the United States' departure from multilateralism which could be observed since the middle of the nineties – with consequences for all world regions. Despite the upgrading of their military instrument, the superpowers and their allies remain vulnerable through terrorist attacks. The renaissance of superpower politics and the chaotic power of transnational terrorism – who would have ever thought that these would become the central issues at the beginning of the 21st century? Even on the conservative side, which had always been very reluctant towards the multilateralism revived during the early nineties within the UN and the CSCE/OSCE, there was a great interest in the further development of international law, the reform of UN peacekeeping and in peaceful mechanisms of conflict resolution. It seemed as if the security concept of *realpolitik*, so far constrained to the Procrustean bed of power politics, could now be cushioned by global regularizations.

Falling back on familiar ways of thinking, now widespread again, is not untypical in times of crisis. Familiar patterns of orientation provide for security of interpretation and action in situations whose dynamics are difficult to assess, and whose complexity needs to be fragmented and reduced. There is a ubiquitous feeling of uncertainty in view of a “world in turmoil” after the end of the East-West conflict and now, additionally, in view of an incalculable and entirely novel type of terrorism.

The security concept is one of the constituting concepts of peace and security policy research but, since the mid-nineties, it has been received and evolved also in development research. Until far into the eighties, both within the strategic community and the rather multilaterally oriented research, a state-centred security concept was prevalent that primarily focused on external threats to states through military factors. When multidimensional constellations of conflict – often caused by internal state problems – came into perspective with the end of the East-West conflict, a broad consensus was generated as to the outdatedness of the traditional concepts. Of course, the new concepts of an “enlarged” (White Book), “comprehensive/global” (Commission on Global Governance 1995) or even “human security” (UNDP 1994) are often analytically not very elaborated but rather add new types of threats, new possibilities of action for external actors as well as novel needs for protection on a societal and individual level to the traditional security concepts. This is quite amazing since, already in the early nineties, the research provided by Buzan (1991) and Waever et al. (1993) opened a plausible access to a modified concept of security. In their works, the traditional approach of *state security* is supplemented with the complementary concept of *societal security*. This constitutes, inter alia, a fertile basis for

defining more long-term peace conditions in multi-ethnic states, where conflicts of autonomy and secession are of particular relevance. Based on this, the present paper develops an integrated comprehension of “state-societal security”, covering internal and external threats to states and major societal groups alike. This approach does not consider all “global problems” *per se* as security threats, but rather as something related to the varying levels of adaptability of the individual state and societal systems in different countries and regions. First and foremost, however, the often underestimated importance of (sub)regional contexts for state-societal security is emphasized, since the dynamics of conflict in “porous” or “fragmenting” states usually evolve within a sub-regional security complex.

The cooperation of development, foreign and security policies should start at the intersection of the security discourses hitherto known (“enlarged”, “comprehensive”, “human security”). Such cooperation can especially target the consolidation of state structures in crisis countries, the stabilization of sub-regional contexts and a minimum of security, identity, political and socio-economic participation for major societal groups.

1 The Outdatedness of the Traditional Concept of State Security

The security concept prevalent in international relations until the end of the eighties essentially goes back to the School of Realists. Its classical formulation was already provided by Walter Lippmann in 1943. According to this, a state is ‘secure to the extent to which it is not in danger of having to sacrifice core values if it wishes to avoid war and is able, if challenged, to maintain them by victory in such a war’ (Lippmann 1943: 51). Of the core values mentioned by Lippmann, it is particularly the “political independence, territorial integrity and viability of a country, the maintenance of its existence and, possibly, the existential development of its citizens” (Lutz 1992: 896) that can be listed here. Ultimately, this state-centred security concept is based on two fundamental assumptions: first, that most of the threats come from the outside, and second, that such threats are primarily of a military nature and, as a rule, require a military response (Ayoob 1995: 5).

The traditional concept of state security shows two conceptional weaknesses. On the one hand, it is essentially oriented to interstate conflicts, as they occurred on the European Continent since the end of the 19th century. On the other hand, it is oriented to a world where individual states show a rather low level of vulnerability¹ vis-à-vis the development of crises in neighbouring or strategically important regions. For the analysis of armed conflicts in developing countries, and countries in the process of transformation, the traditional security concept – due to that first weakness – has contributed to disorientation rather than an explanation. For the majority of these wars were waged merely for internal reasons that often were of a non-military nature, and which were therefore difficult to solve by military means (Ayoob 1995: 6). The prerequisite of a consolidated statehood turned out to be particularly problematic, since most of the Third World security problems are rooted essentially in the process of state building (Ayoob 1995: 21). During that process, the legitimacy of the ruling regime is internally disputed, since the elite in power usually

1 For the concept of vulnerability cf. Keohane/Nye 1977; 1985.

safeguards its power by means of repression rather than by providing political or socio-economic achievements that could result in a social integration and stabilization (Azar/Moon 1988: 77-101, Tetzlaff 1993: 130).

The second shortcoming concerns the neglect of a changed security policy environment. Already in 1974, Joseph S. Nye called attention to the increase of threatening factors: "Economic issues have gained more importance on the agendas of world politics. In such a world, the composition of threats to states has become more subtle and more complex. 'Security' is more than a military matter." Since the beginning of the nineties, this modified nature of security has been analyzed in great detail in a large number of studies (cf. Buzan 1991, Daase 1991, Lübkemeier 1995). Therefore, both the strategic studies closely adhering to realism and the multilateralists by now consider a multidimensional concept of security necessary.

2 "Enlarged", "Comprehensive/Global" and "Human" Security

"Enlarged Security"

During the nineties, the security policy establishment gradually abandoned a concept in which all security policy situations were almost exclusively related to the East-West conflict. A radical change in the discourse of the strategic community is the increasing inclusion of domestic policy factors in the analysis of the general security policy situation. The usual reproach made to the School of Realists of ignoring the internal constitutionality of states can hardly be maintained today. At least in practical strategic analyses, the "billiard ball model" of international relations has been discarded, in which states were regarded as delimited, impenetrable units with a hard shell. For, meanwhile, these shells are considered brittle. Today, those demarcations between state units might better be described as porous skins: internal and external affairs are in a constant process of mutual exchange.

In Germany, for instance, the 1994 White Book of the Federal Ministry of Defence pleaded for a new security policy perspective: "Risk analyses [...] must by no means be confined to Europe but must take into account the interdependence of regional and global developments. They must include social, economic and ecological tendencies and must relate them to the security of Germany and its allies" (BMVg 1994, Ziff. 214). The Defence Policy Directives of May 2003 even go beyond that. Not only do they specify the dimensions of an enlarged security, but they also broaden the defence concept which has so far been confined to national defence, and discuss at great length the military capacities required to respond to the new challenges.

It is constitutive for the modified security concept of the strategic community that it is enlarged in two ways – i.e. both in terms of content and operationally. At the level of content, the manifold causes of conflicts are included, and the concepts of stability and interests are modified and spatially extended in view of the interdependencies involved (Matthies 1991: 5-6). Besides the "hard" facts of economic disruption and ecological crises, now even human rights violations in the different world crisis regions are explicitly considered relevant in terms of security, because they can trigger internal and regional instabilities and can affect the strategic interests of states even in a global perspective. At the same time, at the operational level, it is suggested that a response to the new problems requires the extended use of military means,

through which any military response to a crisis becomes an integral part of “a cause-oriented policy of crisis and conflict resolution” (BMVg 1994, Ziffer 254).

“Comprehensive/Global Security”

The aspect of a content-related multidimensionality of security has its origins not so much in the strategic community but rather in peace research, respectively in the multilaterally oriented milieu of the sixties and seventies. In view of the critical development of the nuclear confrontation, here, too, people in the eighties were largely preoccupied with the East-West conflict. The concept of “common security”, originally coined by the *Palme Commission*, and essentially influenced by Egon Bahr, was an alternative to the confrontational way of handling the nuclear threat and wanted to set up a network of measures generating confidence and security (Palme Commission 1982). Today, there is a return to a “concept of comprehensive security” among multilateralists, which increasingly takes into account “issues of the economy, ecology, demography, communication, as well as the development of civilization and technology” (Rotfeld 1995: 10), and which equally includes “not only direct military threats to a state’s territorial integrity, but also economic threats and stability risks as, for instance, the problems of indebtedness, global ecological problems such as climate change, as well as political stability risks like, for example, terrorism (Dicke 1994: 14). A considerable contribution to that was made by a development policy which became more and more sensitized to the phenomena of collective violence, and increasingly discusses concepts of “global security” (UNDP 1994: 30).

“Human Security”

Against that background, the Commission on Global Governance as well as UNDP (the United Nations’ Development Programme) called for an extension of the traditional focus on the security of states to the security of humans and the planet. The concept of “human security”² therefore includes “the insight that global security goes beyond the protection of frontiers, governing elites and exclusive state interests, and must include the protection of humans “ (Commission on Global Governance 1995: 89), with major threats possibly arising in the form of extreme economic and social want, illness, systematic crime and massive oppression.³ Ken Booth and Peter Vale (1995: 296-297), for instance, argue that the shortage of food and water, poverty, unemployment, drug trafficking and arms trade, corruption, migration etc. have become the central security threats for individuals.

In contrast to the “enlarged security concept” of the strategic studies, security is extended thus not only horizontally, but it is also deepened vertically, insofar as sub-state actors (social groups, individuals) are introduced as subjects with the protection requirement of “security”. Ken Booth and Peter Vale (1995: 293) see this as a fundamental change of perspective, where states are no longer regarded as the primary targets of security deliberations, but where the focus is now placed on the state’s

² The concept of “human security” was first employed by UNDP, which conceived the term as a counterpart to the concept of “human development”. Cf. UNDP 1994: 4, 27-51, 105-124.

³ For that context see UNDP 1994: 4; Commission on Global Governance 1995b.

function of safeguarding the security of humans. Recently, the Commission on Human Security, chaired by Sadako Ogata, the former UN High Commissioner for Refugees, and Amartya Sen, the Nobel Economics Laureate, further elaborated that concept in a report of their own. Here, essentially two objectives of the UN Millennium Summit – namely “freedom from fear” and “freedom from want” – are taken as a basis and are operationalized (Ogata/Sen 2003): “The report proposes a new security framework that centres directly and specifically on people. Human security focuses on shielding people from critical and pervasive threats and empowering them to take charge of their lives. It demands creating genuine opportunities for people to live in safety and dignity and earn their livelihood. (...) The Commission concentrates on a number of distinct but interrelated issues concerning conflict and poverty: protecting people in conflict and post-conflict situations, shielding people forced to move; overcoming economic insecurities, guaranteeing essential health care, and ensuring universal education.”⁴

“Similarities and Differences”

The concepts of “enlarged” and “comprehensive/human security” show thematic intersections. But the ways of the security policy establishment and the development politicians/multilateralists part when it comes to the exact goal of the analysis and to political conclusions. The strategic community primarily aims at safeguarding the direct security interests of the West in a world of turmoil and transition. And such interests are not so much threatened by civil wars and humanitarian disasters in themselves, but at the most, by their transnational consequential effects and potential spill-over to the levels of regional or superpower conflicts. Accordingly, the support for civil war societies is not striven for in each case of grave human rights violations and, facing the risk of becoming permanently entangled in the conflicts of these countries, it is regarded with scepticism. The stabilization of the relations between the superpowers, (possibly even unilateral) containment of regional conflicts, as well as the fight against transnational dangers (such as drug trafficking, terrorism, environmental pollution) appear to be more important.

Development politicians and multilateralists do not think so much of an extension of military assignments when they make a multidimensional analysis of new security risks. They rather aim at a worldwide mobilization, in order to fight underdevelopment and war, and to provide (in extreme cases even military) protection in cases of human rights violations. The focus here is on strengthening civil conflict management that manifests itself in improved early warnings, in preventive diplomacy and a further development of international jurisdiction. The concept of peace consolidation introduced by Boutros Boutros-Ghali (1992) also emphasizes that armed conflicts can be dealt with permanently only if the international community is consistently committed to the demobilization, the reintegration of combatants and refugees, the socio-economic reconstruction and establishment of constitutional structures.

⁴ See www.humansecurity-chs.org (Access on 02.06.2003).

3 State-Societal Security: The Core Prerequisite for Peace and Development in Crisis Countries

So, how big is the analytical benefit of the models developed during the nineties which once again gained prominence after September 11th, 2001? Both the “enlarged” and the “comprehensive” or “human” security concepts take the Janus-faced globalization of the nineties into account, which increasingly questions the classical thinking and acting in the terms of state sovereignty. At the same time, these security concepts remain amazingly vague concerning the internal constellations of conflict that are extremely relevant for peace and security policies. They fail to be covered by a separate concept of societal security, and are loosely related mainly to global factors or individual security threats. While social developments are mentioned, they are often given the (only relatively useful) labels of “ethnic” or “religious conflicts”, and added to the bundle of causes.

Thus the “enlarged” respectively “comprehensive/human security concept” remains too vague, analytically, to comprehend the first weakness of the state-centred security concept, namely the survey of the civil war constellations within non-consolidated states. Apart from including “societal security” as an intermediate level between state and human security, a stronger differentiation is necessary also at the international level. Both state and societal security are first of all embedded in a regional context, in a “security complex” (Buzan 1991; Waever et al. 1993), where the survival of the planet is not primarily of crucial importance, but rather such concrete issues as migration and flight, mutual stabilization and destabilization, economic exchange and economic competition. In short: However laudable the “enlarged” or “comprehensive security concept” may be, both concepts run the risk of insufficiently considering the analyses of societal and regional security that are of crucial importance for the prevalent conflict formation in “regionalized civil wars”. On the other hand, the analytical focus remains unclear.

Against this background, it appears reasonable to place the emphasis less on the extension of the security dimensions, but rather to focus on the core problems. The state – and here one must particularly agree with Mohammed Ayoob (1995: 8-12) – still remains in the centre of security. That does not mean that the phrase: “With the state there comes security” (Harold J. Laski 1947: 4) should rashly be agreed with. The consolidated state may indeed be the guarantor of security and the rule of law. But on the other hand, it also constitutes a major reason for violence, both internal and external. It is particularly this ambivalence which ultimately demonstrates that the state is in fact a pivotal point for the understanding of security. But even a modified concept of state security falls short, since social collectives (capable of using violence) can constitute themselves below state level. Internal wars, and particularly ethno-political conflicts, cannot solely be explained with regard to state institutions, but to major societal groups threatened in their core values (security, political and socio-economic participation, identity; cf. Ropers 1995).

Therefore, in my opinion, the term “societal security” is of central importance here. In this, I follow a concept that was presented by researchers of the *European Security Group at the Centre for Peace* (Waever et al. 1993) in the early nineties. It makes the question of identity of societies in a turbulent environment the starting point for all deliberations: “Societal security concerns the ability of a state to persist in

its essential character under changing conditions and possible or actual threats. More specifically, it is about the sustainability, within acceptable conditions for evolution, of traditional patterns of language, culture, association, and religious and national identity and custom" (Waever 1993: 23).

Such a constructed idea of societal security must be understood as a supplement, not as a substitute for the model of state security, which is about the survival and sovereignty of the state. Both concepts focus on the particular element that is constitutive for the survival of the respective analyzed unit: While states are primarily interested in maintaining their sovereignty, societies ultimately define themselves by identity. Thereby, state and society are interrelated in an ambiguous way. "Society is both: an alternative place ('civil society') and the state's ultimate source of legitimation" (Waever 1993: 19). The approach of *societal security* has the great advantage of being able to theoretically and meaningfully relate the significance of ethno-national and religious but also of political-ideological and socio-economic identities to the development of social cohesion, respectively the dissolution of social structures.

Unlike the concept of (individual or global) human security in which, especially in the case of the UNDP, the state turns out to be quite irrelevant, this model adheres to the view that the security of collectives must be the crucial starting point for a new security concept: "Whenever security is defined via individual security there is a high risk that the core of the essential security problematique which one is allegedly trying to redefine, not forget, will be missed. A new agenda may be set successfully only at the price of losing one's grip on something which is also very real: the specific type of interplay among human collectives which follows the logic of security" (Waever 1993: 24).

4 Global and (Sub-)regional Dimensions of an Integrated Security Concept

The changes regarding the economic, ecological and social crisis factors have been described at great length already by the "enlarged" respectively the "comprehensive" security concept. Similar to the deterioration of circumstances, they are regarded as relevant in terms of security when they assume a political dimension and affect the security hardware, regime security or societal security. Ayoob – though neglecting societal security – has clearly formulated that approach: "In other words, debt burdens, rain-forest decimation, or even famines do not become part of the security calculus for our purpose unless they threaten to have political outcomes that either affect the survivability of state boundaries, state institutions, or governing elites or weaken the capacity of states and regimes to act effectively in the realm of both domestic and international politics" (Ayoob 1995: 9).

The global environment entails different characteristics and risks, depending on the particular regional focus. Thus, in a certain way, we live in a "world risk society" (cf. Zürn 1995). But, as it holds true for the national "risk society" (Beck 1995), ubiquitous threats – depending on societal status – entail highly different potentials of risk. Thus, transnational crime and transnational terrorism may well lead to security risks for the consolidated and established industrial societies of the North. On top of this, global "spill-over" effects may arise if there is a strong diaspora within the country, due to work migration or colonial ties, so that conflicts are transferred to the territory of the host country, respectively to the new home country, by racketeering, drug

trafficking, and arms trade etc. Yet the main threat to industrial states arises from the instability of neighbouring crisis regions, particularly from refugee movements.

The peripheral states of the South, however, are generally much more vulnerable. Global changes can have a direct impact on the security hardware or regime security. For fragile societies and states are not sufficiently capable of coping with external shocks (such as world economic recessions) or ecological stress. Actions taken in the context of global governance may be able to increase their adaptability or may help to reduce the effects of external shocks. But it is important to see that some forms of global governance can also have negative effects on state and societal security. So, for instance, the consequences of the structural adjustments that had been enforced by external pressure in numerous African countries since 1980, led to a process of societal disruption. In addition, the external pressure for democratization during the early nineties directly jeopardized the regime security of the governing elites.

As a rule, the major action context for state security policy is determined by its high amount of regional interdependence. The internal structure of such a (sub-)regional subsystem can be characterized both by mutual destabilization and a constructive integration. Still essential for the second model is the neo-functionalist concept of a "pluralistic security community" (Deutsch et al. 1957). Moreover, institutionalism has demonstrated that, besides such an integration, even regimes can contribute to the reliability of peaceful cooperation.

Regional security, however, equally requires the ability of regional actors to deal with changes in the global environment, and to possess autonomy in their relations with extra-regional actors. Especially crisis areas, such as the African continent or Central Asia, are characterized by a high amount of susceptibility – Nye / Keohane (1977, 1985) would call it asymmetrical vulnerability – vis-à-vis global factors. Analytically, therefore, it is absolutely necessary for crisis regions to always relate internal and interstate conflict constellations to structures and developments in the respective regional subsystem. When it comes to regionalizing political violence, refugees play a prominent role. Regional streams of refugees can lead to a situation in which almost all dimensions of the security problematique are affected, both in the country of destination and in the country of origin: namely the security hardware, the regime security of the governing elites vis-à-vis the exterior, as well as the societal security that may be endangered by a struggle over the distribution of resources, by crime, arms trade and drug trafficking (Nuscheler/ Rheims 1996).

5 Conclusion

The security conception developed here did not just "enlarge" the security dimensions in terms of its contents, nor did it merely take up a "comprehensive" conception of the need for protection. Going beyond that, it tries to take a closer look at the multi-layered interrelations of societal and state security. In addition, the regional "conflict system" is chosen as the central frame of reference for conflict dynamics in crisis regions. Finally, the changing global environment is included which in the non-military area, however, becomes a security-relevant factor only in as much as the adaptability and internal stability of state and societal systems are affected.

Such an integrated security concept enriches the traditional understanding of state security by the societal dimension. Individual security threats ("human

security”) can absolutely be taken into consideration by it: they must, however, be seen in a direct context with a threat to the security of major societal groups. Such an integration of different levels of social action escape the trap set by a mere addition of different security dimensions. Moreover, the growing interconnectedness of socio-economic, political-ideological, ecological and geostrategic causes of conflict require an “enlarged” or “multidimensional security concept”. However, such an enlargement must always focus on the question of a systematic use of violence by collective actors, if a “blurring” of the security concept and a “diffusion” of the discussion is to be avoided.

With an “integrated security concept” probably even the deadlocked controversy about a “negative” or “positive” peace concept may be transformed.⁵ The minimalist peace concept, based on the absence of war, is neither suited to properly comprehend internal violence, nor to take into account the prerequisites for permanently non-violent conflict management.⁶ The maximalist peace concept which additionally calls for social justice and the self-fulfilment of the individual (cf. Galtung 1969, 1975), however, overloads the peace concept. Ultimately, it does not take the essential content of the peace concept seriously enough, i.e. its pacifying function (cf. Münkler 1985). For peace is essentially about the absence of organized and armed forms of violent conflict at all levels of human coexistence. This does not only cover organized military disputes between and within individual states, but also includes the systematic repression of a population by a terrorist state machinery, warlords or mafia-like groups and, both at a regional and global level, the operation of mercenary troops, terrorist groups and secret services.

Bibliography

- Ayoob, Mohammed (1995): *The Third World Security Predicament. State Making, Regional Conflict, and the International System*. Boulder; London: Lynne Rienner (Emerging Global Issues).
- Azar, Edward A./ Chung-in Moon (1988): *Legitimacy, Integration and Policy Capacity: the ‘Software’ Side of Third World National Security*, in: Edward A. Azar and Chung-in Moon (Eds.) 1998, *National Security in the Third World: the Management of Internal and External Threats*. College Park: Center for International Development and Conflict Management. University of Maryland, 1988, S. 77-101.
- Beck, Ulrich (1995): *Weltrisikogesellschaft. Zur politischen Dynamik globaler Gefahren*, in: *Internationale Politik* 8, S. 13-18.
- BMVg (Bundesministerium der Verteidigung) (1994): *Weißbuch 1994. Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr*, Bonn.
- Booth, Ken/ Peter Vale (1995): *Security in Southern Africa: After Apartheid, Beyond Realism*, in: *International Affairs*, Vol. 71 (1995) No. 2, S. 285-304.
- Boutros-Ghali, Boutros (1992): *Agenda für den Frieden. Bericht des UN-Generalsekretärs vom 17. Juni 1992*, dokumentiert in: *Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.) (1993), Die Agenda für den Frieden*, Bonn, S. 19-65.

⁵ For the following cf. Brock 1990: 72-73; Münkler 1985: 282-283.

⁶ The introduction of a process dimension in the peace concept is primarily due to Czempel (1986: 35).

- Brock, Lothar (1995): Friedensforschung im Zeichen immer neuer Kriege, in: Wolfgang R. Vogt (Hrsg.), *Frieden als Zivilisierungsprojekt – Neue Herausforderungen an die Friedens- und Konfliktforschung*, Baden-Baden, S. 340-350.
- Brock, Lothar (1990): "Frieden". Überlegungen zur Theoriebildung, in: Volker Rittberger (Hg.) 1990, *Theorien der internationalen Beziehungen*. Opladen, S. 71-89.
- Buzan, Barry (1991): *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2d ed. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Commission on Global Governance (1995): *Nachbarn in Einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik*, Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (EINE Welt; 14).
- Czempiel, Ernst-Otto (1986): *Friedensstrategien. Systemwandel durch Internationale Organisationen, Demokratisierung und Wirtschaft*. Paderborn u. a.: Ferdinand Schöningh (UTB 1397).
- Daase, Christopher (1991): Der erweiterte Sicherheitsbegriff und die Diversifizierung amerikanischer Sicherheitsinteressen, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 32, Heft 3, S. 425-451.
- Deutsch, Karl W., et al. (1957): *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1957).
- Deutsch, Karl W. (1984): Space and Freedom: Conditions for the Temporary Separation of Incompatible Groups, in: *International Political Science Review*, Vol. 5 (1984), No. 135.
- Galtung, Johan (1969): Violence, Peace and Peace Research. In: *Journal of Peace Research* 6, S. 167-191.
- Galtung, Johan (1975): Friede und Gewaltstruktur, in: Helga Haftendorn (Hg.), *Theorie der internationalen Politik. Gegenstand und Methoden der Internationalen Beziehungen*. Hamburg, S. 114-130.
- Keohane, Robert O./ Joseph S. Nye (1977): *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Boston and Toronto.
- Keohane, Robert O./ Joseph S. Nye (1985): Macht und Interdependenz. In: Kaiser, Karl/ Hans-Peter Schwarz (Hg.), *Weltpolitik. Strukturen – Akteure – Perspektiven*. Bonn, S. 74-88.
- Laski, Harold J. (1947): *The State in Theory and Practice*, Viking Press, New York, 1947, S. 4.
- Lippmann, Walter (1945): *US Foreign Policy: Shield of the Republic*. Boston: Little Brown, 1943.
- Lübckemeier, Eckhart (1995): Globale Herausforderungen deutscher Sicherheit. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 6/95, S. 27-36.
- Lutz, Dieter S. (1992): Sicherheit, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer Olaf (Hrsg.): *Politikwissenschaft. Theorien – Methoden – Begriffe*, München, S. 895-896.
- Matthies, Volker (1991): Neues Feindbild Dritte Welt: Verschärft sich der Nord-Süd-Konflikt?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 25-26/91, S. 3-11.
- Medick-Krakau, Monika (1994): Neue Dimensionen internationaler Sicherheit, in: Krell, Gert/Müller, Harald (Hg.): *Frieden und Konflikt in den internationalen Beziehungen*, Frankfurt/Main, S. 38-60.
- Münkler, Herfried (1985): Krieg und Frieden, in: Iring Fetscher/Herfried Münkler (Hg.), *Politikwissenschaft. Begriffe – Analysen – Theorien*. Reinbek: Rowohlt, 279-325.
- Nuscheler, Franz/ Birgit Rheims (1996): *Migration und Sicherheit – Bestandsaufnahme des Forschungsstandes*. Mimeo. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität – GH – Duisburg.
- Nye, Joseph S. (1974): Collective Economic Security, *International Affairs*, Vol. 50, No. 4, 1974, S. 585.
- Ogata, Sadako/ Amartya Sen (2003): *Final Report of the Commission on Human Security*, <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/FinalReport.pdf> (Zugriff am 20.11.03).
- Palme-Kommission (1982): *Gemeinsame Sicherheit. Bericht der Unabhängigen Kommission für Abrüstung und Sicherheit ("Der Palme-Bericht")*, Berlin.
- Rotfeld, Adam Daniel (1995): Introduction: The International System in Transition, in: SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), *SIPRI Yearbook 1995*, Oxford et al., S. 1-10.
- Tetzlaff, Rainer (1993): Sicherheitspolitik in Afrika zwischen Bürgerkriegen, Staatszerfall und Demokratisierungsbemühungen, in: Christopher Daase et al. (Hg.): *Regionalisierung der Sicherheitspolitik*. Baden-Baden, S. 127-149.

- UNDP (United Nations Development Programme), (1994): Bericht über die menschliche Entwicklung. Bonn: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen.
- Waever, Ole (1993): Societal Security: the Concept, in: Ole Waever et al., Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe, London, S. 17-40.
- Waever, Ole/ Barry Buzan/ Morten Kelstrup/ Pierre Lemaitre (1993): Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe, London.
- Wollefs, Elisabeth (1997): Sicherheit durch Minderheitenschutz. Der Beitrag der OSZE zur Bearbeitung ethno politischer Konflikte. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF-Report; Nr. 21).
- Zürn, Michael (1995): Globale Gefährdungen und internationale Kooperation, in: Der Bürger im Staat, Jg. 45, Heft 1, S. 49-56.

Putting Human Security at the Top of the Agenda

Introduction

Debates on human security and its value in light of continuing and deepening threats to the survival and dignity of millions of people have gained impetus globally. Articles, commentaries and research papers reflect various understandings and attributes of human security. But what are some of the key issues in the debates on human security and how have these evolved over time? Moreover, what is the significance of human security for women and for feminist discourse? These questions relate directly to how we understand security, how best to achieve it and whose security matters. The recognition that unilateral action cannot solve problems such as the deteriorating ecosystem, ongoing conflicts and violence, resource wars, hunger and famine, the HIV/AIDS pandemic, increasing inequalities and the mutual vulnerabilities of states in an interdependent global economic system usually underpins such debates.

Various meanings are ascribed to security by its national and trans-national advocates. Terms such as “extended security”, “comprehensive security”, “preventive security”, “state security” and “human security” are gaining even more prominence in the wake of 9/11 and the ‘war on terrorism’. Three features of the debates on human security illustrate how varied the objectives of human security can be. As an instrument of national strategic priorities, human security has been seen as a way of reducing the human costs of violent conflict; secondly as a strategy to enable governments to address basic human needs and offset the inequities of globalisation; and thirdly as a framework for providing social security to people living in deprivation because of sudden and severe economic crises and chronic poverty (see for instance Acharya 2001). Contemporary discourse on human security also focuses attention on its distinctiveness when compared to human rights, human development and state security.

It is important to note that debates on human security predate the end of the cold war. Several independent commissions such as the *Brandt Commission*, the *Brundtland Commission*, the *Commission on Global Governance*, the *South Commission* as well as the 1994 *Human Development Report* of UNDP and the *Common Security Forum* promoted the need to shift the emphasis from a national state centric perspective to focus on people. Amidst growing concerns related to the security of peoples everywhere, the UN Secretary-General reinforced this emphasis and called on the world community to advance the twin goals of “freedom from want” and “freedom from fear”. In response to this call and as a contribution to the development of a new human-centred approach, the *Commission on Human Security* (CHS) was established in 2001.

Set up as an independent global initiative sponsored largely by the Government of Japan it carried out its investigations in close collaboration with the UN system and other international actors. Co-chaired by Mrs. Sadako Ogata, former UN High Commissioner for Refugees and Professor Amartya Sen, the Commission also benefited from the participation of ten distinguished Commissioners from around the world.¹ The Commission concluded its work in June 2003. Two broad areas of research and related consultative processes informed the Commission's deliberations.² One area dealt with human insecurities resulting from conflict and violence, and the other with the links between human security and development. Since I was invited to share the findings of the Report of the CHS³ to the conference I will use these findings to address the question of the significance of human security for women and for feminist discourse.

Why is human security necessary?

The state continues to be the primary guardian of security. But as security challenges have become more complex and various new non state actors have come to play a role, there is a shift in emphasis. Furthermore processes of political liberalization and democratization opened new opportunities but also new fault lines, such as political and economic instabilities and conflicts within states. Human security is a response to the challenges in today's world. Policies, institutions and civil society actors must respond to these insecurities in stronger and more integrated ways. Essentially human security is about both preventing violent conflict and reducing deprivations. More than 800,000 people a year lose their lives to violence. About 2.8 billion suffer from poverty, ill health, illiteracy and other maladies.

Furthermore, conflict and deprivation are interconnected. Deprivation does have many causal links to violence, although they have to be carefully examined (Sen 2002). Conversely, wars kill people, destroy trust among them, increase poverty and crime and slow economy. Addressing such insecurities effectively demands an integrated approach. This is why the focus must broaden from the security of states to the security of people – to human security. Human security, according to the CHS,

1 The Commissioners were Sadako Ogata and Amartya Sen (co-chairs) and Lakhdar Brahimi, Lincoln Chen, Bronislaw Geremek, Frene Ginwala, Sonia Picado, Surin Pitsuwan, Donna Shalala, Peter Sutherland, Albert Tevoedjre and Carl Tham.

2 Consultations, outreach and collaborative arrangements were important to the work of the CHS. The Commission held five general meetings. Workshops took place in Japan, Sweden, Thailand, Costa Rica, Turkmenistan, Rwanda and Benin. Public hearings on human security were convened at the World Summit on Sustainable Development in Johannesburg and the Africa Institute of South Africa organised an Africa-wide civil society consultative meeting in Pretoria. The Commission also participated in numerous international forums and events to deepen its understanding of human security and promote related discussion.

3 The 168 page report entitled Human Security Now consists of eight chapters and a section on 'outreach'. The first chapter explores the concept of human security. Subsequent chapters deal with aspects of people's 'vital freedoms' including protection from violent conflict, economic security, health, and knowledge and skills. They also contain policy conclusions. The section on 'outreach' recounts significant statements and insights from meetings and hearings on human security. Chapter eight proposes ways to advance the security of people, including the promotion of a global alliance.

means protecting vital freedoms. It means protecting people from critical and pervasive threats and situations, building on their own strengths and aspirations. It also means creating systems that give people the building blocks of survival, dignity and livelihood.

Human security complements state security, advances human rights

Human security can complement state security, further human development and enhance human rights. It complements state security by being people-centered and addressing insecurities that have not been considered as state security threats. In doing this it provides an opportunity for feminists to interrogate the masculinity of the state and the manner in which patriarchy is embedded in state organs. Including women in the discourse on state security can reveal the significance of women's experience and of women themselves as actors in accommodation with and resistance to structures of dominance. Examining the politics of state action provides another prism through which feminists can deepen their understanding of state craft and functions. States have a role in configuring and reconfiguring individual and collective identities and histories and determining forms of nationalism that in turn affect public policies. Shifting the emphasis to the security of people can act as a countervailing force against the disciplining dynamics, power and role of states, and indeed protect and advance human rights.

Human security broadens human development

By looking at "downside risks", it broadens human development. Human security pays attention to downside risks that occur as a result of sudden economic downturns and financial crises and focusing on "growth with equity". Respecting and promoting human rights is at the core of protecting human security. Understandably, the notion of security in today's world is being interrogated in all its various forms. In part, this is because of the increasing recognition that complex problems arising from non military threats and vulnerabilities need to be included in global security debates. And also because threats to and violations against people emerge from within national boundaries. Furthermore in some instances, governments are both arbiters of security and violators of people's rights. Two approaches seem to characterise the debates. One related to human insecurity that focuses on violent conflict and links human rights and humanitarian law to the need for international intervention.⁴ The other is related to human insecurity arising from maldevelopment, increasing inequalities and issues related to economic global governance (Sen 1999).

Human security advances gender justice

Debates on human security bring to the fore issues that feminist scholars have grappled with over time (see for example Peterson/ Sisson Runyan 1993: 115-116; Steinstra 1994). Among these issues are concerns related to how the mainstream

⁴ See for instance the "Responsibility to Protect", a Commission that was led by Lloyd Axworthy, Canadian Foreign Minister, and supported by Norway among other countries.

discourse on security separates women's experiences of violence within the household (at a micro level) from that of institutionally based violence. Or put another way, the violation of women's bodies through direct physical violence is usually de-linked from violations of their social, economic and civil rights. Human security focuses attention on violence experienced at a physical level as well as the violence that is contained in systems of domination and structures that produce inequalities. Precisely because states and state security systems are gendered, women's experiences and analysis are not often captured in the dominant discourse. It is therefore important to debate whether our understanding of human security offers a way to enable women to move from the margins to the centre. For example, when issues related to armed conflict are discussed women are typically seen as victims and as passive beneficiaries of state or patriarchal benevolence rather than as having agency. Given this tendency, can human security offer a way of consolidating and advancing on the gains the women's and human rights movements made during various world conferences convened by the United Nations? It can be argued that while women have been visible in mobilising and proposing changes affecting security at the global level it is particularly at the national and regional levels that systems of inequality remain intact.

Given the significance of a gendered perspective in these debates can human security as defined by the Sen & Ogata Commission move women from being the subjects of discussion to agents of 'transformative' change? The answer must be in the affirmative because in its understanding of human security the CHS links the micro with the macro, the need for individual freedoms with the need for systemic change. It does this by recognising that women as individuals are entitled to fundamental freedoms and women as a social category are located within state systems that are gendered and underpinned by patriarchy and asymmetrical power relations.

But this is not enough because states differ across spatial, historical, socio-political and cultural trajectories. In addition the size and complexities of modern states and inter state systems create rifts between the individual, households and community. Often such rifts serve to subordinate the concerns and interests of women in public policy choices through exclusionary processes. Yet, can a comprehensive and integrated view of human security provide the space for a discourse that enables women to participate in changing both the terms of the debate as well as making the process more inclusive? When human security is understood as connecting different types of freedoms – freedom from want, freedom from fear and freedom to take action on one's own behalf – it can be used as a tool to prevent the continued exclusion of women and women's experiences.

Recognising that rights denied and multiple deprivations are outcomes of both state and non state actions, the CHS highlighted two general strategies: protection and empowerment. Protection shields people from dangers. It requires concerted effort to develop norms, processes and institutions that systematically address insecurities. Empowerment enables people to develop their potential and become full participants in decision-making. Education, information, public discussion, and supportive democratic environment are necessary for empowerment. Protection and empowerment are mutually reinforcing, and both are required in most situations. As argued by Sen and Ogata: "Human security is concerned with safeguarding and expanding people's vital freedoms. It requires both shielding people from acute threats and empowering people to take charge of their own lives" (Sadako/ Sen 2003:

2-13). In the sections that follow some of the issues highlighted in the CHS Report as the basis for a human security agenda are identified and discussed.⁵

— design norms and measures to respond in situations of conflict

Unarguably, civilians are the main casualties in contemporary conflicts. Both norms and mechanisms to protect civilians should be strengthened at national, regional and global levels. This requires comprehensive and integrated strategies, linking political, military, humanitarian and development aspects. The Commission proposed placing human security formally on the agenda of security organisations at all levels. There are critical gaps in how human rights are upheld, in respect for citizenship and humanitarian law. These gaps need to be closed as well as attention given to ending the impunity of perpetrators of human rights violations. Equally urgent is meeting the life-saving needs of people through humanitarian assistance. Special attention should be given to including women in decision-making on what protection and empowerment means in conflict situations. In addition disarming people and fighting crime through preventing the proliferation of weapons and illegal trade in resources and people has to be a priority.

— reduce the proliferation of weapons and military spending

Putting human security at the top of the agenda means addressing the proliferation of weapons that threatens the security of people. Four permanent members of the UN Security Council—the United States, the Russian Federation, France, and the United Kingdom—are responsible for 78 percent of global exports of conventional weapons. Germany, the remaining major contributor, is responsible for an additional 5 percent. About two-thirds of these exports go to developing countries. This trade in arms foments violent conflicts. It also tends to have terrible indirect effects on society, the polity and the economy.

When it comes to small arms, the world holds an estimated 640 million durable and relatively inexpensive small arms. Rough estimates indicate that these weapons kill around 500,000 people each year, making them de facto weapons of mass destruction. And they are used to displace, intimidate or coerce millions more. Reducing the spread of illicit small arms requires urgent and concerted attention as demonstrated by the work of more than 500 groups in almost 100 countries that have brought the dangers of small arms to the attention of states and the United Nations.

Increasing types and numbers of weapons of mass destruction – nuclear, chemical and biological – are endangering people in both developing and developed countries. Efforts must be redoubled to strengthen the nuclear non-proliferation regime, as well as to supervise and promote the implementation of other treaties and agreements. Such efforts to halt arms proliferation must enter the mainstream public policy debate.

The CHS Report also stresses the need to empower citizens to scrutinize state security priorities, by considering among other things military spending in relation to

⁵ These form the basis of the issues and recommendations of the Commission on Human Security's Report.

spending on other human security priorities. States should increase the transparency of their reporting, especially on military expenditures and weapon systems. An internationally accepted common reporting framework would make these reports comparable and enable civil society to engage with changing structures of military security.

— respond to concerns related to migration

Among the many issues addressed in the CHS Report are concerns related to migration. For the majority of people, migration is an opportunity to improve their livelihood. For others, migrating is the only option to protect themselves, such as those forced to flee because of conflicts or serious human rights violations. Many are also forced to leave their homes to escape chronic deprivations or sudden downturns. Yet there is no agreed international framework to provide protection or to regulate migration, except for refugees. Such an international migration framework could be designed to strike a careful balance between the security and development needs of countries, and the human security of people on the move. Equally important is to ensure the protection of refugees and internally displaced persons, and identify ways to end their plight.

— rebuild conflict-torn states

The responsibility to protect people in conflict should be matched by a responsibility to rebuild and promote sustainable development processes in post conflict situations. A new framework and a funding strategy are necessary to rebuild conflict-torn states – one that focuses on the protection and empowerment of people. Such a framework should emphasize the linkages among the many issues affecting people, such as ensuring people's safety through strengthening civilian police and demobilizing combatants; meeting immediate needs of displaced people; launching reconstruction and development; promoting reconciliation and coexistence; and advancing effective governance.

— prioritise policies to reduce poverty and promote equitable trade arrangements

Significant in the CHS analysis was the recognition that extreme poverty remains pervasive. Attention must therefore be paid to the proper functioning of markets as well as development of non-market institutions as key to poverty eradication. Efficient and equitable trade arrangements, economic growth reaching the extreme poor and a fair distribution of benefits are essential. Together with addressing chronic poverty, human security focuses on sudden economic downturns, natural disasters and the social impacts of crises. To make people secure when crisis hits or to enable them to move out of poverty, we need social arrangements to meet their basic needs and ensure an economic and social minimum.

In addition three-quarters of the world's people are not protected by social security or do not have secure work. Efforts to ensure sustainable livelihoods and work based security for all need to be strengthened. Access to land, credit, education, and housing, especially for poor women, is critical. An equitable distribution of

resources is the key to livelihood security and can enhance people's own capacity and ingenuity. Social protection measures and safety nets can advance a social and economic minimum. States, supported by the international system, need to establish early warning and prevention measures for natural disasters and economic or financial crises.

The freedoms to enjoy basic income, basic health, basic education, shelter, physical safety, access to clean water, and clear air – what might be called a social minimum – are essential to human security. When people's livelihoods and freedoms are deeply compromised human security contracts. Together with chronic poverty, three kinds of crises – economic (including financial, debt, and terms of trade crises), natural disasters, and conflict – impose the greatest threat to human security. By deliberately addressing these “downside risks”, the CHS report gives serious attention to the importance of protecting and empowering people in times of crises and highlights the added value of “downturns with security” in pursuing human development and its emphasis on “growth with equity”.

In adopting a human security approach several elements are required, including: (1) the proper and equitable functioning of markets as well as the development of non market institutions; (2) efficient and equitable trade arrangements, pro-poor economic growth and a fair distribution of benefits; (3) support for sustainable livelihoods and decent work; (4) access to education, land, credit and housing, especially for women; (5) provision of social protection and safety nets for all situations; and (6) establishment by states, with the support of the international system, of early warning, preventive and rescue measures. These objectives require a re-appraisal of policy priorities and resource allocations.

— health security is human security

Fundamental to people's security is health. Despite the progress in healthcare, 22 million people died of preventable diseases in 2001. HIV/AIDS is becoming the greatest health catastrophe. In their urgency, depth and impact, global infectious diseases, poverty-related threats and health deprivations arising from violence are particularly significant. Putting human security at the top of the agenda means that all health actors should promote health services as public goods. It is essential to mobilise social action and invest in supportive social arrangements, including the access to information, to remove the root causes of ill-health, to provide early warning systems and to mitigate health impacts once a crisis occurs. Providing access to life-saving drugs is critical for people in developing economies. An equitable intellectual property rights regime needs to be developed to balance incentives for research and development with ensuring people's access to affordable life-saving drugs. A global network of partnerships for health, promoting, for example, a global surveillance and control system for infectious diseases is a way of addressing these concerns.

— education and information for human security

Basic education and public information that provide knowledge, life skills and respect for diversity are particularly important for human security. The Commission urges

the international community to actively help promote the attainment of universal primary education, with a particular emphasis on girls' education. Schools should not create physical insecurities, but protect students from violence including sexual violence. Education should foster respect for diversity and promote the multiplicity of our identities by employing a balanced curriculum and method of instruction. Public media are important as they can provide information on life skills and political issues, and give people voice in public debate. Not only should education and the media provide information and skills that will improve work opportunities and family health, but they should also enable people to actively exercise their rights and fulfil their responsibility.

Moreover, basic education and public information can play a significant role in building knowledge, strengthening skills, and advocating mutual respect; all of which are fundamental to human security. By giving people the freedom to exercise their choices and realise their potential, education is pivotal to achieving human security. In addition, schools can also act as delivery points for other human security interventions, such as school feeding, immunization, landmine awareness, and HIV/AIDS prevention programmes. Complimented by a free and diverse information media, knowledge and education can bring people together and enable groups to identify common problems and develop shared solutions. The perpetuation of discrimination through education (gender, ethnic groups, religions, etc.) requires that a determined effort be made to improve the training of teachers and the contents of their teaching. Education and information should do more than convey knowledge. Education should aim at clarifying the need for a global human identity while at the same time respecting the freedom of individuals to have diverse identities and affiliations. It must also equip individuals with the necessary skills to exercise their rights and responsibilities and realise their potential.

Conclusion

Whether the loss of human security is a slow silent process – or an abrupt, loud emergency, policy choices are required. Such choices must place concerns affecting people on the security agenda. A shift in focus from external aggressions to internal tensions, from the security of borders to that of people inside them and across them is important. A gender perspective on human security recognises that threats are not only political and military, but also social, economic and environmental.⁶ That is why a concentration on the role of and implications for individuals and communities as well as national states within the global system is important. Human Security recognizes that an individual's personal protection comes not just from the safeguarding of the state as a political unit, but also from access to individual welfare and quality of life.

Relevant to the discourse on human security and gender justice is Sen's (2002) emphasis on the need to see the challenges of global equity and human security in a somewhat different way from the standard practice. He states that while the debates

⁶ Tadjbakhsh, Shahrbano (2002) discusses this in a background paper on A review of National Human Development Reports and the Implications for Human Security, mimeograph version, New York.

on global distribution often centre on the question as to whether ‘the poor are getting poorer while the rich get richer’, attention must also focus on the fairness of the distribution of benefits. For even when the poor gain a little (rather than losing), the distribution of opportunities and benefits could be very iniquitous. The real issue according to Sen is whether the enormous benefits potentially generated by globalisation are being equitably shared. Using an analogy, in showing the injustice to women of existing family arrangements, he states that it does not have to be shown that women would be better off if they lived outside families, but rather that the benefits and chores in family living are unfairly distributed between men and women in established family arrangements. Global equity, he asserts, relates to this type of distributional question. Feminist scholars may, however, ask whether such inequity and unequal arrangements are outcomes of how societies are structured and patriarchy embedded. Furthermore are established family and other institutional arrangements underpinned by such inequalities as a necessary aspect of maintaining power and gender asymmetries.

In conclusion, the theme of this conference, human security equals women’s security? No sustainable security without a gender perspective is an extremely important and vital contribution to the discourse. Firstly, it places value on the deconstruction of experiential knowledge by incorporating feminist reflections, analyses and activities within the broader framework of the human security discourse. Thus making visible the intersections among personal and institutional forms of power, the interplay between the private and public and making questionable how we understand autonomous and countervailing centres of power. It also highlights the complex connections between the micro and macro and the gender hierarchies that exist in state and non state institutions.

Secondly, even as we discuss the significance of a gender perspective in human security, the politics and construction of knowledge is thrown up for debate. A gender perspective exposes how dominant frameworks undermine the significance of people’s experiences. It enables us to rethink the fundamental relationships of knowledge, power, individual and community. Alongside this rethinking is the need to critique how and why existing processes of knowledge production are shaped within frameworks that automatically exclude women and people who challenge the *status quo*. The institutional, political and socio-economic contexts illuminate the complex challenges we face in placing human security at the top of the agenda. Negotiating spaces, to anchor policy interventions within a critical feminist discourse is a part of these challenges.

Bibliography

- Acharya, Amitav (2001) in: Human Security: East versus West, International Journal, summer 2001, pp. 442-460.
- Commission on Human Security (2003): Human Security Now: Protecting and Empowering People, New York.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001): The Responsibility to Protect. Ottawa: International Development Research Center.
- Ogata, Sadako/ Sen, Amartya (2003): Human Security Now, CHS Report, New York.
- Sen, Amartya, (2002) in: Global Inequality and Persistent Conflicts, paper presented at the Nobel Awards Conference, Oslo.

Sen, Amartya, (1999) in: *Development as Freedom*, New York, Anchor Press.

Spike, Peterson V./ Sisson Runyan, Anne (1993) in: *Global Gender Issues*, Boulder, Westview Press.

Steinstra, Deborah (1994) in: *Women's Movements and International Organizations*, St. Martin's Press.

Tadjbakhsh, Shahrbanou, (2002) in a background paper on a review of National Human Development Reports and the Implications for Human Security, mimeograph version, New York.

ZUM DISKUSSIONSVERLAUF

Die Diskussion im Anschluss an die einzelnen Vorträge drehte sich im Wesentlichen um einen zentralen Punkt, nämlich um die von Claudia von Braunmühl eingebrachte These, die Frauenbewegung solle die Finger vom Diskurs um Human Security lassen, weil sie sich damit um die emanzipatorischen Errungenschaften vergangener Jahre brächte. Diese Sichtweise wurde sehr kontrovers diskutiert:

Die eine Seite erachtete es aus strategischen Gründen als außerordentlich wichtig, sich mit feministischen Positionen und Forderungen in die Debatte um menschliche Sicherheit einzumischen. Traditionelle Menschenrechtspolitik reiche zur Durchsetzung von Frauenrechten nicht aus, wenn Sicherheit fehle. Die strategische Dimension des jeweiligen Kontextes, in dem diskutiert werde, müsse beachtet werden. Elmar Altvater z.B. vertrat die Meinung, dass Menschenrechte nicht durchsetzbar seien, auch wenn sie noch so sehr eingefordert würden, wenn die Voraussetzungen nicht gegeben seien. Entsprechend werde im Human-Security-Diskurs gerade auf die Schaffung der entsprechenden Bedingungen Wert gelegt. Frauen seien eine «most vulnerable group», eine sehr verletzbare soziale Gruppe, welche der Human-Security-Ansatz in den Fokus nehmen wolle.

Dem gegenüber unterstrichen die VertreterInnen einer anderen Position, dass die Frauenbewegung neue/ unbearbeitete Themen aufgreifen müsse, aber nur insofern diese nicht bereits vom (traditionellen) Menschenrechtsdiskurs aufgenommen würden. Es sei nach den definitorischen Errungenschaften der letzten Jahrzehnte ein Fehler, originär menschenrechtliche Themen in einen anderen Diskurs zu tragen und Frauen (wieder) als «most vulnerable group» zu konstruieren: Claudia von Braunmühl hob dabei hervor, dass gerade die Gewaltfrage die große Gemeinsamkeit der Frauenbewegung international hergestellt habe. Es sei nie unter den Aspekten von Schutz und Sicherheit diskutiert worden, sondern immer offensiv unter dem Recht auf ein menschenwürdiges Leben; als Menschenrecht. Es habe die Frauenbewegung Jahre gekostet, den Begriff ‚vulnerable groups‘ aus der Entwicklungszusammenarbeit der frühen 80er Jahren aus dem Weg zu räumen, weil er sich als ein Gegenbegriff erwiesen habe zu ‚empowerment‘. Sie verwies darauf, dass die Schutzbedingungen und die Arten des Schutzgebens von Männern definiert und von sozialen Organisationen und Agenturen umgesetzt würden, an denen Frauen wenig beteiligt seien. Demgegenüber hätten Frauen sich ausdrücklich gegen diese Begrifflichkeit und Perspektive gewehrt. Begründung u.a.: Sie seien diejenigen, die den Karren der sozioökonomischen Entwicklung und des Carings, der Care-Economy, unter dem Druck der Strukturanpassung aus dem Dreck zögen.

Eher pragmatisch vertrat Tobias Debiel die Position, das Schlagwort der Human Security solle für politische/ feministische Anliegen genutzt werden, wenn dadurch mehr Aufmerksamkeit erzeugt werden könne, z. B. im Kontext von Bürgerkriegssituationen und dem Problem der Sicherung von Grundrechten, wie der Versammlungs- und Bewegungsfreiheit speziell für Frauen. Dies ändere aber nichts an dem originär

menschenrechtlichen Charakter solcher Grundrechte, die von internationalen Menschenrechtsorganisationen wie *Human Rights Watch* oder *amnesty international* auch eingefordert würden.

Vivienne Taylor wies mit Blick auf den Streit um ‚vulnerable groups‘ darauf hin, dass das Konzept der Human Security nicht einseitig ausgerichtet sei. Es fordere ‚protection‘ und ‚empowerment‘ von Individuen. Die Herausforderung bestünde darin, beide Aspekte erfolgreich zu integrieren.

Eine zu Beginn gestellte Frage war damit zum Ende der Auftaktveranstaltung weiterhin offen: Können es sich Frauenorganisationen leisten, sich aus solch handlungsleitenden Diskursen wie dem um (menschliche) Sicherheit herauszuhalten? Eine Frage, die das strategische Dilemma aufzeigte, in dem sich feministische Politik befindet: Einerseits muss sich Frauenpolitik auf bestimmte Themenbereiche konzentrieren, um politisch schlagkräftig agieren zu können, andererseits ist sie bei Nichteinmischung dem Vorwurf der Untätigkeit/ mangelnder Präsenz ausgesetzt oder dem, keine Antworten auf aktuelle Fragestellungen geben zu können.

Offene Fragen und Thesen für weitere Debatten:

- Ist es aus strategischer Perspektive sinnvoll, dass Frauenorganisationen originär menschenrechtliche Inhalte (wie Versammlungsfreiheit, Unversehrtheit der Person etc.) in den Sicherheitsdiskurs tragen?
- Ist es wünschenswert oder zumindest hinnehmbar, dass nach den definitorischen Errungenschaften der letzten Jahrzehnte Frauen (wieder) als «most vulnerable group» konstruiert werden. Wie sonst kann die Definitionsmacht, die in der Regel bei Männern liegt, in diesem Bereich durchbrochen werden? Welche anderen Handlungsoptionen haben Frauen?
- Können es sich Frauenorganisationen leisten, sich aus Diskursen wie dem um Sicherheit herauszuhalten? Wie sonst können sie das Dilemma lösen, sich auf bestimmte Themenbereiche zu fokussieren, um schlagkräftig agieren zu können, und sich dennoch nicht dem Vorwurf mangelnder Präsenz und mangelnder Konzepte bzw. mangelnden politischen Gespürs auszusetzen?
- Wenn Human Security aufgegriffen wird, um feministische Politik zu verfolgen: Auf welche Aspekte dieses weit gefächerten Konzeptes soll/ muss sich dabei konzentriert werden?

COURSE OF DISCUSSION

The discussion that followed the individual lectures mainly centred on one major point, namely on the thesis presented by Claudia von Braunmühl that the women's liberation movement should better not get involved in the human security discourse, because thus it might lose all it has achieved in terms of emancipation over past few years. This view was discussed in a most controversial manner.

The one side held the view that, for strategic reasons, it was most important to get involved in the debate on human security with feminist positions and claims. The traditional human rights policies did not suffice for enforcing women's rights, if there was no security. The strategic dimension of the respective contexts of the discussion had to be taken into account. Among others, Elmar Altvater held the view that human rights could not be enforced at all, however passionately they were claimed, if the prerequisites for such an enforcement were absent. Accordingly, the human security discourse placed particular emphasis on the creation of the adequate conditions. Women were a "most vulnerable group", which the human security approach intended to focus on.

Contrary to that, those representing a different position emphasized that the women's liberation movement should take up new and neglected issues, but only if these had not yet been taken up by the (traditional) human rights discourse. After what had been achieved in terms of definitions over the past few decades it was a mistake to now relocate such original human rights issues in a different discourse and to construe women (again) as a "most vulnerable group". In this context, Claudia von Braunmühl pointed out that it was particularly the question of violence, which had brought about the vast common ground within the women's liberation movement internationally. Never had the discussion been centred on the aspects of protection and security but always offensively on the aspect of the right to a humane life as a human right. It had cost the women's liberation movement many years to remove the concept of 'vulnerable groups' from the development cooperation context of the early eighties, because it had proved to be an antonym for the one of 'empowerment'. She pointed to the fact that the conditions for protection, and the ways in which protection was provided, were defined by men and were implemented by social organizations and agencies which hardly involved any women. As opposed to that, women had explicitly resisted those concepts and perspectives. One of the reasons: Women were the ones who had to straighten things out under the pressures of structural adjustment concerning the socio-economic development, caring and the care-economy.

In a more pragmatic approach, Tobias Debiel represented the position that the key word of human security should be used for political/ feminist concerns, if this could generate a higher amount of attention, for instance in the contexts of civil war situations and the problem of securing fundamental rights such as the right of assembly and freedom of movement, especially for women. But this would not

change the original human rights' character of those fundamental rights, as they were claimed by international human rights organizations such as *Human Rights Watch* or *amnesty international*.

Vivienne Taylor, with respect to the dispute on the term of 'vulnerable groups', pointed out that the human security concept was not at all unilateral. It called for the 'protection' and 'empowerment' of individuals. The actual challenge was to successfully integrate both of these aspects.

Thus, one question which had initially been raised remained unsettled at the end of the opening event: Can women's organizations afford to keep out of such action-relevant discourses like that on (human) security? A question that clearly showed the strategic dilemma for all feminist policies: On the one hand, women's policies had to focus on particular issues in order to act efficiently, on the other hand – in case of non-involvement – they would be exposed to the reproach of remaining inactive, of not showing the necessary presence, or of not being able to provide any answers to the current questions.

Open questions and theses for further debates:

- Does it make sense, from a strategic point of view, that women's organizations carry over original human rights' contents (such as the right of assembly, physical integrity etc.) into a discourse on security?
- Is it desirable or at least acceptable that, after what has been achieved in terms of definition over the last few decades, women are (again) construed as a "most vulnerable group"? How else can the power of definition – normally lying with men – be breached? What other options are there for women?
- Can women's organizations afford to keep out of discourses such as the one on security? How else can they solve the dilemma of focussing on particular issues in order to act efficiently, and still not be exposed to the reproach of demonstrating too little presence, or of lacking concepts or political intuition?
- If human security is taken up in order to enforce feminist policies: Which are the aspects in this broad concept that should or must be focused on?

II

Workshops:

Feministische Ansprüche an einen Sicherheitsbegriff

Die Workshops hatten das Ziel, abstrakt diskutierte Konzepte anhand regionaler Beispiele zu konkretisieren und die unterschiedlichen Facetten der Human Security in ihrer praktischen Relevanz aufzuzeigen. Als Themen standen zur Auswahl: «Soziale und ökonomische Sicherung an den Beispielen Südostasien und BRD», «Krieg und Postkonflikt am Beispiel Afghanistan» sowie «Gender-basierte Gewalt als nationales und systematisches Problem am Beispiel Südafrika». Leitfragen für die anschließende Diskussion im Plenum waren:

1) Worin bestehen die Ansprüche an einen feministischen Sicherheitsbegriff bzw. eine feministische Sicherheitspolitik?

2) Wie viel Geschlechterperspektive ist nötig, um Sicherheit nachhaltig zu gestalten?

3) Schadet oder nützt die Geschlechterperspektive eher der Durchsetzung von Sicherheit?

Im Folgenden werden überblicksartig Thesen und wesentliche Diskussionspunkte zusammengeführt sowie weiterführende Fragen formuliert. Zwei der Basisreferate (zu Südafrika und BRD) sind nachstehend abgedruckt.¹

¹ Die anderen Referate aus den Workshops wurden uns leider nicht zur Verfügung gestellt.

II

Workshops:

Feminist Demands on a Security Concept

The workshops were meant to substantiate concepts abstractly discussed by giving a number of regional examples and to show the various facets of human security in their practical relevance. The thematic choices were: “Social and economic security using the examples of South East Asia and Germany”, “War and post-conflict using the example of Afghanistan” as well as “Gender-based violence as a national and systematic problem using the example of South Africa”. Key questions for the subsequent discussion in the plenary session were:

1) What are the demands on a feminist security concept, respectively on feminist security policy?

2) How much gender perspective is necessary to sustainably shape security?

3) Does the gender perspective do more harm or good to the enforcement of security?

In the following, by way of a survey, some theses and essential points of discussion will be compiled, and a number of further-reaching questions will be formulated. Two of the basic papers (on South Africa and Germany) are reprinted below.²

² Unfortunately, the other papers from the workshops have not been made available to us.

Von den Anfängen des Sozialstaats bis zu seiner aktuellen Krise: das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland

«Human Security», ein neues Sicherheitsverständnis, das umfasst politisch-militärische Sicherheit aber auch individuelle Sicherheit als Grundlage für selbstbestimmtes und sozial verantwortliches Handeln, dazu gehört auch soziale Sicherheit. Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Sozialstaat. Aktuelle «Reformmaßnahmen» lassen Zweifel daran, ob feministische Zielorientierungen nach sozialer Gerechtigkeit und Geschlechterdemokratie in der Zukunft noch einen Stellenwert haben werden. Das Festhalten an einem umfassenden Sicherheitsverständnis ist notwendiger denn je.

Die Auffassung, dass das Sozialstaatsmodell zwar in der Vergangenheit außerordentlich erfolgreich war, nun aber ausgedient habe, findet quer durch die Parteien immer größere Zustimmung. «Der Sozialstaat ist ein Auslaufmodell» heißt es immer wieder. Er müsse umgebaut werden, weil er finanziell überfordert sei. Sieht man sich die Vorschläge zum Umbau des Sozialstaates genauer an, so geht es meist um einen Abbau hinsichtlich Leistungsvolumen, Leistungskatalog und Leistungsvoraussetzungen. Das soziale Netz soll mehr oder weniger ausgedünnt werden. Vorrang sollen private Finanzierung, Eigenvorsorge, Subsidiarität und Familienhilfe (sprich Frauenarbeit), Ausbau des Niedriglohnssektors sowie privatwirtschaftliche Sicherungsformen erhalten.

Im Folgenden frage ich zunächst danach, wie der bundesrepublikanische Sozialstaat entstanden ist und was überhaupt einen Sozialstaat kennzeichnet. Anschließend nehme ich einige Argumente auf, die immer wieder angeführt werden, wenn es darum geht, zu erklären, warum der Sozialstaat in der ‚Krise‘ ist. Danach werde ich auf den Verteilungskampf eingehen, der sich hinter der Diskussion um die ‚Krise‘ verbirgt und auf die Folgen des Sozialabbaus für das Verhältnis zwischen den Geschlechtern. Abschließen werde ich mit einigen Überlegungen zu einem geschlechtergerechten Umbau des Sozialstaats, die Ausgangspunkt für die weitere Diskussion sein sollen.

Wie entstand der Sozialstaat?

Die ‚soziale Frage‘ kam im 19. Jahrhundert auf die Tagesordnung. Sie stand im Zusammenhang mit Not und Elend der Industriearbeiter und ihrer Familien und wurde durch die Bismarckschen Sozialversicherungswerke eingeleitet. Auch wenn es früher schon mit gesetzlichen Maßnahmen des Arbeitnehmerschutzes erste Ansätze einer Sozialgesetzgebung gab, wurde der Durchbruch mit den Pflichtversicherungen nach dem Krankenversicherungsgesetz von 1883, dem Unfallversicherungsgesetz von 1884 und der Alters- und Invalidenversicherung von 1889 sowie mit flankierenden Arbeits-

schutzmaßnahmen geschaffen. Der wilhelminische Staat konstruierte ein ‚soziales Netz‘, mit dem das Deutsche Reich auf die veränderten sozialökonomischen und politischen Folgen von Verstädterung und Industrialisierung reagierte. Dies geschah nicht auf unmittelbaren Druck der Arbeiterbewegung, sondern war Teil einer Politik der ‚defensiven Modernisierung‘ der konservativ-traditionellen Politik des Kaiserreiches. Unmittelbar nach der Verabschiedung des ‚Sozialistengesetzes‘ von 1878 – dem «Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie» durch den Deutschen Reichstag, das erst im September 1890 außer Kraft trat, sollten durch die Sozialversicherungen die negativen Folgen der industriellen Entwicklung und der kapitalistischen Eigentums- und Wirtschaftsordnung auf die Arbeitenden abgeschwächt und eine Integration der erstarkenden Arbeiterbewegung in das Kaiserreich erreicht werden. Damit sollten die Lebens- und Arbeitsbedingungen der industriellen Lohnarbeiter erträglicher gestaltet werden *und* die Unruhen der Lohnarbeiter unterbunden werden. Später wurden die beiden Maßnahmen als ‚Zuckerbrot‘ und ‚Peitsche‘ bezeichnet. Das Sozialistengesetz betraf alle Zusammenschlüsse, die «durch sozialdemokratische, sozialistische oder kommunistische Bestrebungen den Umsturz der bestehenden Staats- oder Gesellschaftsordnung bezwecken» oder in denen solche «Bestrebungen in einer den öffentlichen Frieden, insbesondere die Eintracht der Bevölkerungsklassen gefährdenden Weise zu Tage treten» (Klönne 1981: 56); also die gesamte organisierte Arbeiterbewegung, dazu gehörten auch die Zusammenschlüsse der Arbeiterinnen.

Die Sozialdemokraten, die – trotz Verbot – im Reichstag vertreten waren, lehnten die Bismarckschen Gesetzeswerke in mehrfacher Hinsicht ab: weil sie eindeutig mit der Unterdrückungspolitik des Sozialistengesetzes verknüpft waren, sich nach Ansicht der Partei nicht genügend von der Armenfürsorge unterschieden, weite Bevölkerungskreise ausklammerten, in ihren Leistungen völlig ungenügend waren und den ArbeiterInnen einen zu großen Anteil an der Finanzierung aufbürdeten, ohne sie ausreichend an der Verwaltung der Versicherungen zu beteiligen. Um die Jahrhundertwende fand die Partei allerdings zu einer positiveren Beurteilung der Sozialversicherung und machte detaillierte Vorschläge zu deren Überarbeitung, vermutlich, weil die Arbeiter die Vorteile der Kranken- und Unfallversicherung für sich und ihre Familien immer mehr schätzen lernten.

Die Erkenntnis, dass die ‚soziale Frage‘ nicht nur eine ‚Arbeiterfrage‘ sondern auch eine ‚Frauenfrage‘ war, hatte sich nicht allgemein durchgesetzt. Die sozialpolitischen Maßnahmen dienten dazu, die Reproduktion der für das Kapital notwendigen Arbeitskraft für Stammarbeiter zu sichern. Die Arbeit, die zur Reproduktion, zur Herstellung und Wiederherstellung der Arbeitskraft gesellschaftlich unentbehrlich ist, nämlich die Haus-, Sorge- und Pflegearbeit blieb ausgeblendet. Alle Rechtsansprüche des Einzelnen auf das Aufgefangenwerden im ‚sozialen Netz‘ setzten möglichst kontinuierliche Lohnarbeit voraus. Eine Invalidenrente erhielt nur derjenige, der mindestens fünf Jahre Beiträge gezahlt hatte und aufgrund seiner Invalidität nicht mehr in der Lage war, eine zumutbare Tätigkeit auszuführen. Altersrentner mussten über 70 Jahre alt sein und mindestens 30 Jahre lang Beiträge geleistet haben. Im Durchschnitt der Jahre 1871 bis 1880 erreichten nur knapp 18 Prozent, 1901 bis 1910 27 Prozent der Männer ein Alter von 70 Jahren; Arbeiterberufe waren unterproportional vertreten. Alle Pläne zur Schaffung einer Arbeitslosenversicherung sind bis 1918 gescheitert. Die Arbeitgeber argumentierten, eine derartige Versicherung könne von «arbeitsscheuen Elementen»

ausgenutzt werden. Die Hoffnung Bismarcks, dass sich die Arbeiter aufgrund der in der Sozialversicherungsgesetzgebung bewiesenen Fürsorge des Staates von den sozialistischen Organisationen abwenden würden, ging nicht in Erfüllung.

An der Formulierung der Weiterentwicklung der Sozialpolitik im Deutschen Reichstag (an der 1927 errichteten Arbeitslosenversicherung, am Betriebsrätegesetz von 1920, am Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922, sowie an der Einführung reichseinheitlicher Grundsätze in der gemeindlichen Armenpflege 1924) hatten die darin vertretenen sozialistischen Frauen – vor allem Luise Zietz von der USPD und Louise Schroeder von der SPD – entscheidenden Anteil, auch wenn sie mit dem Ergebnis nicht immer zufrieden waren. Das galt freilich auch für die zahlreichen Reformen, an denen Frauen nach dem Zweiten Weltkrieg wesentlich mitgearbeitet haben, bis hin zum 1982 erstmals verabschiedeten Erziehungsgeldgesetz.

Mit der Gesetzgebung sollten von Beginn an der «Arbeiter und seine Familie» gegen die wichtigsten Risiken der urbanen und industriegesellschaftlichen Lebens- und Arbeitsweise abgesichert werden. Frauen sind in der Sozialpolitik weit überwiegend immer noch über Männer definiert: als Ehefrauen, Töchter, Hinterbliebene, nicht Auserwählte, Verlassene, neuerdings als aus den Familiennestern Geflüchtete. Daran änderte auch die Einschreibung des Gleichberechtigungsgrundsatzes in Art. 3 (2) des Grundgesetzes wenig. Schließlich verfestigt Art. 6 GG eine konservative Auffassung von Familie, die Frauen eindeutige Rollen zuweist und die bis heute wirkt. Der Gipfel der patriarchalen Sozialpolitik ist die Subventionierung der Hausfrauenehe durch das Ehegattensplitting. Je mehr ein Ehemann verdient und je weniger eine Frau dazuverdient, desto größer ist der steuerliche Vorteil. Auch das geltende Krankenversicherungssystem favorisiert die Hausfrauenehe, indem es (individuelle) Ehefrauen auf Kosten aller Erwerbsarbeitenden mitversichert.

Was ist ein Sozialstaat?

Der Begriff «Sozialstaat» bezeichnet einen Staat, der gemäß seiner Verfassung verpflichtet ist, soziale Gerechtigkeit in den gesellschaftlichen Verhältnissen anzustreben. In der BRD ist das Sozialstaatsprinzip seit ihrer Gründung verfassungsrechtlich verankert (Art. 20 und 28 des Grundgesetzes).

Aufgabe des sozialen Rechtsstaats ist es, den Inhalt der Gesetzgebung und die Auslegung der Gesetze an seinem sozialstaatlichen Auftrag zu orientieren. Ihm kommt damit eine aktive Rolle zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit zu. Dem Grundgesetz folgend wäre es also Aufgabe staatlicher Sozialpolitik, möglichst große Sicherheit und Chancengleichheit für alle Gesellschaftsmitglieder herzustellen. Dafür müsste der Staat einen relevanten Anteil seiner Ressourcen reservieren, um auf diese Weise die Teilhabechancen der Bevölkerung an Einkommen, Gesundheit, Wohnen und Bildung zu verbessern und einander anzugleichen.

Zentrale Bereiche der Sozialstaatlichkeit sind Sozialpolitik, Wohnungspolitik und Familienpolitik sowie das Arbeitsrecht.

Zu den Mitteln der staatlichen Sozialpolitik gehören:

- gesetzliche Maßnahmen, die die gesellschaftliche Stellung sozial schwächerer Gruppen und Schichten (insbesondere zum Schutz vor wirtschaftlich Stärkeren) absichern sollen (z. B. Arbeitsrecht, Arbeitsschutzgesetzgebung, Kündigungsschutz etc.);

- die Bereitstellung öffentlicher Güter, die sonst aufgrund ihrer Anschaffungs- und/oder Unterhaltungskosten Privileg Weniger wären (z. B. Bäder, Verkehrsmittel, Erholungsstätten, Schwimmbäder, Büchereien);
- Steuererleichterungen oder direkte finanzielle Zuwendungen an Personengruppen, die nach Einkommenshöhe, Familienstand oder anderen sozialen Kriterien abgrenzbar sind, z. B. in Form von Sozialhilfe, Kindergeld, Ausbildungsförderung, Wohnungsbauprämien;
- Maßnahmen der Sozialversicherung und der Versorgung. Auch finanz-, wirtschafts-, bildungs- und gesundheitspolitische Maßnahmen können sozialpolitische Auswirkungen haben;
- die Sozialhilfe. Sie wird auf kommunaler Ebene ausgezahlt und beruht auf dem Prinzip der Fürsorge.

Schon seit Mitte der 1960er Jahre wurde aufgrund von «Krisenerscheinungen» in der Wirtschaft das Erreichen der angestrebten Chancengleichheit mehr als fraglich. Die sich ergebenden Zielkonflikte zwischen sozialpolitischen Aufgaben und wirtschaftsfördernden Maßnahmen führten zu Einschränkungen bei Sozialinvestitionen, besonders im Bildungswesen. Die finanzielle Lage der Renten- und vor allem auch der Arbeitslosenversicherung verschlechtert sich laufend. Immer wieder wird die finanzielle Beteiligung der Nutznießer von Sozialausgaben (z. B. bei der Krankenversicherung) vorgeschlagen. Gleichzeitig ergeben sich Probleme durch die sozialen Auswirkungen wirtschafts- bzw. steuerpolitischer Maßnahmen. Vorschläge von Seiten der PolitikerInnen gehen dahin, Teile der in das System staatlicher Sicherung einbezogenen Leistungen weiter zu privatisieren.

Warum ist der Sozialstaat in der ‚Krise‘?

Es sind vor allem vier Argumente, die immer wieder angeführt werden, wenn es darum geht, zu erklären, warum der Sozialstaat überlastet ist:

1. Es sind zu viele Frauen, die auf den Arbeitsmarkt drängen, obwohl keiner sie gerufen hat.

Die traditionelle Sozialpolitik geht nach wie vor von einem Modell männlicher, vollzeitiger Erwerbstätigkeit aus und bezieht Frauen, die nicht oder vorübergehend nicht erwerbstätig sind, nur über die Lebensform der Ehe ein. Den durch berufstätige (Ehe-)Frauen, alleinerziehende Mütter und anderen Lebensformen vielfach veränderten Vorstellungen des Zusammenlebens wird das an «Haupternährer» und Hausfrau oder bestenfalls «Zuverdienerin» orientierte Sozialversicherungsmodell nicht gerecht. Dieses Familienbild wird nach wie vor hochgehalten, obwohl bereits nach dem Familienbericht der Bundesregierung von 1994 nur noch ca. ein Drittel der Haushalte in der BRD Ost und West Familienhaushalte im Sinne der Eltern-Kind-Einheit sind und auch Frauen, die diesen «Normalfamilien» angehören, immer weniger Hausfrauen sein wollen, schon gar nicht lebenslanglich.

2. Es gibt zu wenig (weiße, deutsche) Kinder, die unbedingt notwendig sind, damit sie in ihrem Erwachsenenalter in das Rentensystem einzahlen und somit den «Generationenvertrag» aufrecht erhalten können.

Dem ebenfalls viel strapazierten Argument, die Rentenkassen würden deshalb leer, weil die Geburtenraten zurück gehen und der «Generationenvertrag» deshalb nicht eingehalten werden kann, muss entgegengehalten werden, dass höhere Geburtenraten alleine weder kurz- noch langfristig Mittel zur Lösung des Problems sein können. Kinder können nur dann in die Rentenversicherung einbezahlen, wenn sie im Jugendlichen- und Erwachsenenalter entsprechende Ausbildungen und darauf folgende Erwerbsmöglichkeiten vorfinden. Ist das nicht der Fall, werden auch sie dem Sozialstaat, dem das Geld bereits jetzt auszugehen droht, zur «Last» fallen. Heute bekommen viele Jugendliche keinen oder keinen interessanten Ausbildungsplatz und haben auch keine Aussicht, später einen (befriedigenden) Erwerbsarbeitsplatz zu bekommen. Es wird höchste Zeit, dass Menschen, egal ob sie mit oder ohne Kinder leben, dafür Sorge tragen, dass die «Alten» die Welt besser hinterlassen, als sie sie vorgefunden haben. Und das hieße, vor allem gegen die soziale Ungleichheit anzugehen und sich für eine Demokratisierung und Humanisierung der Arbeits- und Lebensbedingungen einzusetzen. Erst dann hätte die ältere Generation den «Generationenvertrag» eingelöst.

3. ArbeitnehmerInnen sind zu wenig flexibel, zu wenig zur Anpassung an veränderte Bedingungen bereit.

Die meisten Arbeitnehmerinnen haben bereits vielfältige flexible Arbeitsverhältnisse inne. In der BRD arbeitet inzwischen ein Drittel aller abhängig beschäftigten Menschen in «nicht-normalen» Beschäftigungsverhältnissen. Arbeits- und sozialrechtlich geschützte, sichere, dauerhafte Erwerbsarbeitsplätze bleiben für immer mehr Menschen unerreichbar. Eine Politik, die Erwerbslose dazu treibt, «Arbeit um jeden Preis» anzunehmen, fördert die Ausbeutung der ohnehin schon Ausgegrenzten und öffnet der Niedriglohnökonomie Tür und Tor. Die niedrig Entlohnten sind weitgehend Frauen. Die Ursache für die leeren Kassen der sozialen Sicherungssysteme ist u. a. darin zu sehen, dass lediglich ArbeiterInnen und Angestellte in die Versicherungen einbezahlen müssen und dass – bedingt durch die hohe Erwerbslosigkeit und das Ansteigen von unbezahlten Jobs und «illegaler» Arbeit – die Anzahl der EinzahlerInnen immer kleiner wird.

4. Es gibt zu viele Menschen in unserer Gesellschaft, die durch den Sozialstaat versorgt werden.

Die Erwerbslosigkeit entwickelt sich immer mehr zur Geißel des Sozialstaates, europaweit. Zunehmend gerät die Armut in ihren Sog. Über sieben Millionen (ca. 9 Prozent) der bundesdeutschen Bevölkerung sind arm. 20 Millionen Menschen leben an der Armutsgrenze.¹ Diejenigen unter ihnen, die erwerbslos oder krank werden, können schnell zu den wirklichen Armen werden. In Deutschland ist diese Entwicklung in den neuen Bundesländern besonders ausgeprägt, zumal zum Zeitpunkt der

¹ In der Bundesrepublik wird die Armutsgrenze in der Regel mit der Sozialhilfeschwelle gleichgesetzt, d. h. mit dem Leistungsniveau des letzten sozialen Netzes. Nach den Kriterien der Europäischen Union gilt als arm, wer weniger als die Hälfte des durchschnittlichen nationalen Netto-pro-Kopf-Einkommens zum Leben besitzt. Frauen sind gegenüber Männern in fast allen sozialen Lebensbereichen benachteiligt. Das belegen Daten und Fakten aus der empirischen und aus der Frauenforschung. Siehe u. a. Hans-Böckler-Stiftung (2003).

Wiedervereinigung die soziale Ungleichheit dort schwächer war als in der Alt-BRD. Die Zahl der Langzeiterwerbslosen nimmt besonders unter den Frauen in den neuen Bundesländern ungeheure Ausmaße an. Erwerbslosigkeit bedeutet für die meisten Menschen nicht nur materielle Not, sondern auch Verlust an gesellschaftlichen kollektiven Erfahrungen, an sozialen Kontakten und an gesellschaftlicher Wertschätzung. Von dieser Entwicklung lenkt eine Sozialstaatsdebatte, die immer wieder den Missbrauch von Sozialleistungen anprangert, und damit die Einzelnen verantwortlich macht, unnütze Kostgänger auf dem Rücken anderer zu sein, ab.

Hinter der Diskussion um die Krise verbirgt sich ein Verteilungskampf

Seit einigen Jahren ist in der BRD ein Trend zu einer steigenden sozialen Ungleichheit zu registrieren. Die Schere zwischen Einkommen und Erwerbsmöglichkeiten klappt immer weiter auseinander. Das obere Fünftel der bundesdeutschen Bevölkerung hat heute über ein Drittel des Gesamteinkommens, während dem unteren Zehntel nur 4 Prozent desselben zur Verfügung stehen. Den 30 Prozent der Haushalte, die am unteren Ende der Vermögenden angesiedelt sind, gehört ein Hundertstel des Gesamtvermögens, den oberen zehn Prozent dagegen über zwei Fünftel. Die aktuellen ‚Reformprogramme‘ begünstigen das obere Fünftel.

Die ursprüngliche Intention des Sozialstaats, den Menschen gerade in den Zeiten von Unsicherheit und Umbrüchen materielle Sicherheit zu geben und sie im Falle der Erwerbslosigkeit vor Armut und Ausgrenzung zu bewahren, wird ganz offensichtlich heute nicht mehr erfüllt. Angesichts der zunehmenden sozialen Polarisierungen, der Verfestigung alter und der Entstehung neuer sozialer und geschlechterspezifischer sozialer Ungleichheiten und zunehmender Armut gewinnt die Auseinandersetzung um die Zukunft des Sozialstaats an Aktualität.

Dass mit der Krise der Arbeitsmärkte auch der Sozialstaat immer mehr in Bedrängnis gerät, ist kein Zufall, denn der deutsche Sozialstaat ist in erheblichem Maße umlagenfinanziert. D. h. seine finanzielle Situation hängt in starkem Maße davon ab, wie sich die Einkommen der ArbeitnehmerInnen entwickeln, denn die Finanzierung des Sozialstaats ist wesentlich an den Faktor Arbeit gebunden. Der Anteil der Arbeitgeber erhöht die Lohnnebenkosten, der Anteil der ArbeitnehmerInnen verringert deren Nettoarbeitseinkommen. Mehr als zwei Drittel des Sozialbudgets werden zur Zeit aus den erwerbsarbeitsbezogenen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen finanziert, weniger als ein Drittel über die öffentlichen Haushalte. Mit der Veränderung des Arbeitsmarktes durch Zunahme der geringfügigen Beschäftigung und der Erwerbslosigkeit ist demnach die zentrale Grundvoraussetzung des Sozialstaates unterhöhlt, weil nicht mehr genug Geld in die Kassen kommen kann.

Der Sozialabbau hat Folgen für das Verhältnis zwischen den Geschlechtern

Die ungleiche Verteilung von bezahlter (und unbezahlter) Arbeit und Einfluss an der Gestaltung der Arbeitsbeziehungen trägt immer mehr zur Spaltung in Arme und Reiche, aber auch zur Spaltung zwischen den Geschlechtern und zwischen Einheimischen und MigrantInnen bei. Der im politischen Raum beschlossene Sozialabbau wird geschlechterunabhängig eingeläutet und doch trifft er (viele) Frauen anders als (viele) Männer. Für Frauen sind die Auswirkungen der sozialstaatlichen Kürzungen

und die Rücknahme von sozialpolitischen Errungenschaften in aller Regel noch gravierender, als sie das für Männer sind. Auch in Deutschland ist die Armut weiblich. Dies aus mehreren Gründen:

- Die Lebensstandardsicherung jetzt und im Alter wird zunehmend erschwert. Besonders die ökonomische Unterversorgung alleinerziehender Frauen nimmt in erschreckendem Maße zu.
- Die Rechtsansprüche, um im sozialen Netz aufgefangen zu werden, setzen meist eine kontinuierliche Berufsarbeit voraus, eine Bedingung, die Frauen mit Unterbrechungen in der Berufsbiographie nicht erfüllen.
- Frauen haben seltener Zugang zu Erwerbsarbeitsplätzen, die eine Existenzsicherung ermöglichen. Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeit, verbunden mit der Einsparung sozialer Infrastruktur zur Erziehung, Versorgung und Pflege, bedeuten für viele auf geringfügige Arbeitsverhältnisse, Minijobs, Ich-Ags, Familien AGs und damit ungesicherte und unsichere Arbeitsplätze oder Umsonstarbeit verwiesen zu werden.
- Die Lücken in der Rentenversicherung werden in der Zukunft vor allem bei Personen entstehen, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe haben und das sind statistisch gesehen jetzt schon weit überwiegend Frauen. Durch die beabsichtigten neuen Gesetzgebungen wird sich das verschärfen.

Es wird höchste Zeit, dass der Sozialstaat grundlegend neu gebaut wird. Es gilt, ein gesellschaftliches Gesamtkonzept zu entwickeln, durch das Armut und Ausgrenzung nicht verstärkt, auch nicht befriedet, sondern verhindert werden. Das Einrichten von «Tafeln» mit aussortierten Lebensmitteln für Arme und Hilfsbedürftige mindert den Reichtum der Wohlhabenden ebenso wenig, wie es das Verteilen von Armensuppe der «besser gestellten Damen» zu Beginn der Industrialisierung getan hat. Es ist aber geeignet, das soziale Prestige der Wohltätigen zu mehren und die Hungernden zu demütigen. Sie sind die BittstellerInnen, und sie bleiben arm.

(Nicht nur) aus feministischer Sicht wird eine Sozial- und Arbeitsmarktpolitik notwendig, die geeignet ist, dass nicht weiter von unten nach oben, sondern von oben nach unten umverteilt wird und die alle Menschen als eigenständige Individuen behandelt. Das heißt, dass alle Menschen, die das wollen, die eigene Existenz aus eigener sinnvoller Arbeit sichern können und dass ihre Alterssicherung gewährleistet ist. Ohne eine solche Sicherheit bleiben auch viele kreative und innovative Potenziale ungenutzt. Es geht dabei um eine neue Form des «Normalarbeitsverhältnisses» für Männer und Frauen. Ohne eine Umverteilung des Reichtums, ohne Bereitstellung der notwendigen gesellschaftlichen Infrastruktur, ohne Beteiligung der Männer (einzeln und kollektiv) an den anfallenden Haus- und Sorgearbeiten und der damit verbundenen Verantwortung bleibt das Emanzipationskonzept freilich verfehlt.

Schließlich kann das Problem der sozialen Unsicherheit nicht mehr auf der nationalen Ebene – auch nicht auf der europäischen – alleine gelöst werden. Ohne eine Umverteilung der vorhandenen gesellschaftlich nützlichen Arbeit – und zwar in ihrer (jetzt) bezahlt und (jetzt) unbezahlt geleisteten Form, ohne eine Umverteilung des Reichtums, ohne Transfers in die Armutsregionen der Welt und ohne weltweite Ethik-codes, Menschenrechte und grenzüberschreitende Solidarität kann die Schere der Ungleichheit nicht wirklich geschlossen werden. Linke Feministinnen wissen schon lange, dass das schlecht geht, wenn sie im Mainstream schwimmen. Sie wollten nie

die Hälfte vom verschimmelten Kuchen, sondern sie wollten die Bäckerei umkrempeln. Wir – und damit meine ich alle, die mit der zunehmenden sozialen und geschlechterspezifischen Ungleichheit nicht einverstanden sind, – werden weiter mitunter auch gegen den Strom schwimmen müssen. Das ist schwer, aber es ist möglich.

Literatur

Hans-Böckler-Stiftung (Hg.) (2003): Armut und Reichtum in Deutschland, Düsseldorf.

Klönne, Arno (1981): Die Deutsche Arbeiterbewegung, Köln.

Notz, Gisela (2003): Löcher im sozialen Netz. Sozial-Politik und Geschlecht, Frankfurt/M.

Notz, Gisela (2003): Familien. Lebensformen zwischen Tradition und Utopie, Neu-Ulm.

Notz, Gisela (2000): Verlorene Gewissheiten? Individualisierung, soziale Prozesse und Familie, 2. Aufl., Frankfurt/M.

Notz, Gisela (1999): Die neuen Freiwilligen. Das Ehrenamt – Eine Antwort auf die Krise?, 2. Aufl., Neu-Ulm.

From the Beginnings of the Welfare State to its Current Crisis: The Example of the Federal Republic of Germany

“Human Security” means a new understanding of security that comprises political and military security, but also individual security as the basis for self-determined and socially responsible action, including social security. The Federal Republic of Germany is a welfare state. The current “reform measures” leave certain doubts as to whether the feminist goals of social justice and gender democracy still will have any significance in the future. Adhering to a comprehensive understanding of security is more important than ever.

The notion that the welfare state model, although most successful in the past, is now worn out, is increasingly meets with cross-party approval. “The welfare state is a phase-out model” – that is what we hear all the time. Supposedly it has to be reorganized, because it is overburdened financially. If you take a closer look at the proposals made for the reorganization of the welfare state, these mainly refer to a dismantling in terms of the volume of benefits, the range of benefits as well as the prerequisites for obtaining such benefits. The social network shall more or less be thinned out. Priority shall be placed on private financing, private provisions for old-age pension, insurance schemes etc., subsidiarity and assistance for families (i.e. women’s work), extension of the low-wage sector as well as certain forms of security provided by the private economy.

In the following, I will first of all ask how the Federal Republican welfare state came into being, and what the actual characteristics of a welfare state are. I will then take up a number of arguments which are frequently mentioned when it comes to explaining why the welfare state is in a ‘crisis’. After that, I will speak about the struggle over distribution which is behind that ‘crisis’, and about the consequences the cuts in social services will have for gender relations. I will end with some deliberations on a gendered way of reorganizing the welfare state, which shall be the starting point for further discussions.

How did the Welfare State Come into Being?

The ‘social issue’ was placed on the agenda during the 19th century. This happened in a situation of poverty and misery of industrial workers and their families and was initiated by the Bismarckian social security legislation. Even if, at an earlier time, by a number of legal measures taken for the protection of employees, there had already been some first approaches to a social security legislation, the breakthrough came only after compulsory insurances were introduced, following the Health Insurance

Act of 1883, the Accident Insurance of 1884, and the Old-Age and Disability Insurance for Workers of 1889 and the supporting industrial safety measures. The Wilhelminian state constructed a ‚social network‘, by which the German *Reich* (Empire) responded to the changed socio-economic and political effects caused by urbanization and industrialization. This did not happen as a result of direct pressure on the part of the Labour movement but was part of the policy of ‚defensive modernization‘ within the conservative traditional policies of the Empire. Directly after the ratification of the ‚*Sozialistengesetz*‘ of 1878 – the “Act against any social democratic endeavours dangerous to the public safety” through the German *Reichstag* (parliament), which ceased to be effective only in September 1890, the negative effects of the industrial development and of the capitalist ownership and economic order on the working population were supposed to be cushioned by these social insurances, and the Labour movement that was getting stronger and stronger was supposed to be integrated into the Empire. This way, the living and working conditions of industrial wagedworkers were meant to be made more bearable, *and* the unrest among wagedworkers was supposed to be stopped. Later, these two measures were referred to as ‚carrot‘ and ‚stick‘. The *Sozialistengesetz* referred to all associations which “by any social-democratic, socialist or communist endeavours aim at the overthrow of the existing state or social order”, or in which such “endeavours emerge in a way that they endanger public peace, and particularly the harmony among the different classes of the population” (Klönne 1981: 56), i.e. the entire organized Labour movement, including the associations of female workers. The social democrats, who – despite the ban – were represented in the *Reichstag*, rejected the Bismarckian legislation in many respects, namely because they were clearly linked to the repressive policies of the *Sozialistengesetz*, because in the party’s opinion they did not sufficiently differ from the public welfare for the needy, because they excluded large parts of the population, because the social benefits they provided were completely insufficient and placed too great a burden on the workers’ shoulders regarding the financial share that they were supposed to contribute themselves without ever being involved in the administration of the insurances. Around the turn of the century, however, the party found back to a more positive assessment of the social insurance and produced detailed proposals for its revision, presumably because the workers more and more appreciated the advantages of a health and accident insurance for themselves and their families.

The awareness that the ‚social issue‘ was not only a ‚worker’s issue‘ but also a ‚women’s issue‘ was not generally prevalent. The social policy measures were supposed to safeguard the reproduction of the permanent labour force needed by the capital. However, the work that is socially indispensable for the production and reproduction of manpower, namely housework, care and nursing, remained blanked out. All individual legal claims to a cushioning by some sort of ‚social network‘ required a paid form of labour, carried out as continuously as possible. A disability pension was granted only to someone who had paid contributions for at least five years and who, due to his invalidity, was no longer able to carry out any work that was not unreasonable. Old-age pensioners had to be older than 70 years and had to have made contributions over a period of at least 30 years. During the period between 1871 and 1880, on an average only just under 18 per cent, and between 1901 and 1910 only 27 per cent of the men lived up to the age of 70 years; among these, blue collar workers were

clearly under-represented. All plans for the creation of an unemployment insurance before the year 1918 had been thwarted. Employers argued that such an insurance could easily be abused by “work-shy elements”. Bismarck’s hopes that the workers would turn away from the socialist organization due to the state welfare provided by the social insurance legislation did not come true.

In the work that was done for a formulation of the further development of social policies in the German *Reichstag* (in the unemployment insurance introduced in 1927, in the Works Councils Act of 1920, in the *Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes* (Youth Welfare Act of the *Reich* of 1922), as well as in the introduction of uniform principles in all parts of the *Reich* regarding municipal assistance for people in need in 1924) the socialist women represented therein – above all Luise Zietz from the USPD and Louise Schroeder from the SPD – had a considerable share, even if they were not always satisfied with the obtained results. Of course, this was also true for the numerous reforms in which women, after World War II, had essentially been involved as well, including the work for the “*Erziehungsgeldgesetz*” (Act on child-raising benefits) which was passed in 1982 for the very first time.

Through that legislation, the “worker and his family” were meant to be protected against the major risks involved in the ways of living and working in an urban industrial society from the very beginning. In social policy, women are predominantly still defined via men: as wives, daughters, dependants, as the non-chosen, abandoned and, recently, as the ones who fled the homes of their families. Even the introduction of the equality principle in Art. 3 (2) of the Basic Constitutional Law brought about little change. Ultimately, the Art. 6 of the Basic Law consolidates a conservative family concept by assigning distinct roles to women, a concept which is in effect to this day. The culmination of the patriarchal social policy is the subsidisation of the ‘housewife-marriage’ by the so-called *Ehegattensplitting* (independent taxation of husbands and wives in Germany). The more a husband earns and the less his wife earns in addition to that, the greater the tax benefit will be. The current health insurance system also favours the housewife-marriage, by jointly insuring (individual) housewives at the expense of all the people who are gainfully employed.

What is a Welfare State?

The term “welfare state” designates a state which, due to its constitution, is obliged to strive for social justice in social relations. In the Federal Republic of Germany (FRG), that welfare state principle has always been firmly embodied in constitutional law ever since the Republic’s foundation (Art. 20 and 28 of the Basic Constitutional Law).

The function of the social constitutional state is to relate the contents of the legislation and interpretation of the laws to its social- state mandate. It therefore plays an active role in the creation of social justice. Following the Basic Law, it would be the function of all state social policy to guarantee the greatest possible amount of security and equality of chances for all members of its society. For these purposes, the state would have to reserve a significant part of its resources, in order to improve the population’s chances of getting a share in the fields of income, health, housing and education, and to provide for a gradual harmonization of chances.

The core areas in all welfare-statehood are social policy, housing policy and family policy as well as labour law.

Among the means of state social policies are:

- legal measures meant to secure the social position of weaker groups and classes (especially as protection from those who are economically stronger) (e.g. labour law, employment protection legislation, protection against dismissal etc.);
- the provision of public goods, which otherwise, because of their high acquisition costs and/ or cost of maintenance, would be the privilege of only a few people (e.g. public baths, means of transportation, recreational facilities, swimming pools, libraries);
- tax relief or direct financial benefits to groups of persons that can be classified according to level of income, marital status or other social criteria, e.g. through welfare payments, child benefits, the promotion of vocational training, house-building bonuses;
- measures pertaining to social insurance and sustenance; financial, economic, educational and health-policy measures can also have socio-political effects;
- social welfare: it is paid out at the municipal level and based on the principle of sustenance.

Already since the middle of the 1960s, due to “critical phenomena” in the economy, the achievement of the intended equality of chances appeared to be more than questionable. The resulting conflict between the goals of the socio-political assignments and the measures promoting the economy led to restrictions in the area of social investment, especially in education. The financial situation regarding the old-age pension, and above all the unemployment insurance, is continuously deteriorating. Time and again, financial participation of the beneficiaries of social expenditure (e.g. in health insurance) are advocated. At the same time, problems arise as a result of the social impact caused by economic or tax policy measures. Certain proposals on the part of the politicians aim at a further privatization of parts of the benefits included in the state social security system.

Why is the Welfare State in a ‘Crisis’?

There are above all four arguments that are always mentioned when it comes to explaining why the welfare state is overburdened:

1. *There are too many women trying to get into the labour market, although nobody called them.*

Traditional social policy is still based on the model of male full time employment and includes women who are not or temporarily not employed only when they are married. This model of social security orientated on the “main breadwinner” plus a housewife or, if at all, a woman “making a bit of extra money” does not do justice to the new concepts of coexistence which have been changed by working women and wives, single mothers and other ways of life. This image of the family is still upheld, although even according to the Federal Government’s Family Report of 1994, only roughly a third of the households in Germany (East and West) are family-households in the sense of entities of parents with children, and even women who are part of those “normal families” increasingly dislike being housewives, let alone for all their lives.

2. *There are too few (white, German) children, who are absolutely necessary, so that, as grown-ups, they can pay into the pension scheme and thus maintain the "Generationenvertrag" ("generation contract", system whereby the social security contributions made by people of working age pay the pensions of the elderly).*

The also rather worn-out argument that the pension funds are empty because birth rates decline and that, because of this, the *Generationenvertrag* can no longer be fulfilled, must be countered by the fact that birth rates alone can never be the solution to the problem, neither in the short nor in the long run. Children can pay into the national pension scheme only if as adolescents and grown-ups they have adequate opportunities for vocational training and subsequent employment. If that is not the case, they, too, will be a "burden" for the welfare state, which is already on the verge of running out of money. Today, many adolescents do not get any or not an interesting apprenticeship position and have no prospects of later getting a (satisfactory) job. It is high time that people, no matter whether they have children or not, see to it that the elderly leave the world a better place than they found it. And this would primarily mean to fight social inequality and to stand up for the democratization and humanization of working and living conditions. Only then would the older generation fulfil their part of the "generation contract".

3. *Employees are not flexible enough, showing too little willingness to adjust themselves to changing conditions.*

Most working women have manifold and flexible employments already. In Germany one third of all dependently employed persons is now working in "non-normal" employment conditions. A gainful employment protected by labour and social security law as well as secure and permanent jobs remain unattainable for an ever growing number of people. A policy urging the unemployed to take on "jobs at any price" supports the opening the floodgates to the low-wage economy. The low-wage earners are mainly women. The reason for the empty funds of the social security systems is also to be seen in the fact that only workers and employees must pay into the insurance funds and that – due to high unemployment and an increase in unpaid jobs and "illicit" work – the number of persons paying in is constantly decreasing.

4. *There are too many people in our society who are supplied by the welfare state.*

All over Europe, unemployment is increasingly becoming the scourge of the welfare state. Poverty is increasingly caught up in its maelstrom. More than seven million people (approximately 9 %) of the population of the Federal Republic of Germany are poor. 20 million people live at the poverty line.¹ Those among them who lose their jobs or become ill can easily become the really poor. In Germany, this development is particularly distinctive in the new federal states, particularly since

¹ In the Federal Republic of Germany, the poverty line is usually equated with the threshold of welfare payments, i.e. with the performance level of the last social network. According to the criteria set by the European Union, all those are considered poor, who own less than half of the average national net per-capita income for their living. Women are disadvantaged as compared to men in almost all social spheres of life. Numerous data and facts from empirical research and from women's research prove this. See inter alia Hans-Böckler Foundation (2003).

there was less social injustice there than in the old FRG at the time of reunification. The number of long-term unemployed persons particularly among the women in the new federal states is rising to appallingly high levels. For most people, unemployment does not only mean material want, but also a loss of social and collective experience, of social contacts and social esteem. A debate on the welfare state which time and again denounces an abuse of social benefits, thereby blaming individuals of being useless boarders living at the expense of others, diverts our attention from that development.

Behind the Debate on the Crisis there is the Struggle over Distribution.

For a couple of years, we have been witnessing a trend towards a growing social inequality in Germany. The gap between actual income and the chances of earning it is getting wider and wider. The upper fifth of the German population today holds more than a third of the total income, while the lower tenth only has 4% of it. The 30% of the households at the bottom end own as little as one hundredth of the total assets, while the upper ten per cent own more than two fifths. The current 'reform programmes' favour the upper fifth.

Quite obviously, the original intention of the welfare state, namely to give people a certain material security, especially in times of insecurity and radical changes, in order to protect them from poverty and social exclusion in the event of unemployment, is no longer fulfilled. In view of the increasing social polarization, the consolidation of ancient as well as the development of new social and gender-specific social inequalities and an ever growing poverty, the dispute about the future of the welfare state is gaining importance and topicality.

The fact that, along with the crisis of the labour markets, the welfare state is increasingly coming under pressure is no mere coincidence, since the financing of the German welfare state is considerably related to income. That means that its financial situation largely depends on how the income of the employees develops, for the financing of the welfare state is essentially linked to the factor of work. The share of the employers increases non-wage labour costs, the share of the employees reduces their own net income. More than two thirds of the social budget are currently financed through employment-related contributions by employers and employees; less than one third is financed through the public budgets. Due to the changes in the labour market, caused by a growing number of minor jobs and unemployment, the basic prerequisite of the welfare state is undermined, simply because there is not enough money coming in.

Dismantling the Welfare State has an Impact on Gender Relations

The unequal distribution of paid (and unpaid) work and the different amounts of influence when it comes to shaping labour relations is increasingly causing a split between the population into the poor and the rich, the different genders, and between the indigenous population and migrants. The dismantling of the welfare state, decided in the sphere of politics, is publicly announced in a way unrelated to gender, but affects (many) women in different ways than (many) men. For women, the effects resulting from the cutbacks of the welfare state and the reversal of socio-

political achievements are usually even more dramatic than for men. Also in Germany, poverty is female. And for several reasons:

- The safeguarding of living standards now and during old age is getting increasingly difficult. Especially the growing lack of financial means for single mothers is appalling.
- Mostly, legal entitlements for being cushioned by a social network require a continuous employment – a condition not fulfilled by women with interruptions in the biographies of their professional careers.
- Women have less often access to a gainful employment that allows for a secure livelihood. The deregulation and flexibilization of work, along with the reduction of social infrastructure for education, provision and care, mean to many women that they are expected to content themselves with minor forms of employment, ‘Me Plcs’ (‘Ich-AGs’), ‘Family Plcs’, and thus with insecure jobs or unpaid work.
- The gaps in the national pension scheme will primarily occur in the case of persons with no entitlements to unemployment assistance and, statistically speaking, women are already the overwhelming majority among these. And the planned new legislation will further aggravate this situation.

It is high time that the welfare state is reconstructed entirely. What we need is an overall social concept that neither aggravates nor merely appeases, but prevents poverty and exclusion. The setting up of particular “tables” with food sorted out for the poor and the needy reduces the wealth of the rich as little as did the distribution of charity soup for the “better-off ladies” during the early years of industrialization. It is certainly suited, however, to increase the social prestige of the benefactors and to humiliate the hungry. They are beggars, and they remain poor.

(Not just) from a feminist point of view a social and labour-market policy becomes necessary that allows for a redistribution that is no longer bottom-up, but top-down, and which treats all people as independent individuals. This means that all humans who want to must be able to safeguard their existence by their own reasonable work and that their old-age pensions must be guaranteed. Without such security, a lot of creative and innovative potential will remain unused. What this is all about is a new form of “normal working condition”, both for women and men. Without a redistribution of wealth, the provision of the necessary social infrastructure, the participation of men (individually and collectively) in the necessary house work and care (including all the responsibilities involved), the concept of emancipation will fail.

Finally, the problem of social insecurity can no longer be solved solely at the national level, not even at the European level. Without a redistribution of the socially useful work – meaning: in its paid or (now) unpaid form, without a redistribution of wealth, without transfers into the poverty regions of the world, and without any worldwide code of ethics, human rights and cross-border solidarity, the gap of inequality can never be really closed. Left-wing feminists have known for a long time that this will not work if they swim in the mainstream. They never wanted half of the mouldy cake but wanted to change the whole bakery. We ourselves – and I mean all those who do not agree with the growing social and gender-specific inequalities – have to go on swimming, and sometimes even against the current. It is difficult, but it is possible.

Bibliography

- Hans-Böckler-Stiftung (Hg.) (2003): Armut und Reichtum in Deutschland, Düsseldorf.
- Klönne, Arno (1981): Die Deutsche Arbeiterbewegung, Köln.
- Notz, Gisela (2003): Löcher im sozialen Netz. Sozial-Politik und Geschlecht, Frankfurt/M.
- Notz, Gisela (2003): Familien. Lebensformen zwischen Tradition und Utopie, Neu-Ulm.
- Notz, Gisela (2000): Verlorene Gewissheiten? Individualisierung, soziale Prozesse und Familie, 2. Aufl., Frankfurt/M.
- Notz, Gisela (1999): Die neuen Freiwilligen. Das Ehrenamt – Eine Antwort auf die Krise?, 2. Aufl., Neu-Ulm.

Engendering Security

1 Introduction: Is Security Gendered?

This paper will critically interrogate constructions of security generically, and human security specifically, in relation to women and notions of women's security. The constructs *national security* and *human security* will be critiqued, whose interests these serve, and how these constructs are specifically gendered (and class-based) and thus lead to a neglect of issues relevant to women specifically, and other marginalised members of the international community.

At workshops in Cape Town, South Africa, grassroots women identified their needs for spouses or partners to be faithful and monogamous. Given the high rate of generic societal violence, they also requested more mortuary vans and ambulances. These women specifically called for an end to violence, an end to the gangsterism that plagues their communities, and critically, given the pandemic of gender-based violence in South Africa, an end to violence against women and children.

A recent study on violence against women in metropolitan South Africa found that almost 60 percent of women felt 'very unsafe' while walking in their own neighbourhoods at night, with only five percent of women feeling 'very safe' in their neighbourhoods at night (Bollen et al., 1999: 78,75). The alarming statistics on violence against women illustrates that a lack of women's security affects the entire Southern African region. Goldblatt and Meintjes (1998: 8) discuss the present effects on women of apartheid violence against communities, the condition of women in the aftermath: "The entrenchment of violence creates new daily insecurities for women – constant and overwhelming fear, exposure to abuse and obscenities, and threats of rape, kidnapping or death for themselves, their children or other relatives."

Security and Peace Studies have been dominated by men, and men's interests, particularly their emphasis on guns and war. As with most fields of study, women's interests and needs have been largely neglected and ignored.

2 Contesting Security

Barry Buzan (1983) recognises security as an underdeveloped and contested concept. Buzan draws critical conceptual distinctions between defence and security, individual and national security, national and international security, violent means and peaceful ends. He applies his concept across a range of military, political, economic and social sectors. According to Buzan (1983: 20) the national security problem is a systemic security problem in which individuals, states and the system all play a part. Thus Buzan (1983: 187) proposes the holistic notion of systemic security so that the: "national security problem defines itself as much in economic, political and social terms as in military ones."

2.1 National Security

Security has tended to be defined in terms of the nation state. Thus the notion of national security, emanating predominantly from the field of Strategic Studies, is dominated by the neo-realist mode of thought, with its focus on power and institutions of power, especially the military. This traditional notion of national security, in terms of armies, guns and war, emphasises the state as both the primary actor and level of analysis. Narrow state-centrism excludes other important actors and levels of analyses, including individuals and groups (ethnicities and religious groupings, political and ideological groups, and non-state actors like corporate mercenaries), as well as other institutions (e. g. transnational corporations (TNCs) and multi-national corporations (MNCs), international financial institutions (IFIs) such as the World Bank, as well as the global arms trade from manufacturers to marketers to purchasers). This skewed focus on the state usually excludes the worst affected, women and children, especially in rural areas where women and children have to seek fresh water and wood, which exposes them to landmines.

The traditional definition of security also emphasises protection from harm for citizens of a country within national boundaries. Sovereignty of borders is often bestowed, with little or no consultation, and with little regard by the international community to the impacts on the inhabitants within the borders. The idea of protection from harm for citizens is narrowly defined, and effectively means protection from foreign attack, but does not preclude offensive measures deemed in the interests of citizens and state. So too, this traditional definition of harm does not include other aspects of safety, security or wellbeing, including the environment, basic needs (for example food and housing), identity and dignity. A more holistic definition of protection from harm would mean more than the traditional protection from war and invasion by foreign armies. It would mean, to name a few examples, protection from hunger, protection from poverty, protection from sexual assault for women, children and men.

Negative peace, or the absence of war, conforms to traditional definitions of security in general, and traditional protection from harm in particular. Positive peace, on the other hand, means both negative peace, as well as the realisation of even the most basic of social justice needs. Traditional notions of security are based on conventional (though flawed) distinctions between public and private spheres. The state has traditionally been concerned with the male-dominated public realm. Thus issues outside of the public realm, including domestic violence, job discrimination, the status of women, have not been viewed as concerns of national security.

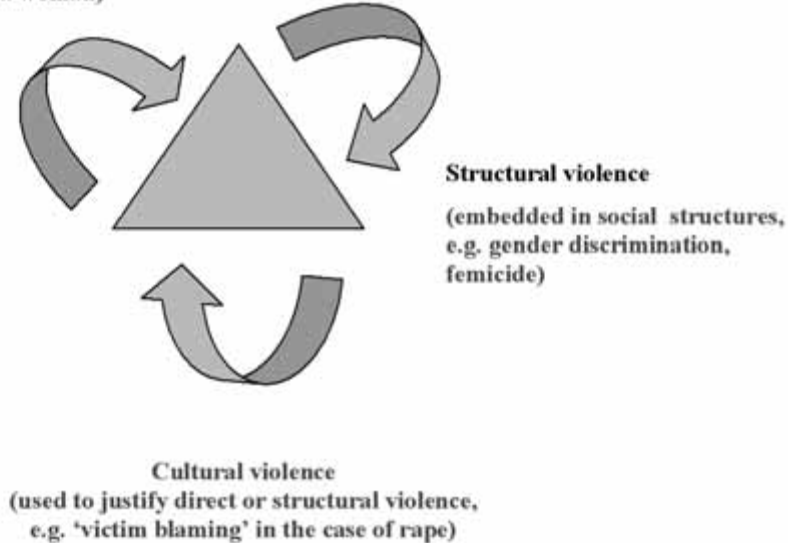
2.2 Human Security

A second approach that contests the national security model is proposed by Johan Galtung, who matured from radical analyses of (under)development since the 1960s to groundbreaking peace studies during the 1990s. Galtung (1996) took the debate into new realms of understanding the requirements for peace when he proposed what has come to be called the human security model.

The human security paradigm is designed to provide a more holistic comprehensive definition of security and protection from *all* forms of harm. These include

indirect or structural, cultural, and direct or personal violence, and their respective antitheses. The antithesis of violence is peace,¹ and the three forms of violence outlined below would also have corresponding forms of peace.

Direct personal violence
(physical, verbal, psychological,
e.g. a man hits a woman)



Thus it appears that none of these forms of violence, and their respective antitheses, are entirely isolated from the other. For example, one cannot eliminate gender-based violence without transforming institutions, as well as ways of thinking and being. And if one changes cultures of violence into cultures of balance and harmony in line with a partnership model, one will necessarily eliminate gender-based violence since there will no longer be polar opposites, distrust and devaluation of Others.

The human security paradigm attempts to address critical questions about who is secure, and who not, and whose interests are served. Reactively, human security would include the absence of physical violence, or negative peace. But proactively, human security involves establishing mechanisms (policies and structures) that will ensure that individuals and communities enjoy personal, structural and cultural security, in other words positive peace.

A question that could be asked is: how is security constructed, and how does it exclude women and other marginalised groups (e.g. indigenous peoples)?

Reardon (Interview, January 1999) speaks of four sources of human security: the environment, basic needs (for example food and housing), identity and dignity, and

¹ Conflict, which is not the same as violence, is not necessarily and intrinsically bad, and may contribute to creativity if resolved peacefully. All relations, and all societies, will invariably experience conflict at least some of the time, in part due to difference(s). It is in acknowledging conflict (and differences), and dealing with it constructively and peacefully that creativity and growth can be fostered.

finally, protection from harm. She asserts that human security of groups and individuals is essentially the expectation of wellbeing.

In a departure from traditional practice, the new South African National Defence Force (SANDF), with assistance from civil society, drafted its security legislation in a radically new way. They redefined security in terms of development, and acknowledged the absence of an external aggressor, and the very real threat of poverty to internal stability. As chairperson of the National Conventional Arms Control Committee (NCACC)², Kader Asmal (1996: 33), put it: “non-military sources of instability in the economic, social, humanitarian and ecological fields have become threats to peace and security.”

Galtung's model is by far the most comprehensive in terms of inclusivity, and he painstakingly demonstrates his respect for and desire to include women in his analysis.

3 Engendering Security

Grassroots women in Southern Africa define security as:

1. more than individual, and including families and communities;
2. more than physical, and including economics and health;
3. depending on gender justice;
4. including the quotidian or everyday (from food to sexual assault).

In South Africa a woman is raped every 26 seconds, and a woman is murdered by her male partner every 4 days (Medical Research Council). This can be compared with developed countries like Sweden, Belgium, Germany and the USA, where at least 30% of women are battered by their male partners.

3.1 The uncivil War against Women:³ Gender as Society's Battle Line

When countries are not officially at war with one another, can it justifiably be called peace when women and children are beaten and raped every few seconds in every country in the world? To answer this question, it is necessary to examine the origins of violence. The construction of binary oppositions may stem from a particular identity formation, the ways in which people are taught to view themselves and the world. This construction of Self fundamentally needs an Other against which to measure itself and its value. Such identity construction premised on polarity⁴ or 'Othering' fosters conflict over access to and control of resources. Power as a relation between

² A cabinet committee charged with ratification of all sales and purchases of arms, the NCACC has, in direct contravention of its own guidelines, ratified sales of weapons to countries with dubious human rights records, such as Indonesia and Turkey.

³ Phrase coined by Lillian Artz of the University of Cape Town. Cf. Muthien/ Combrinck (2003).

⁴ According to the *Oxford English Reference Dictionary* polarity implies two poles with contrary qualities, two opposite tendencies/ opinions, while dualism implies being twofold, duality; theory regarding two independent underlying principles, e.g. mind and matter, form and content, theological forces of good and evil equally balanced in the universe, Christ as both divine & human. So what we have is polarity and what we are striving (back) towards is duality.

people became a contest over resources because it was premised on a flawed belief system centred on Othering and the devaluation of the Other.

3.1.1 Othering and oppressions

The origins of Othering and oppressions centre on the explication of two fundamental belief systems. Riane Eisler (1995), based on the work of anthropologist Marija Gimbutas, posits two models, the *partnership* model and the *dominator* model. She describes the partnership model as one in which social relations are primarily based on the principle of linking rather than ranking. The dominator model, on the other hand, is based on domination and force and the power to take life (death, killing), rather than the power to give life (birth) as in the partnership model, where actualisation and maximisation of individuals' potentials are primordial. Western and modern thinking and beliefs are premised on the dominator model. Societies based on this paradigm are intrinsically unequal, hierarchical and oppressive. This particular way of constructing personal and group identity fosters conflict rather than cooperation and by its very nature leads to violence.

3.1.2 Partnership and 'matriarchy'

The dominator model can be juxtaposed with the partnership model, ancient and indigenous ways of thinking that preceded colonisation, found in societies such as that of the Khoisan of Southern Africa, the Toltecs of Latin America, and almost the entire East where Buddhism was and is still widely practiced.⁵

The partnership model is premised on harmony and balance, on mutual respect for, and interdependence of, each other and the environment, on cooperation rather than conflict. It is personified in the *yin/yang* symbol, which epitomises a harmonious integration of all elements into one being, all dancing fluidly together to create a dynamic organism. It perhaps embodies a different tenet like "I am because I care; I am because I belong".

In this model matriarchy is not necessarily the opposite of patriarchy. Ancient matriarchal societies were not hierarchical, oppressive and violent (towards men). Instead, they have been shown to be cooperative and peaceful, societies in which men and women were equal and equitably shared resources,⁶ even as females were key leaders, spiritually and otherwise, of their societies.⁷ Hence the term 'matriarchy' to describe ancient cooperative societies as the antithesis of patriarchy is erroneous, and various scholars have posited alternative terms, agreeing in essence that prepa-

5 While it is acknowledged that Buddhism is not entirely unproblematic, especially in the context of gender relations, the scope of this chapter precludes a more detailed exploration of this aspect.

6 As to the relations between women and men in Old Europe, the archaeological evidence suggests that there was no apparent social superiority of males over females, and, generally, the distribution of goods in the cemeteries of Old Europe points to an egalitarian and clearly non-patriarchal society (Baring/ Cashford 1991: 56).

7 The National Centre for Women Development in Abuja, Nigeria, has a display of prominent women throughout recorded history, including Moremi of Ife, Mai Bintu the 'King' of Hunters, Fatima Mohammed Nur (first woman to memorise the entire Koran), Chief Mercy Eneli (the premier Ibo female in the cabinet of Igwe the Kingmaker), Maira Aisa Kili Ngirmaramma (1501-1558, who ruled Kanem-Borno for 7 years, 7 months and 7 days), Queen Amina of Zaria, and Emotan of Benin (who ruled the old Benin Empire), as well as various female chiefs from the 19th century forward.

triarchal societies were both matrilineal and matrilocal (with patriarchal societies being patrilineal and patrilocal).⁸

3.1.3 The origins of gender oppression

Ancient societies were not always patriarchal or necessarily gendered. In the context of gender, the dominator model presupposes a rigid distinction between the two genders. There are countless examples of modern colonisers imposing and maintaining this separation at the expense of the partnership model of thought. Heike Becker has shown in her studies of gender-based violence and the San that both colonisation and capitalism (as well as apartheid in Southern Africa) caused and exacerbated gender-based violence in the Khoisan communities in Southern Africa, through the introduction and fostering of rigid and controlled gender distinctions.

Especially in Africa, the impact of colonialism, grounded in monotheistic and patriarchal religious systems,⁹ extended beyond the imposition of rigid gender polarities to also subvert traditional constructions of family and partnerships. While studies about marriages between women have always been limited, Anthonia Uzuegbunam (2001) documents this phenomenon amongst the Igbo in Nigeria, and traces documents relating cases from the 1930s. She asserts that marriages between women are common in East, Southern and West Africa, as well as Sudan (2001: 3). According to Uzuegbunam "(...) woman–woman marriage in Igboland is portrayed as a flexible option available to women to pursue any number of interests, political, social, economic and personal. The guiding principles therefore are flexibility, heterogeneity and ambiguity" (2001: 11).

This centuries-old practice of woman-woman marriage, with its intrinsic mutuality and egalitarianism, has been steadily eroded by the colonisation of indigenous African societies. Man's fear of penetration and/ or violation by the 'impure' (bisexual) Other, does seem to cast some light on the reason(s) for his rejection of her. A useful analogy can be drawn between black and white, or colonised and coloniser. The need to increase and maintain the distance between these opposites stems from the fear of the (strangeness/ difference of the) Other.

3.2 Gender-based Violence

This understanding of violence and peace now allows a more in-depth examination of the concept of 'gender-based violence'. According to the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (General Recommendation No. 12), gender-based violence is defined as "violence that is directed against a woman because she is a woman, or that affects women disproportionately. It includes acts that inflict physical, mental or sexual harm or suffering, and threats of such acts, coercion or arbitrary deprivation of liberty."

⁸ To more accurately describe patriarchy, Eisler proposes the term *androcracy* (Greek *andros* = man; *cratos* = rule), and she depicts the prepatriarchal non-hierarchical social constructions as *gylany* (Greek *gyne* = woman; *an* from *andros* and *l* as a linking of the two genders) (1995: 105).

⁹ Tomasevsky (1993) emphasises that the subjugation of women did not begin 'until the advent of the religions, and became more intense as the centuries rolled on'.

The Declaration on the Elimination of Violence against Women notes three key spheres in which gender-based violence may occur or which may perpetrate and/ or condone such violence: the family, the community and the state.¹⁰ December Green adds one further site of gender-based violence, i.e. the economy. The concept of gender-based violence should accordingly be broadened to also include the notion of economic abuse, which has been defined in the South African Domestic Violence Act (1998) to include “the unreasonable deprivation of economic or financial resources or the unreasonable disposal of household effects in which the victim / survivor has an interest.”¹¹

Gender-based violence therefore occurs through the act of *being gendered*. Through the kinds of identity construction where the Self cannot exist without the Other, and where the Self cannot be valued without devaluing the Other, women are valued as less than men. (It may be useful to note that men too get raped, especially during times of conflict. This is because these more vulnerable men are made into the Other, and so feminised or turned into surrogate women. This happens in prisons throughout the world, in gangs and in other areas of conflict.)

The CEDAW definition above focuses on women as the subjects of gender-based violence; however, it should be recognised that such violence also affects men, not only as potential victims, but also when they act as *perpetrators*.

It is ironic that the dominator model, and the ways in which it articulates itself in the construction of contemporary societies, brutalises everyone, even the dominant or oppressor. If one is taught violence, control and domination as a way of life, one becomes brutalised by it, on all sides of the equation. In this way even oppressors are victimised by the system and their own violent behaviours (whether physical, institutional and/ or cultural), since they cannot perceive of a more harmonious and compassionate existence. This is most readily evident in cases of family violence, especially in intensely patriarchal contexts where the role of father and provider turns on itself when the patriarch murders the entire family he is meant to protect.¹²

Violence, murder and rape exact a toll on the psyche of both perpetrator and survivor/ victim, and everyone is (re-)brutalised in the process, even spectators through vicarious trauma, as those working to combat gender-based violence will attest. As Jane Bennett puts it: “Both women and men are vulnerable to the way dominant norms of gender relation, within their contexts, are working. Within South Africa, men are as likely to become blunt assailants of women (and often, of men), as women are to become victims of sexual abuse, domestic battery, economic abuse, and incest. Clearly, those who actively assault retain responsibility for their violence that is a matter of principle and law. But the challenge for South Africans committed to the transformation of oppressive social norms is to untangle both ‘victim’ and ‘perpetrator’ from their terrible interlock of violence, no matter how shocking the ‘perpetration’ or how resonant the ‘victimhood/survivorship’.” (2000: 4)

¹⁰ Article 2(a) – (c) of the Declaration on the Elimination of Violence Against Women UN General Assembly Resolution 48/104, 20 December 1993.

¹¹ Sec 1(ix)(b) of the Domestic Violence Act 116 of 1998.

¹² South Africa is an example of a particularly patriarchal society where family murder by a patriarch is routine, especially amongst sectors of society that are highly militarised and/ or hierarchized, e.g. the police force.

Gender-based violence, as is commonly known, is not about sex or about conflict. It is about control and about power, in keeping with the dominator model. Gender-based violence is fundamentally premised on the ideology of male control over women's productive and reproductive powers, of male control over women's skills and resources, and especially of control over our power to produce future generations of producers. It is also about male control over women's sexuality, which is the key aspect of reproductive powers. So too, with the kind of identity formation discussed earlier of Self-Other, with women devalued as lesser beings than men, women's sexuality is also devalued and of less consequence than that of men.

According to some writers, there are four clear indicators of gender-based violence. In societies where these circumstances prevail, gender-based violence is more likely to occur and/ or to occur in more severe forms. The indicators are:

1. economic inequality;
2. existing patterns of using physical violence to resolve conflicts;
3. male authority and control over decision-making (and excluding women from this process);
4. restrictions on women's ability to leave the family setting.

All four indicators fit in with the dominator model, from inequality (economic and other forms); employing violence (physical, structural and cultural) as conflict resolution methods; male control over women and others; as well as restrictions on women's (and others') mobility and freedom. In this sense, since violence generically, and gender-based violence specifically, function on the three axes of Galtung's triangle of violence / peace (personal / direct / physical, structural / institutional, and cultural), it is imperative that attention be paid to factors that exacerbate and contribute to violence, from issues of development and poverty, to HIV/AIDS.

4 Rethinking Activisms

Existing ways of thinking are too often premised on polarity, the kind of thinking and activism that engenders conflict rather than cooperation, and which prohibits or inhibits efforts to seek true transformative solutions for social change.

Activism can be viewed as inherently adversarial, where two sets of 'enemies' square off in battle, with neither side able to claim victory without defeat of the other, in other words a perpetuation of the dominator model, which by its very nature perpetuates violence in a continuous cycle, as evinced by the current conflict between Israel and Palestine. Mohandas (Mahatma) Gandhi's concept of *satyagraha* (truth-force¹³), in which a non-violent mass campaign of non-compliance is waged, was originally conceptualised as an alternative to the idea of 'passive resistance', which implies passivity and victimhood over agency and action. Instead, *satyagraha* is designed as not merely an alternative to violence or force, but as superior to it.¹⁴

Nelson Mandela's selfless desire to seek alternatives to apartheid without wreaking vengeance on perpetrators of brutality led him to a search for common

¹³ The Hindi word *satya* means love or deity.

¹⁴ Cf. e.g. *Gandhi* by Geoffrey Ashe. And one of many of Gandhi's own writings, including "Civil Disobedience and Non-Violence".

ground, reconciliation and nation building across ethnicities. Thus both Gandhi and Mandela embody the principles of partnership, and both have proven to be formidable activists in the struggles for equity, justice and peace. Both viewed human rights through the prism of the partnership model, which allows for more creative ways of including human rights in activism.

A key activist who embodies the principles of the partnership model in her struggle for justice and peace is Aung San Suu Kyi.

Her methods of resistance included several hunger strikes while unlawfully imprisoned for several years by the military dictatorship in Burma. Her struggle for human rights is firmly located in the principles of democracy, non-violence and collective discipline. Aung San Suu Kyi also modelled her activism on the ideas espoused by Martin Luther King.

These examples of non-violent strategies illustrate that activism does not need to be violent in order to be effective. To achieve reconciliation between conflicting parties, one needs a redistribution of power, i.e. one party has to voluntarily relinquish some of its power and resources. The dominant party often needs to be *forced* to agree to redistributive justice. However, that force does not need to be violent.

5 Conclusion

The construction of identities based on polar opposites, and creation of Self versus Other, engenders oppression, inequality and violence. To get away from this, to get to the root of the violence in all societies, one needs to begin thinking of more harmonious ways of thought and living and being. And move away from domination towards partnership.¹⁵ While patriarchy, and the dominator model, has been around for thousands of years, evidence of societies modelled on the partnership model clearly shows that patriarchal rule is not inevitable, and that other more cooperative possibilities do exist. Historical reflections of non-patriarchal societies and periods of rule help support a belief in, and conception of, forms of existence and societies that transcend patriarchal rule.¹⁶ One should remind oneself that *change is possible*.

Bibliography

- Aung San Suu Kyi (1991): *Freedom from Fear and Other Writings*, New York: Penguin.
 Ashe, Geoffrey (1968): *Gandhi*, New York: Stein and Day.
 Baring, Anne/ Cashford, Jules (1991): *The Myth of the Goddess: Evolution of an Image*, London: Arkana.
 Bollen S./ Artz L./ Vetten L./ Louw, A. (1999): *Violence against women in metropolitan South Africa: A study on impact and service delivery*, Monograph 41, September, Institute for Security Studies.
 Bennett, Jane (2000): *Gender-Based Violence in South Africa*, in: *The African Gender Institute Newsletter*, University of Cape Town, Vol. 6, May.

¹⁵ It may be appropriate to acknowledge that both models, when used in this contrasting way, are in themselves binary oppositions.

¹⁶ Think also of times when patriarchy did not exist, for example the time of Amanitäre of ancient Nubia (northern Ethiopia/ Southern Sudan). She was one of several ancient African queens who ruled but was eventually deposed by others hungrier for power (and more violent).

- Buzan, Barry (1983): *People, States & Fear: The National Security Problem*, in: *International Relations*, Sussex: Wheatsheaf.
- Eisler, Riane (1995): *The Chalice & the Blade: Our History, Our Future*, San Francisco: HarperCollins.
- Galtung, Johan (1996): *Peace by Peaceful Means*, London: Sage.
- Gandhi, Mohandas (o. J.): *Civil Disobedience and Non-Violence*, in: *The International University Society Reading Course: The Commonwealth Story*, Vol 9. Edinburgh: International University Society.
- Goldblatt, B./ Meintjes, S. (1998): *South African women demand the truth*, in: Turshen, M./ Twagiramariya, C. (Hg.): *What Women do in Wartime: Gender and Conflict in Africa*, London: Zed Books.
- Green, December (1999): *Gender Violence in Africa: African Women's Responses*. London: Macmillan.
- Muthien, B./ Combrinck, H. (2003): *When Rights are Wronged: Gender-based Violence and Human Rights in Africa*, in: Kuumba/ White (Hg.): *Transnational Transgressions: African Women, Struggle and Transformation in Global Perspective*, Africa World Press.
- Muthien, B./ Taylor, I. (2002): *Executive Outcomes: The Return of Mercenaries and Private Armies*, in: Biersteker/ Hall/ Murphy (Hg.): *Private Authority and Global Governance*, New York: Alfred A Knopf.
- Muthien, B. (2000): *The Privatisation of War in Southern Africa*, paper at Demilitarisation and Peace-building in Southern Africa Conference, Pretoria, Bonn International Centre for Conversion (BICC) & Centre for Conflict Resolution (CCR), publication forthcoming.
- Uzuegbunam, Anthonia (2001): *Conflict Management Implications Of Woman – Woman Marriage Among The Igbos Of Nigeria*, WAAD 3rd International Conference, Antananarivo, Madagascar, October 8-17.
- Tomasevski, Katarina (1993): *Women and Human Rights*, London/ New Jersey: Zed Books.

ZUM DISKUSSIONSVERLAUF

«Nord-» und «Südfrauen» stellen unterschiedliche Ansprüche an das Konzept der Human Security bzw. haben andere Prioritäten. Dies wurde deutlich im Workshop **«Soziale und ökonomische Sicherung an den Beispielen Südostasien und BRD»**. Diskussionsgrundlage waren hier die Beiträge von **Josefa «Gigi» Francisco**, Südostasien-Koordinatorin des Südfrauen-Netzwerkes DAWN von den Philippinen und **Gisela Notz**, Vertreterin der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Im Beispiel **Südostasien** stand der Zusammenhang von Menschenrechten/ Frauenrechten und makroökonomischem System im Mittelpunkt. Konkret richtete Gigi Francisco den Fokus auf die Armutsproblematik, die durch Dominoeffekte im Zuge der regionalen Wirtschaftskrise aufgekommen sei und durch die Bedingungen des Welthandelssystems verschärft werde. Mit der Krise trete offen zu Tage, dass es sozialer Auffangnetze bedürfe; gleichzeitig aber ziehe sich der Staat aus dem Bereich der sozialen Wohlfahrt zurück. Die Belastung für Frauen, speziell in der Care-Ökonomie, nehme damit stark zu. In einer feministischen Rekonzeptualisierung von Human Security müssten ökonomische Gerechtigkeit und Geschlechtergerechtigkeit mit Konzepten von Recht und Demokratie verwoben werden. Dabei müssten die soziale Reproduktion und das Empowerment von Frauen im Mittelpunkt stehen – so das Plädoyer von Gigi Francisco.

Dem gegenüber geht es nach Gisela Notz in der **Bundesrepublik Deutschland** nicht um den Aufbau, sondern um die notwendige Transformation/ Reform eines sozialen Netzes, das «Sicherheit» bietet. Dieses existiere seit der Bismarckschen Sozialpolitik, habe jedoch Frauen von Beginn an diskriminiert, weil seine Konstruktion zwar mit der «Arbeiterfrage», nicht aber mit der «Frauenfrage» verknüpft worden war. Sozialpolitische Maßnahmen blendeten von Frauen geleistete Haus-, Sorge- und Pflegearbeit konsequent aus. Bis heute definiere die Sozialpolitik Frauen überwiegend über Männer. Heute bestehe ein Zielkonflikt zwischen sozialen Aufgaben und wirtschaftsfördernden Maßnahmen. Verteilungskämpfe und gesellschaftliche Spaltung in arm/ reich, Frauen/ Männer etc. bedingten, dass kreative Lösungsansätze von vornherein von der Gestaltung ausgeschlossen seien. Eine der Forderungen aus feministischer Perspektive laute, Sozialpolitik so zu gestalten, dass sie nicht von spezifischen Lebensentwürfen abhängig ist (Stichwort Ehegatten-Splitting), sondern auf das einzelne Individuum ausgerichtet ist.

In Rückkoppelung an die im Eröffnungspanel diskutierte strategische Unterscheidung bzw. Vermischung der Konzepte Sicherheit, Menschenrechte und Entwicklung stellten die Teilnehmerinnen des Workshops fest, dass Sicherheit nicht als Gegensatz zu Frauenrechten/ Menschenrechten bzw. Entwicklung verstanden werden dürfe. Vielmehr müsse die Deckung der individuellen Grundbedürfnisse als Ausgangspunkt für Sicherheit genommen werden. Der Gefahr der Kapitalisierung dieser Lebensbereiche müssten Frauen offensiv entgegentreten und die «Beweislast

umdrehen». Human Security sei zu begreifen als ein wichtiger Ansatz, eine Strategie von Frauen, um in dem ökonomischen Zusammenhang zu bestehen. Allerdings wurde darauf hingewiesen, dass in dem Konzept der Human Security kein klarer institutioneller Rahmen vorgesehen sei, in dem politisch agiert werden könne. An wen können also bestimmte Forderungen politisch adressiert werden?

Diskutiert wurde außerdem der Zusammenhang von sozialer Ungleichheit und Konflikthanfälligkeit. Während betont wurde, dass soziale Sicherung nur eine Facette der Human Security darstellt, die nicht unbedingt mit der Frage der Friedenssicherung verbunden ist, wurde andererseits bekräftigt, dass Friede/ Unfriede etwas mit den sozialen Bedingungen einer Gesellschaft/ Gruppe zu tun hat (Beispiel: Identitätserschütterungen durch soziale Ungleichheit, die u. a. zu verstärkter Konflikthanfälligkeit führen können).

Im Workshop **«Krieg und Postkonflikt am Beispiel Afghanistan»** bildete der Bericht von **Almut Wieland-Karimi** die Diskussionsgrundlage. Sie stellte ihre Expertise und Erfahrung aufgrund ihrer Tätigkeit als Landesvertreterin der Friedrich-Ebert-Stiftung in Kabul zur Verfügung. Erwähnenswert sind hier insbesondere folgende Aspekte, die sich zwar konkret auf Afghanistan beziehen, zum Teil aber auf andere Kriegsschauplätze übertragen werden können:

Die aufgrund der erhöhten Sicherheitsmaßnahmen isolierte Unterbringung der internationalen Einsatzkräfte bringe es mit sich, dass es bisher nicht zu den üblichen Problemen wie Zwangsprostitution und Frauenhandel gekommen sei.

In Debatten um Aufbau bzw. Wiederaufbau werde gerade auch von feministischer Seite Bildung von Frauen als Schlüsselfaktor betont, um diese mit einbeziehen zu können. Für eine verbesserte gesellschaftliche Stellung von Frauen, z. B. hinsichtlich einer stärkeren Partizipation, ist in islamischen Gesellschaften laut Wieland-Karimi der religiösen Bildung eine besondere Bedeutung zuzumessen. Die Interpretation der islamischen Quellen obliege bisher den Männern, die diese in ihrem Sinne interpretierten. In diesem Zusammenhang verwies sie auf den Iran als positives Beispiel.

«Quick impact!» Dieses Schlagwort steht für den Anspruch an internationale Akteure, schnelle Erfolge vorzuweisen. Dies stehe oft konträr zur gleichzeitig geforderten Nachhaltigkeit. Als Beispiel nannte Wieland-Karimi die im westlichen Diskurs präsente Forderung, dass möglichst viele Frauen möglichst schnell die Burka ablegen oder berufstätig werden. Oft existiere auch ein Widerspruch zwischen Forderungen, Ideen, Philosophien der internationalen Organisationen und der Realität vor Ort. Deshalb müssten – gerade im Hinblick auf das Ziel Empowerment – Forderungen gemeinsam mit Frauen vor Ort entwickelt werden. Denn die Frauen müssten gestartete Projekte nach Ablauf der Förderung im Alleingang weiterführen. Dass hier ein sehr langer Atem notwendig sei, wenn 90 Prozent der Afghaninnen Analphabetinnen sind, liege auf der Hand.

Wieland-Karimi thematisierte auch die Problematik einer notwendigen Demobilisierung der Kämpfer und, damit zusammenhängend, der Waffe als Statussymbol und warf die Frage auf: Wie können die existierenden privaten Milizen in die afghanische Gesellschaft reintegriert werden? Ihnen die Waffen abzunehmen, sei allein keine Lösung. Sinnvoller sei es, sie auszubilden und in die nationale Armee zu überführen (Stichwort Kontrolle). Aus geschlechtsspezifischer Perspektive zu berücksichtigen sei

auch die symbolische Bedeutung der Waffe. Insbesondere in paschtunischen Gebieten ist die Waffe ein Statussymbol. Sie problematisierte damit zusammenhängend das Auftreten z. B. westlicher PolitikerInnen in Kabul in Begleitung bewaffneter ausländischer Männer (deutsche Ministerin umgeben von Waffen tragenden deutschen Soldaten im Kabuler Frauenpark). Dabei stehe nicht nur die Glaubwürdigkeit der Forderung nach Kabul als entwaffneter Zone auf dem Spiel. Hier würden über das Symbol der Waffe Männlichkeiten unterschiedlich bewertet – und afghanische Männer gedemütigt. Es sei ein Widerspruch zu fordern, dass ein Land sich selbst demokratisch aufbauen soll, wenn den symbolisch höchsten Wert die ausländischen / fremden Männer verkörperten.

In Anknüpfung an die o. g. Leitfragen wurde in diesem Workshop festgehalten, dass «nachhaltige Sicherheit» nur unter Einbezug der Geschlechterperspektive gewährleistet werden könne. In Anlehnung an die Diskussion des Eröffnungspanels, ob es strategisch klug sei, Frauen (wieder) als schutzbedürftig zu konstruieren, wurde betont, dass das Konzept der Human Security Empowerment *und* Schutz beinhalte.

Eine – möglicherweise provokante – These lautete, dass zu erwartende zukünftige Konzepte, die für den (Wieder-) Aufbau in Afghanistan in Zukunft entwickelt werden, die Situation von Frauen zum Ausgangspunkt/ Maßstab nehmen müssten. Nur dann sei eine nachhaltige Sicherheitsperspektive für Frauen zu erwarten/ gewährleistet.

«Gender-basierte Gewalt als nationales und systematisches Problem am Beispiel Südafrika» war der Titel des dritten Workshops. Die Referentin **Bernedette Muthien** von der International Peace Research Association, Südafrika, versuchte, den Teilnehmerinnen eine sehr viel radikalere Idee von Human Security zu vermitteln, als sie bislang auf der Fachtagung diskutiert worden war. Dazu knüpfte sie an Überlegungen des Friedensforschers Johan Galtung und der Anthropologin Marija Gimbutas an und erklärte die Ursprünge geschlechtsbasierter Gewalt. Im Mittelpunkt stand die abwertende Konstruktion der Frau als «Andere» im konfliktiven «dominator model» patriarchaler Gesellschaften. Einen Ausweg sieht Muthien im auf Harmonie angelegten «partnership model», das nicht auf Hierarchie, sondern u. a. auf Interdependenz und Kooperation abzielt. Speziell in Afrika hätte der Kolonialismus mit seinem patriarchalen und monotheistischen Glaubenssystem nicht nur binäre Gender-Regime begründet, sondern darüber hinaus traditionale Konstruktionen von Familie und Partnerschaft untergraben. Die Struktur patriarchaler Gesellschaften äußere sich auch in politischem Handeln, das mehr Konflikt als Kooperation erzeuge. Transformative Lösungsansätze seien deshalb kaum möglich, richtungsweisend dagegen die Ansätze von Mahatma Gandhi, Nelson Mandela und Aung San Suu Kyi.

Diskutiert wurde hier u. a., ob Südafrika als eine sehr junge Demokratie und sich im Umbruch befindende Gesellschaft «gender issues», beispielsweise Frauenrechten, öffentlich einen sehr viel höheren Stellenwert einräumt und sie weitaus radikaler diskutiert, als dies in der Bundesrepublik oder Europa der Fall ist.

Offene Fragen und Thesen für weitere Debatten:

- Sollen internationale Streitkräfte in Konfliktgebieten generell isoliert von der einheimischen Bevölkerung untergebracht werden? Kann dies eine Garantie dafür sein, dass Prostitution und Frauenhandel verhindert werden?

- Sollten sich säkulare Gesellschaften im Allgemeinen, (westliche) Feministinnen im Besonderen mit dem Gedanken anfreunden, dass in Wiederaufbauprozessen islamischer Gesellschaften der religiösen Bildung von Frauen oberste Priorität einzuräumen ist? Wie ist der Widerspruch produktiv aufzulösen, dass einerseits der Anspruch besteht, lokale Ansätze zu berücksichtigen, andererseits versucht wird, Vorstellungen westlicher Demokratiemodelle von Emanzipation durchzusetzen?
- Welche Faktoren müssen erfüllt sein, um «nachhaltige Sicherheit» zu schaffen? Welche Bedeutung müssen dafür die Perspektive/ Lebenssituation von Frauen eingeräumt werden?
- Bestehen Perspektiven, aus den hierarchischen und konfliktiven Strukturen unserer Gesellschaften auszubrechen und alternative Wege des politischen Handelns zu bestreiten?
- Das Konzept der Human Security sieht keinen klar definierten institutionellen Rahmen vor, in dem politisch agiert werden kann. Gibt es dennoch Adressaten für politische Forderungen, und wenn welche?
- Nationale Politik darf nicht aus ihrer Verantwortung für Human Security gelassen werden. Die Frage der Ressourcenverteilung und des Gender-Budgeting (Militär- versus Sozialhaushalt) muss in diesem Kontext offensiv diskutiert werden.
- Human Security steht weder nur für «Empowerment» noch nur für «Schutzbedürftigkeit» von Frauen, sondern beinhaltet beide Aspekte. Diese gilt es strategisch zu nutzen.
- Sicherheit ist nicht als Gegensatz/ Gegenbeispiel zu Frauenrechten/ Menschenrechten bzw. Entwicklung zu verstehen. Im Gegenteil: Die Deckung/ Gewährleistung von Grundbedürfnissen muss zum Ausgangspunkt für Sicherheit genommen werden.

COURSE OF DISCUSSION

Women from the North and South have different demands on the concept of human security, or they have different priorities. This became obvious in the workshop entitled “**Social and economic security using the examples of Southeast Asia and Germany**”. The basis for the discussion were the contributions by **Josefa “Gigi” Francisco**, co-ordinator for Southeast Asia of the Southern Women’s network DAWN from the Philippines, and **Gisela Notz**, representative of the Friedrich Ebert Foundation.

As to the example of **Southeast Asia**, the close connection between human rights/ women’s rights and the macroeconomic system was the central issue. Gigi Francisco specifically focused on the poverty problems that had been generated by the domino effects resulting from the regional economic crisis, and were further aggravated by the conditions of the world trade system. Through the crisis it became evident that networks for a social cushioning were required; but, at the same time, the state was withdrawing from the area of social welfare. The burden for women, especially in the care-economy, increased therefore considerably. In a feminist reconceptualization of human security, economic justice and gender justice had to be intertwined with the concepts of law and democracy. In doing so, social reproduction and the empowerment of women had to be the focus – according to the plea by Gigi Francisco.

Gisela Notz held the view that in contrast to this, in the **Federal Republic of Germany** it was not the establishment, but the necessary transformation or reform of a social safety net provided “security”. It had existed since the Bismarckian social policy, but had discriminated against women from its very beginning, because, though its construction had been linked to the “issue of workers”, it had neglected the “issue of women”. Social policy measures consistently had blanked out all housework, care and nursing works. Up to this day, social policies defined women mainly through men. Nowadays, there was a clash of goals between social tasks and measures promoting the economy. Struggles over distribution and the division of the society into in poor/ rich, women/ men etc. made sure that creative approaches were excluded, right from the start. One of the demands from a feminist perspective was to shape social policies in such a way that they would be independent of particular conceptions of life (key word: *Ehegattensplitting* = German independent taxation for husbands and wives) and instead would be oriented to the individual.

As a feedback to the strategic distinction or respectively the mixing of security, human rights and development concepts which had been discussed in the opening panel, the participants of the workshops declared that security must not be understood as an antithesis to women’s rights/ human rights, respectively development. Instead, the satisfaction of individual basic needs must be regarded as the starting point for security. The danger of a capitalization of these spheres of life must offensively be counteracted by women through a “reversal of the burden of proof”. Human

security must be understood as an important approach, as a strategy of women to persist in the economic context. It was pointed out, however, that the human security concept did not provide for a clear-cut institutional framework for political action. Thus, to whom could specific political demands be addressed?

Another point in the discussion was the connection between social inequality and susceptibility to conflicts. While it emphasizing that social security was only one facet of human security not necessarily linked to the issue of peacekeeping, it was then again confirmed that peace/ strife had something to do with the social conditions of a society/ group (example: the devastation of identity through social inequality, which could lead to an ever greater susceptibility to conflicts).

The discussion in the workshop **“War and post conflict using the example of Afghanistan”** was based on the report by **Almut Wieland-Karimi**. She made available the expertise and experience she gained in her work as a regional representative of the Friedrich Ebert Foundation in Kabul. In this context, particularly the following aspects should be mentioned, which – even though specifically referring to Afghanistan – could partly be transferred also to other war scenarios:

The isolated accommodation of the international peacekeeping forces, as a result of stricter safety measures, had had the effect that, so far, there had not been any of the usual problems, such as forced prostitution and trafficking in women.

In the debates on construction or reconstruction, particularly feminists emphasized the importance of education for women as a key factor for their inclusion. According to Wieland-Karimi, to achieve an improved social position of women, e.g. a stronger participation, a particular importance had to be attributed to religious education in all Islamic societies. So far, the Islamic sources were interpreted exclusively by men, who interpreted them in their own interests. In this context, she mentioned Iran as a positive example.

Quick impact! This key word stands for the demand on international actors to produce quick successes. These are often contrary to the simultaneous demand for sustainability. As an example, Wieland-Karimi mentioned the demand, present in Western discourse, that as many women as possible should take off their burkas or become employed. Often there was also a contradiction between the demands, ideas, and philosophies of international organizations on the one hand, and the local realities on the other. Therefore – particularly with regard to the goal of empowerment – all demands had to be developed in collaboration with local women, because these women, once the sponsoring had ended, had to continue the started projects on their own responsibility. That this required a lot of patience, given the fact that 90% of the Afghan women were illiterate, was obvious. Wieland-Karimi also spoke about the problem of a necessary demobilization of combatants and, closely related to that, about weapons as status symbols, and raised the question: How can the existing private militias be reintegrated into the Afghan society? Just to take away their weapons was no solution. It made more sense to train and to transfer them to the national army (key word: control). From a gender perspective, the symbolic meaning of weapons equally had to be taken into consideration. Especially in the Pashtun region, a weapon is a status symbol. In that context, she expounded the problems created by the conduct, e.g. of Western politicians in Kabul escorted by foreign armed men (German female minister surrounded by German soldiers carrying weapons, in

the women's park of Kabul). Thereby, not only the credibility of Kabul as a demilitarized zone was at stake. Here, via the symbol of the weapon, masculinities were assessed in different ways – and Afghan men humiliated. It would be a contradiction to demand that a country should construct itself democratically, when the symbolically supreme value was embodied by foreign men.

Referring to the central questions named above, the workshop established that a “sustainable security” could be guaranteed only by including the gender perspective. Following the ideas developed in the opening panel discussion whether or not it was wise to construe women (again) as in need of protection, it was emphasized that the human security concept included both empowerment *and* protection.

One – possibly provocative – thesis was that any future concepts expected for the (re-)construction of Afghanistan had to make the situation of women the starting point and yardstick of all deliberations. Only then a sustainable security perspective for women could be expected and safeguarded.

“Gender-based violence as a national and systematic problem using the example of South Africa” was the title of the third workshop. The speaker, **Bernedette Muthien**, of the International Peace Research Association, South Africa, tried to convey a far more radical idea of human security to the participants than the one so far debated at the symposium. To that end, she referred to reflections by the peace researcher Johan Galtung and the anthropologist Marija Gimbutas and explained the origins of the gender-based violence. The deliberations focused on the disparaging construction of women as “Others” within the conflicting “dominator model” of patriarchal societies. Muthien saw a possible way out in the harmony seeking “partnership model”, not aiming at a hierarchical order, but rather at interdependency and cooperation, among other things. Especially in Africa, colonialism with its patriarchal and monotheistic religious system had not just created the binary gender regime but, in addition, had undermined traditional patterns of family and partnership. The structure of patriarchal societies manifested itself in political action resulting in conflicts rather than cooperation. As a result, transformative approaches were hardly possible; however, the approaches by Mahatma Gandhi, Nelson Mandela and Aung San Suu Kyi were trend-setting.

In this context, it was *inter alia* discussed whether South Africa, as a very young democracy and a society in the process of fundamental change, publicly assigned a lot more importance to gender issues such as women's rights, and whether it discussed such issues in a far more radical way than this was done in the Federal Republic of Germany or in Europe.

Open questions and theses for further debates:

- Should international forces in crisis areas generally be isolated from the indigenous population, in terms of their accommodation? Can this be a guarantee for the prevention of prostitution and trafficking in women?
- Should secular societies in general, and (Western) feminists in particular, get used to the idea that during processes of reconstruction in Islamic societies the religious education of women should have top priority? What could be done in order to efficiently dissolve the contradiction that, on the one hand, there is the demand to take into account local approaches and that, on the other hand, attempts are

made to enforce ideas derived from Western models of democracy and emancipation?

- What are the prerequisites to be fulfilled in order to create “sustainable security”? What importance is to be attributed to the perspectives and life situations of women therefore?
- What are the perspectives of breaking out of the hierarchical and conflictive structures of our societies and of choosing alternative ways of political action?
- The concept of human security does not provide for any clearly defined institutional framework for political action. Are there nevertheless recipients for political demands, and who could they be?
- National politics must not be released from its responsibility for human security. The issue of distribution of resources and gender-budgeting (military versus social budget) must be discussed offensively in that context.
- Human security stands neither for “empowerment” only, nor for the “need of protection” of women, but covers both aspects alike. This must be used strategically.
- Security is not to be seen in contrast to (or as a counter-example to) women's rights/ human rights or development. On the contrary: The satisfaction and safeguarding of basic needs must be the starting point for security.

III

Human Security als außenpolitisches Instrument?

Strategien für eine geschlechtergerechte Außen- und Sicherheitspolitik in Deutschland und Europa

Im Abschlusspanel wurde das Konzept der Human Security auf seine strategische Tauglichkeit für eine geschlechtergerechte Außen- und Sicherheitspolitik überprüft. Als VertreterInnen aus Politik und Forschung sprachen: der Terrorismusbeauftragte des Auswärtigen Amtes, Georg Witschel; Roman Waschuk, Botschaftsrat an der Kanadischen Botschaft in Berlin; Cornelia Ulbert vom Lehrstuhl für Transatlantische Außen- und Sicherheitspolitik der Freien Universität Berlin; und Rosalind Boyd vom Centre for Developing Studies der McGill University, Kanada.

Da Kanada das Konzept der Human Security in der Vergangenheit stark forciert hat und auch auf praktische Erfahrung zurückgreifen kann, wurde diese Perspektive zuerst vorgestellt. In der Diskussion wurde auf die stärker theoriegeleiteten Beiträge aus deutscher Perspektive stärker eingegangen.

Human Security as a Foreign Policy Instrument?

Strategies for a Gendered Foreign and Security Policy in Germany and Europe

In the closing panel, the concept of human security was being reviewed with regard to its suitability for a gendered foreign and security policy. As the representatives from politics and the field of research were speaking: the Foreign Office Commissioner for Terrorism, Georg Witschel; Roman Waschuk, Counsellor at the Canadian Embassy in Berlin; Cornelia Ulbert from the Department of Transatlantic Foreign and Security Policy at the Free University of Berlin; and Rosalind Boyd from the Centre for Developing Studies at the McGill University, Canada.

Since Canada has been strongly enforcing the concept of human security in the past and can also resort to some practical experience, that particular perspective was presented first. During the discussion, the focus was shifted to talking about the rather theory-oriented contributions from the German perspective.

Human Security as an Instrument of Canadian Foreign Policy

It will come as no surprise to anyone in this audience that modern conflict no longer respects the line between the military and the civilian, and that within conflict-affected communities, women and men, girls and boys, experience war differently. My message to you here today is that Canada and its government not only share this understanding, but are continuing to shape it, and above all act on it, through catalytic diplomacy. Prime Minister Chretien, speaking 23 September (2003) to the UN General Assembly, advocated “putting the protection of people at the heart of the mandate of this organization”.

Minister of Foreign Affairs Bill Graham, summing up a public dialogue on foreign policy earlier this year, concluded that “the security of individuals as well as states should be an ongoing priority of Canadian foreign policy. [...] A broad conception of security as a human-centred protection of basic rights resonates strongly with Canadians, and respondents often urge Canada to act vigorously in the cause of international human rights and democratic freedoms. They also emphasize that the security needs and rights of women and children must be given special attention.”

Here the Minister ran into a challenge that some contributors have highlighted at today’s session. Canada’s diplomatic definition of Human Security encompasses freedom from fear, addressed through five priorities:

- Protection of Civilians
- Peace Support Operations
- Conflict Prevention
- Governance and Accountability
- Public Safety

But many contributors to the Foreign Policy Dialogue argued that “the defence of human security and rights should go beyond civil and political protections (peace-keeping forces, police, etc.) to address underlying socio-economic, cultural, environmental and other conditions associated with serious rights violations and violent instability in some regions of the world.” This definitional issue, one that is also keenly debated within the government’s own development and security community, may be revisited with the advent of a new prime minister and a current review of how Canada’s “3 Ds” – defence, development and diplomacy – should work together. In the interim, we can conclude with the Minister that, “wanting to remain an open society engaged in an interdependent world, Canadians emphasize outward-looking international peace and security policies that avoid the illusion of seeking safety behind walls.”

To act on its commitment to the security rights and needs of women, Canada, with other member states of the United Nations, the G8, and other regional and inter-

national organizations has actively worked to integrate a gender-sensitive approach to peacebuilding and human security efforts.

UN Security Council Resolution 1325

Canada was on the Security Council when it unanimously adopted Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security on October 31, 2000. The Resolution was a landmark, the culmination of years of intensive work on behalf of NGOs, governments and UN Agencies. In Canada's case, much of that work happened within our official delegations, which have long included the NGO community. For our purposes today, the resolution's importance is in establishing a comprehensive agenda on women, peace, and security by addressing the need for full and equal participation of women in peace processes and peacebuilding activities, and gender-sensitive training for personnel involved in peace-support operations.

Canada has taken a leadership role in implementing the resolution, both internationally and domestically. Now, bearing in mind an observation by Michael Small – a colleague very much involved in the formative years of Canada's human security efforts – namely that “an excessive reliance on donor-driven institution-building strategies marked the early phase”, I'll nonetheless take you through some of the multilateral superstructure onto which we have bolted the intellectual framework of human security concepts, in the expectation that action would ensue. (A case in point would be the German G8 presidency in 1999; a review of the document drafts would show that every mention of human security originated with Canada.)

G8 – Women and Conflict Prevention

Following their 18-19 July 2001 meeting in Rome, G8 Foreign Ministers announced the Rome Initiatives on “Strengthening the Role of Women in Conflict Prevention”. In this statement they emphasized the importance of “women's full and equal participation in all phases of conflict prevention, resolution, and peacebuilding;” and support for the provision of gender-sensitive training for all personnel in peace-related operations. Given that this is the second time in as many minutes that this reference to training has appeared in my text, I feel compelled to demonstrate that this is not simply a stock phrase that migrates from one summit communiqué to the next, but an action item that was taken up by Canada and a G8 partner, Britain.

Canada and the UK together developed a *Gender Training Initiative*, a three day course for military and civilian personnel involved in peace support operations, complete with thematic overview and geographic case studies. It was piloted for a Canadian mixed military and civilian audience in spring 2002, and has been transformed into an online interactive website (<http://www.genderandpeacekeeping.org>). The aim of the training package is to ensure that peacekeepers, civilian and military personnel, be able to identify how and why gender is a relevant factor in complex emergencies. The course also aims to question cultural assumptions about roles and behaviours. Stress is put on the ways in which human rights and humanitarian law provide the framework for applying a gender perspective. Armed with this framework, peacekeepers should then be able to develop specific strategies to apply what was learned about the gender dimension in the course in their work.

Human Security Network

Canadian membership in the Human Security Network – a 13 member group of countries – allowed Canada to promote cutting edge issues and themes in an already existing coalition of the willing, and to connect the thinking and outcomes to its own G8 role. In preparation for the 2001 Human Security Ministerial Meeting in Jordan, Canada together with Norway and Switzerland commissioned a study – with which many of you are no doubt familiar – on: *Gendering Human Security – from Marginalisation to the Integration of Women in Peace-Building*.

The Canadian Committee on Women, Peace and Security

Domestically, DFAIT (Department of Foreign Affairs and International Trade) has assisted in the creation of the Canadian Committee on Women, Peace and Security comprised of parliamentarians, civil society representatives and government officials. The Committee has to date focused on advocacy (cross-Canada consultations with Afghan-Canadian women, about which more later); capacity-building (developing rosters of qualified Canadian women and gender experts to serve in peace support operations); and training (for civilian and military audiences involved in peace support operations). The Canadian Committee on Women, Peace and Security is currently chaired by Senator Mobina Jaffer.

As we speak, the Gender and Peacebuilding Working Group of the Canadian Peacebuilding Coordinating Committee is wrapping up a women, peace and security symposium entitled *Conflict, Peace and Security: What have we learned and where are we going?* It took place 22 October, near-concurrently with our session here in Berlin, and as a lead-in to the broader CPCC consultations in Ottawa. This year's symposium provided an opportunity for participants to examine Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security as an advocacy tool, and to attend a panel discussion on Afghanistan that addressed "what we have learned" from peace and reconstruction efforts.

Canada's Role in Securing Afghan Reconstruction and Development

Now, while I am not yet in a position to convey those lessons learned to you, I can assure you that every effort has been made to firmly ground Canada's engagement in Afghanistan in the principles of resolution 1325. Shortly after hostilities ended, DFAIT through the Canadian Committee on Women, Peace and Security, reached out to over one hundred Afghan-Canadian women in seven roundtables across the country, seeking their knowledge, experience and insights into strategies that would ensure women's full participation in reconstruction and development in Afghanistan on the basis of 1325, and draw on the networked resources of Afghan-Canadians. The result was a report titled *A Stone in the Water*, to emphasize how a small action can cause a rippling effect, leading to greater achievements.

In the report, the women asked Canada to open an office in Kabul and commit to an international presence in Afghanistan by joining the International Security Assistance Force (ISAF). They also recommend Canada support the education of Afghan girls and women by sponsoring projects to develop new school curriculums,

as well as promote new women's media. Of these top recommendations to the Government of Canada, all have been implemented:

- Canada has opened its first-ever Embassy in Kabul;
- Canada is now the most significant troop contributor to the NATO-led ISAF force, with nearly 2000 personnel on the ground, working most closely with German troops in securing the Afghan national government's efforts to rebuild the country; they are modelling in practice the gender training received prior to deployment;
- A development assistance package totalling C\$250 mln (Euro 160 mln) over two years – Canada's biggest single-country commitment – including a significant component for women's empowerment, delivered through UN agencies, as well through CIDA's Peacebuilding Fund, and DFAIT's Human Security Programme.

As our development minister, Susan Whelan, put it at the Afghanistan Development Forum in Dubai 21 September: "Gender equality is a particular concern for Canada. Canada insists that projects receiving our assistance include women as full participants as well as beneficiaries."

I have focused here on Canadian involvement in Afghanistan as this is – beside Iraq – a major resource commitment responding to controversial headline issues. But our human security approach is also being applied day-in day-out with partners around the world. This year alone, the Human Security Programme is supporting:

- Women and Society Conference in Syria,
- Women and Peacebuilding in the Solomon Islands,
- Sudanese Women's Empowerment for Peace,
- Women's Caucus for Gender Justice and ICC,
- Women, Peace and Security Roundtables on Sri Lanka,
- Israeli-Palestinian Women Facilitators Course,
- Workshops on Cross-Regional Analysis of Gender.

The Canadian Human Security Approach – A Gender Sensitive Strategy?

Introduction

Canada's human security approach – and here I am mainly speaking of the Canadian government's approach – is likely the conjuncture of many factors, including what kind of society Canada is, how it is shaped and how it views itself, especially internationally. The approach has two dominant features: the *safety of people* wherever they are at risk and *preventative measures* through international laws and covenants. The human security agenda introduced in Canada's foreign policy in 1996 signaled a needed paradigm shift in response to our transnational or globalized reality, where everyday life is experienced by the perception of global tragedies, and our specific location is layered with multiple locations and networks. Most of us have these multiple identities so even as I make this presentation, there is a blurring as to what is specifically Canadian and what is attributable to me as a global citizen in dialogue with citizens and world cultures over the past three decades. It is this that no doubt makes so many of us feel a responsibility and obligation to address the horrific abuses of our time.

In my presentation, I want to provide a little balance to the Canadian government presentation given by the previous speaker (Roman Waschuk) rather than a critique. In that way, I hope that my comments will be helpful to the goals of this symposium. Before proceeding, there are two points to draw to your attention about Canada's foreign policy:

First, historically, Canada's foreign policy and the Canadian state have had a tendency towards what is often referred to as "soft power" diplomacy (i.e. we are not a warrior state in the sense of Eisler 1987): humanitarian internationalism, leader on women and development, on human rights, a peacekeeping role for its military and a proponent of multilateralism, being some dominant concepts. To some extent, the human security agenda is a continuation of these concepts (or some would say "these myths") but in a very different world context. Armed conflicts and the sense of fear that they engender dominate so many people's lives, particularly women's. In my own research in war-torn societies in the late 1980s and early 1990s (especially in Rwanda, Uganda, South Africa and El Salvador, Boyd, 1994), the need for addressing poverty, growing inequities, consequences of debt and damages by the harmful policies of SAPS, within a new framework was so evident. Our international institutions, our ways of "doing development" were failing to address the central crises of our time: the rights of people to their livelihoods and to feel secure in their communities or societies; instead there was an increased militarization of societies, armed conflicts

and horrendous abuses, located in the dominant warrior culture that pervaded the globe and continues to do so.

Secondly, Canadian foreign policy is always conscious that our closest neighbour and our biggest trading partner is the largest superpower in the world, one that continues to exercise unilateralism and exceptionalism in world affairs which is a different perspective and approach to that of Canada (Adams 2003). The government of our neighbour as is well-known views security primarily in militaristic terms (viz. last week when President Bush visited the Philippines for eight hours before going on to the APEC meetings in Bangkok, his way of addressing security concerns was to “help modernize the military”). Canada has had a significantly different foreign policy approach, especially on the specifics of the human security agenda, from that of the U.S. (viz. on land mines, International Criminal Court (ICC), small arms and most recently Canada’s formal opposition to the US-led war in Iraq).

The challenges to keep the human security agenda in practice have become more difficult and perhaps even more polarized within Canadian society and within our government since 9/11, 2001 which by the way coincides with the resignation of Lloyd Axworthy as Foreign Minister, Canada’s main proponent of the human security approach (McRae 2001 and Axworthy 2003). For example, under Canada’s new Immigration and Refugee Protection Act (June 2002), refugees and asylum-seekers are facing more constraints. Also, foreign-born Canadian citizens are experiencing new insecurities due largely to the closer collaboration with U.S. security organizations (viz. the case of M. Arar, a Syrian-born Canadian citizen deported to Syria by the Americans when he was in transit).

Which aspects are excellent in Canada’s human security agenda?

The previous speaker has outlined many women’s projects and gender-sensitive programs that Canada is involved in, which really do attest to Canada’s commitment to integrating gender concerns into its human security agenda; the commitment comes with modest resources and constant reappraisal.

Initially (1996-2000), Canada’s most visible approach has been a people-centred agenda that is narrowly issue-oriented, focusing on specific rights and abuse issues that transcend national political borders and that are central to women’s security, while building an international consensus, mainly through new international laws, conventions and statutes. The Anti-personnel Landmines Treaty, the International Criminal Court (ICC), Small Arms and Light Weapons agreements, and War-affected Children conventions and the UN Security Resolution 1325 are the most noted examples led by Canada, which were developed by the Canadian government through coalition-building and networking with citizens groups, often taking risks outside existing channels and building new international alliances especially with and as a response to civil society organizations. Over the decade of the nineties, the government held many public foreign policy forums. Significantly, all of these initiatives by Canada are opposed, and often actively so, by our closest neighbour, the U.S.

Since 9/11, Canada has faced new challenges but still supports institutional mechanisms for continued advocacy, promotion and implementation on these agreements and these statutes, not just letting them remain paper agreements, as well as many women-specific projects and gender mainstreaming strategies in order to

operationalize the concerns around women, peace and security in UN Resolution 1325 and outlined by the previous speaker. For example, the government has allotted \$900,000 for making the ICC better known and \$750,000 for promoting the principles outlined in *The Responsibility to Protect* (2001), another Canadian initiative with an international group mentioned this morning.

My perspective on the human security approach and its gender sensitivity grows out of two decades of action-research related to maldevelopment and war-torn societies. Currently, a team of us – community activists and researchers – under the gender and human security program are working with women refugees, asylum-seekers and immigrants in Montreal and also with women mainly in the Great Lakes region of Africa, all dealing with the consequences of political violence and war (Boyd 2001 and Boyd forthcoming). Our approach to human security applies to wherever we are. Some of the indicators or questions related to gender-sensitivity that I would ask about these initiatives in Canada's human security program are:

- Does it make the lives of women and their families safer?
- Does it contribute to women's sense of security and well being within the community?
- Does it address the needs and rights of women as full citizens?
- Does it recognize the different ways men and women are affected?
- Does it deal with the source or root causes of women's insecurity?
- How far does this agenda go in making the world less militaristic or less violent?

Let me just briefly comment on two best examples before moving to my more critical points:

Land Mines centrally affect women, men and children but differently. As you know, in most agriculturally-based communities where landmines are planted, women work in the fields. They are deprived of their livelihood and any sense of security when unable to work in the fields.

The principal goal of the *International Criminal Court* is to put an end to impunity and develop a culture of accountability in relation to crimes against humanity. The ICC recognizes the differences concerning women's experiences in wartime and has made provisions in the statutes for that difference by criminalizing sexual and gender violence.

Role of Canadian Women's Organizations

Women's organizations in Canada have exercised multiple strategies, which filter through to influence the government's position directly and indirectly. They have always had a strong critique of militarism, any nuclear programs and of neo-liberal policies. If you scanned some of the newsletters of the *Voice of Women for Peace* (Canada), the *National Action Committee on the Status of Women* (NAC), the *Québec Fédération des Femmes*, or even the *Canadian Research Institute for the Advancement of Women* (CRIAOW), you would see that *part* of the women's agenda that has been developed over the past three decades by these major autonomous women's organizations in Canada (often in alliance with the international organizations) is now being taken up by elite-political Canadian leaders and bureaucrats through the Human Security Agenda.

Are we being co-opted by the state or is the discourse simply disguising or masking some other reality or practice? There is a growing critical literature by Canadian women academics, particularly political scientists, on Canadian foreign policy from feminist perspectives (Keeble and Smith, 1999; Sjolander et al., 2003; Whitworth, forthcoming) which would suggest just that. They critique the human security agenda as being defined by mostly masculinist state constructs, and have deconstructed the discourse to examine how it ignores/ silences/ limits particular policy practices and ways of thinking and doing by women. They also argue that the Canadian government's human security approach contradicts the primacy given by the government to its economic interests and its domestic neo-liberal economic agenda, a criticism I would share. There is a strong critique of using the military (soldiers who are trained to do battle) as peacekeepers and thus calling into question one of Canada's "core myths" (Whitworth, forthcoming).

As mentioned by the government speaker (Roman Waschuk), there are also new women's groups bringing together academics, activists and government policy makers through the *Department of Foreign Affairs and International Trade (Canadian Committee on Women, Peace and Security; Gender and Peacebuilding Working Group)* that have recently been formed to develop strategies around gender advocacy in relation to the UN Resolution 1325 and Canada's human security agenda. An important coalition of 40 equality-seeking women's organizations that was not mentioned is the *Canadian Feminist Alliance for International Action (FAFIA)* which was established in 1999 to participate collectively in international activities, notably to critique globalization and the neo-liberal agenda. Earlier this year, they submitted a critical report on the condition of women in Canada and on shortcomings of gender mainstreaming in Canada to the UN CEDAW Committee (United Nations Committee on the Elimination of Discrimination Against Women), at a time when Canada has been cited as one of the wealthiest countries in the world. Such a report calls into question Canada's leading position on gender mainstreaming internationally through the *Canadian International Development Agency (CIDA)* and the *Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT)*.

Which aspects do not go far enough from a feminist perspective?

Gender-sensitivity training

While the efforts by Canada to date need to be commended and supported, there are areas where I feel the Canadian approach does not go far enough. Specifically, the gender-sensitive training programs discussed by the previous speaker are perhaps the most problematic. I would ask what follow-up monitoring is in place to ensure that these programs result in changed behaviour and how are peacekeepers made accountable? Is it seriously expected that a three-day course on gender can result in a meaningful understanding of the systemic discrimination that women have faced for generations, particularly gender-based violence? Another consideration is how far institutionalization of gender-sensitivity undermines the critical edge or struggle needed to pursue real transformation of the global system that contributes to increased poverty, increased violence and a militaristic culture. What does the laudable support given for the women's projects he outlined do in terms of closing off

spaces or opening up new options for feminist/ women's struggles? Another consideration is why so little support is given to initiatives that are regional when this human security approach claims to work beyond the nation-state? A host of new regional women's groupings has emerged since the mid-1990s yet with little support for their peacebuilding efforts (Boyd 2001).

There are many other areas of concern with Canada's approach but I want to mention only two, which I hinted at earlier.

Refugee policy

We also do not see enough done in terms of refugees, asylum-seekers and internally displaced persons. The issues are enormously complex, as are the conflicts that are producing this worldwide human devastation. The number of people removed from the safety of their homes, the security of their livelihoods on the land and their general well being is constantly rising. Currently it is estimated that due to conflicts about 40-45 million people are removed from any source of livelihood and are stuck in refugee camps or settlements for generations (viz. Palestinian camps in Lebanon where refugees are without rights to work, without rights to build houses, without rights as full citizens or in Northern Uganda where over a million people are currently displaced). Women invariably make up 70-80% of world refugees and the internally displaced. Patriarchal structures are emerging within these camps or settlements, creating additional insecure situations for women and girls. Canada's human security agenda with its focus on protecting civilians needs to be more pro-active in introducing new principles in the UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) in order to respond to this changed world context.

Globalization and militarization/Armaments policy

Perhaps most importantly, the human security agenda does not go far enough to address the corporate-military agenda of globalization, which has been challenged by women over the last two decades or more. Yes, Canada did oppose the U.S.-led invasion of Iraq. However, corporatism (economic neo-liberalism) and large-scale militarization are just not addressed directly enough and yet in my view they are central to issues of human security because they are the root of human (= women's) insecurity worldwide. As you know, nearly 85% of the world's armaments come from the five major countries of the Security Council. In some ways, the approach of Canada consciously recognizes this power relationship and therefore developing new kinds of partnerships (i.e. the Human Security Network of 13 like-minded countries), developing covenants through international law and providing gender-sensitivity training for peacekeepers are designed to eventually make a less militaristic world. But will it? Some say in fact this approach to human security allows the world order to remain intact; that the human security agenda may actually reinforce the status quo rather than changing the range of inequities that bring about conflicts. People learn to cope, to survive and assistance is given for their survival strategies (as mentioned in the Commission on Human Security) but have women not been surviving in their adverse situations for long enough? It is perplexing that in 2003 the Commission would be supporting survival strategies for women and micro-credit programs when we have been critiquing these for nearly a decade.

I was pleased to hear the government speaker refer to the three Ds (defence, development and diplomacy) being connected. However, I would suggest a different way in which these three Ds ought to be connected. Compare the Canadian budget for the human security program to Canada's budget for defence: some hundred millions for human security compared to approximately \$13.5 billion for defence. Canada reportedly spent \$2 billion to upgrade its CF-18 fighter-bombers largely to ensure that planes can participate in bombing campaigns, using laser-guided bombs. More serious, more costly and more against Canadian public opinion is any support that the Canadian government gives to the U.S. National Missile Defence system and the militarization of space.

The defence budget or defence policies are not usually examined in tandem with foreign policy but it is important to recall that when the Ministry of Foreign Affairs was pushing for the ban on use and stockpiling of anti-personnel land mines, the Minister did get the agreement of the then Defence Minister to destroy these weapons in Canada. Women's groups in Canada and elsewhere in the world have been calling for the need to integrate foreign policy with defence policies; instead our foreign policy is integrated with international trade, often promoting the neo-liberal agenda. Defence budgets need to be more systematically scrutinized and the common framework suggested by the Commission on Human Security ought to be supported. I am told that the ICC needs about \$150 m to operate over the next few years; that is the cost of 10 cruise missiles. Article 26 of the UN Charter calling for the reduction of expenditures on military armaments needs to be adhered to and the related provisions in Resolution 1325 need to be more seriously implemented. We need to raise the campaign for "naming and shaming" states and transnational corporations that produce and sell arms (and often to both sides), fuelling these conflicts. Canada needs to question its export of uranium and of nuclear reactors. Canada is one of the largest producers and exporters of uranium, and is continually trying to sell its nuclear reactors as part of development. While we do not have any nuclear weapons and we have signed the *Non-proliferation Agreement on Nuclear Weapons*, in reality we are not contributing to the reduction of nuclear weapons or a safer world by having our skewed trade policy on uranium export or nuclear reactors.

Effects inside Canada

Finally, how does this corporate-military agenda express itself domestically in Canada? Canadian citizens are facing new challenges in the coming months. Since 9/11, "Canada's defence lobby of retired generals, pro-military academics and defence-industry associations have been pushing for closer ties with the U.S. military" and moaning about the small defence budget. Canada's top military commander recently stated: "Canada-US economic and military integration go hand in hand". Also, the Canadian Council of Chief Executives (CCCE), Canada's corporate power, has organized an action group of some 30 CEOs in Canada to promote greater US-Canadian military, political and economic integration. More disturbing is that Canada's Prime Minister-in-waiting (Paul Martin) has announced his support for Canada joining the U.S. National Missile Defence system and the militarization of space, increasing our military spending and having closer relations with the U.S. government, all of which many citizens organizations, especially women's groups, actively and aggressively oppose.

Conclusion

Strategies of Canadian feminists and different women's organizations for the last three decades have been directed at advocacy and international coalition-building to systematically critique economic globalization, neo-liberalism and the increased militarization of the world. They are also advocating for a more generous approach to refugees, asylum-seekers and immigrants. Other groups have formed to keep the gender-sensitive strategy integral to the foreign policy approach. The principal components of the Canadian human security agenda, while narrowly focused, are *partial* responses to this advocacy, focusing on rights and entitlements issues through new international laws and covenants while supporting various peace-building projects with women (1325).

On process and approach to human security, Canada's foreign policy appears to be slowly integrating gender-sensitivity. Many elite political leaders and government bureaucrats in their discourse, their policies and actions are conscious that women have different needs in war-situations, have a different approach to peace-building, a different knowledge and experience which requires visibility and validity (as well as a meaningful seat "at the table"). But can short technical training programs go very far to redress the complex and deep-seated systemic discrimination that women have faced for generations? Do they address systemic power relations that need to be transformed?

As we know, consideration of gender has to be continually revisited. Constant setbacks require constant advocacy, negotiations and monitoring. Patriarchal oppressions are everywhere in evidence but the human security agenda though narrowly interpreted does represent a significant step towards understanding and action regarding the need to enforce especially UN Resolution 1325 to ensure women are part of conflict prevention, resolution and peace-building. Canada needs to more directly align its foreign policy on human security with major changes to its defence and trade policies. The security of women and the security of all peoples are directly related to addressing the dominant corporate-militaristic agenda that pervades our globe. Only then is another world possible.

* * *

*Last night I had the strangest dream I've ever had before,
I dreamed the world had all agreed to put an end to war.
I dreamed there was a mighty room and the room was filled with men*

*And the paper they were signing said they'd never fight again.
And when the paper was all signed and a million copies made,
They all joined hands and circled round and grateful prayers were made,
And the people on the streets below were dancing round and round,
With swords and guns and uniforms all scattered on the ground.*

*Last night I had the strangest dream I've ever had before,
I dreamed the world had all agreed to put an end to war.*

Bibliography

- Adams, Michael (2003): *Fire and Ice: The United States, Canada and the Myth of Converging Values*. Toronto: Penguin Canada.
- Axworthy, Lloyd (2003): *Navigating A New World: Canada's Global Future*. Toronto: Knopf.
- Benedek, Wolfgang (ed.) (2002): *The Human Rights of Women: International Instruments and African Experiences*. London: Zed Books.
- Boyd, Rosalind (1994) (3rd printing 1999): *Are We At the Table? Women's Involvement in the Resolution of Violent Political Conflicts (Uganda and El Salvador)*. Montreal: McGill's Centre for Developing-Area Studies (CDAS).
- Boyd, Rosalind (2001): *Women's Organizations Working for Peace and Reconciliation in the Great Lakes Region of Africa*. CDAS Discussion Paper No 90, Montreal: CDAS.
- Commission on Human Security (Sadako Ogata and Amartya Sen) (2003): *Final Report*. New York.
- Edson, Sara (2001): *Human Security: An Extended and Annotated International Bibliography*. Centre for History and Economics, University of Cambridge, U.K.
- Eisler, Riane (1987): *The Chalice and The Blade: Our History, Our Future*. Harper and Row.
- Giles, Wenona, Malathi de Alwis, Edith Klein and Neluka Silva (eds.) (2003): *Feminists under Fire: Exchanges across war zones*. Toronto: Between the Lines.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001): *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre (IDRC).
- Keeble, Edna and Heather A. Smith (1999): *(Re)Defining Traditions: Gender and Canadian Foreign Policy*. Halifax: Fernwood Publishing.
- Lammers, Ellen (1999): *Refugees, Gender and Human Security: A Theoretical Introduction and Annotated Bibliography*. International Books.
- McRae, Rob and Don Hubert (eds.) (2001): *Human Security and the New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Sjolander, Claire Turenne, Heather A. Smith and Debrorah Sienstra (2003): *Feminist Perspectives on Canadian Foreign Policy*. Don Mills, Ont.: Oxford University Press.
- Whitworth, Sandra (forthcoming): *Warrior Princes and the Politics of Peacekeeping: A Feminist Analysis*. Lynne Rienner Publishers.

Bundesdeutsche Außenpolitik im Spannungsverhältnis neuer Sicherheitskonzepte

Meine Kernthese lautet: In der Bedrohungsanalyse, der Bewertung der Risiken und Chancen für die Sicherheit Deutschlands und seiner Partner, in den Antworten auf die neuen Herausforderungen und in der Bedeutung der Krisenprävention scheinen mir die, auf dem erweiterten Sicherheitsbegriff beruhende, deutsche und europäische Außen- und Sicherheitspolitik einerseits und das Konzept der menschlichen Sicherheit andererseits, wenn schon nicht deckungsgleich, so doch ähnlich und jedenfalls komplementär zu sein. Lassen Sie mich versuchen, diese Kernthese näher zu begründen.

1 Bedrohungsanalyse

Die hier diskutierten neuen Sicherheitskonzepte bauen meist auf einer veränderten Bedrohungsanalyse, also auf einem veränderten Verständnis dessen, was als Bedrohung für die eigene Sicherheit begriffen wird, auf. Dies gilt für den erweiterten Sicherheitsbegriff deutscher Außen- und Sicherheitspolitik ebenso wie für die Debatte über die sicherheitspolitische Strategie der Europäischen Union und – wenn ich es richtig sehe – für das Konzept der menschlichen Sicherheit (Human Security).

Die Sicherheitslage hat sich für uns, unsere europäischen und transatlantischen Partner grundlegend gewandelt. Eine Gefährdung deutschen Territoriums durch konventionelle Streitkräfte gibt es derzeit und auf absehbare Zeit nicht (Verteidigungspolitische Richtlinien, VPR, 2.9). Europa war nie so wohlhabend, sicher und frei (Entwurf EU-Sicherheitsstrategie, S. 1). Die existentielle Bedrohung für Deutschland und seine Partner durch den Kalten Krieg, die Teilung Europas und die massive Hochrüstung des Warschauer Paktes gehören ebenso wie Abschreckungskonzepte, unter Einschluss des Risikos gegenseitiger Vernichtung, der Vergangenheit an. Doch sind neue Bedrohungen entstanden, die den internationalen Frieden und die Sicherheit im Sinne der UN-Charta, die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Partner, vor allem aber auch ihrer Bürger beeinträchtigen. Hier sind vor allem zu nennen:

- Die Bedrohung durch den internationalen und seit einigen Jahren nun auch transnationalen Terrorismus. Insbesondere die zunehmende Dominanz religiös und hier vor allem islamistisch motivierten Terrorismus haben asymmetrische Gefährdungen geschaffen, die jederzeit, an jedem Ort der Welt erfolgen und sich gegen jeden richten können (VPR, 3.18). Mit der Zunahme des religiös motivierten Terrorismus geht nicht nur eine weit höhere Opferzahl bei einzelnen Anschlägen einher,

sondern auch das Streben nach dem Erwerb von Massenvernichtungswaffen oder zumindest «schmutzigen Bomben».

- Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen ist aber auch – über den rein terroristischen Aspekt hinaus – die wohl existentiellste Bedrohung des Friedens und der Sicherheit. Zwar haben Abrüstungs- und Rüstungskontrollverträge sowie Exportkontrollregime die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen verlangsamt, dennoch sehen wir im Nahen, Mittleren und Fernen Osten das Aufwachsen nuklearer Potentiale und von Trägertechnologien, die nicht nur die regionale Sicherheit dort, sondern jeden von uns unmittelbar betreffen können.

Ein weiterer Punkt sind die Gefahren, die insbesondere mit Staatszerfall und, damit (oft) zusammenhängend, mit der Ausbreitung international organisierten Verbrechens einhergehen. Somalia, Liberia und Afghanistan sind viel zitierte Beispiele für Staatszerfall und für die Tatsache, dass auch geografisch weit von uns entfernte Konfliktlagen unmittelbare und direkte Auswirkungen auf unsere Sicherheit haben können. Flüchtlingsströme, Drogenhandel mit seinen in mehrfacher Hinsicht katastrophalen Auswirkungen (80 Prozent des in Afghanistan produzierten Opiums/ Heroins landen auf europäischen Märkten; die Einnahmen kommen Warlords und auch Terroristen zugute, mit allen Gefährdungspotentialen nicht zuletzt für die von uns an den Hindukusch entsandten zivilen Helfer, Polizisten und Soldaten) sowie Waffenhandel wirken sich unmittelbar auf die deutsche und europäische Sicherheit aus. Die durch Staatszerfall entstandene Rechts- und Gesetzlosigkeit bietet terroristischen Gruppen die Möglichkeit, eine territoriale Basis aufzubauen, von der weltweit terroristische Akte vorbereitet und durchgeführt werden können (BT Drucksache 14/9623, Umgang mit Zerfall staatlicher Autorität, S. 4).

Diese genannten strategischen Bedrohungen gedeihen in einem Umfeld, das von einer Vielzahl ungelöster Regionalkonflikte, weit verbreiteter Armut, schlechter Regierungsführung und massiven Menschenrechtsverletzungen, aber auch massiven Umweltveränderungen gekennzeichnet wird. Drei Milliarden Menschen, ungefähr die Hälfte der Weltbevölkerung, muss mit weniger als zwei Euro pro Tag auskommen. Oft lässt sich eine Verbindung zwischen fehlendem Wirtschaftswachstum, politischen Problemen und dem Ausbrechen kriegsähnlicher Konflikte herstellen. Seit 1990 starben etwa vier Millionen Menschen in Kriegen, unter ihnen 90 Prozent Zivilisten. Nicht selten ist schlechte Regierungsführung eine der Ursachen für mangelndes Wirtschaftswachstum, Armut und Unsicherheit. Korruption, der Missbrauch von Macht, schwache Institutionen und das Fehlen von Verantwortlichkeit zersetzen Staaten von innen und tragen zu regionaler Unsicherheit bei.

2 Antworten deutscher und europäischer Sicherheitspolitik

Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik ist umfassend angelegt. Die Europäische Sicherheitsstrategie, deren Entwurf der Hohe Vertreter Javier Solana beim EU-Gipfel in Thessaloniki im vergangenen Juni erstmals zur Diskussion stellte, wird es sein. Deutsche und europäische Außen- und Sicherheitspolitik im ersten Jahrzehnt des dritten Jahrtausends berücksichtigen selbstverständlich politische, wirtschaftliche, ökologische, gesellschaftliche und kulturelle Bedingungen und Entwicklungen. Wir wissen, dass Sicherheit weder vorrangig noch allein durch militärische Maßnahmen

gewährleistet werden kann und dass der Konfliktprävention durch politische und diplomatische Initiativen sowie dem Einsatz wirtschaftlicher, entwicklungspolitischer, rechtsstaatlicher, humanitärer und sozialer Maßnahmen größte Bedeutung zukommt. Unsere Außen- und Sicherheitspolitik, aber auch dem Dokument Solanas, liegt ein umfassender Sicherheitsbegriff zugrunde, der sich nicht im polizeilich-militärischen erschöpft, sondern die ganze Bandbreite möglicher Risiken und der Reaktionen auf sie abdeckt (Rede BM bei CZE Botschafterkonferenz in Prag, 2003). Dieser erweiterte Sicherheitsbegriff hat drei zentrale Dimensionen:

- Umfassende Sicherheit, die wegen der Vielfältigkeit der Konfliktursachen ein umfassendes Spektrum von Instrumenten erfordert, das sich weder allein noch vorrangig auf militärische Mittel stützt,
- gemeinsame Sicherheit durch Integration (z. B. EU, NATO) und Kooperation, weil kein Staat unter den heutigen Bedingungen für sich allein Frieden, Sicherheit und Wohlstand gewährleisten kann (VPR, 4.38) und
- präventive Sicherheit (Krisenprävention, Gewaltbeendigung, Konfliktnachsorge) (Ischinger, Rede 14.2.2000, Konferenz: Facing Ethnic Conflict).

Daraus ergeben sich für uns zwingende Folgerungen, nämlich:

- die transatlantische Partnerschaft bleibt die Grundlage unserer Sicherheit;
- der Stabilitätsraum Europa wird durch eine breit angelegte, kooperative und wirksame Außen- und Sicherheitspolitik der EU gestärkt; und
- Deutschland beteiligt sich aktiv an der Arbeit der Vereinten Nationen, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, des Internationalen Strafgerichtshofs und der internationalen Finanzinstitutionen, um nicht nur die eigene Sicherheit zu gewährleisten, sondern der Achtung der Menschenrechte und des Völkerrechts weltweit Geltung zu verschaffen, Demokratie, wirtschaftlichen Fortschritt, soziale Entwicklung nachhaltig zu stärken, die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten sowie die Kluft zwischen armen und reichen Weltregionen zu überwinden (VPR, 4.40).

3 Krisenprävention

Zweifellos müssen wir, unsere Partner, muss die EU mit einem breiten Spektrum von Mitteln auf die neuen Gefahren reagieren, und zwar nicht nur reaktiv, sondern aktiv, nicht nur durch ein zufälliges Gemisch verschiedener Maßnahmen, sondern durch systematisch aufeinander abgestimmte Politiken und Maßnahmen. Dabei kommt der Krisenprävention ein besonderer Stellenwert zu.

Anders gewendet: Es kommt darauf an, Konflikte und Krisen schon im Vorfeld durch geeignete Maßnahmen zu entschärfen oder zu verhindern. Eine solche Frühwarnung muss im Sinne des erweiterten Sicherheitsbegriffs einem integrierten, ganzheitlichen Ansatz folgen, der einerseits Handlungsebenen im Feld und den Zentralen einbindet und dabei gleichzeitig alle inhaltlichen Komponenten gesellschaftlicher Entwicklung bewertet. Dabei können beispielsweise genaue Informationen über die Situation der Frauen, die Rollen von Männern und Frauen, Normen und Traditionen helfen, um eine umfassende Reihe von Frühindikatoren für einen konkreten Konflikt zu

entwickeln (Bericht UN-GS Women, Peace and Security, 2002, S. 72). Effektive Krisenprävention hat dann besondere Erfolgchancen, wenn sie sich zielorientiert sowohl auf Kriegsursachen, als auch auf die Prozesse und Akteure der Gewalteskalation bezieht. Von zentraler Bedeutung ist daher, Institutionen und politische Regelmechanismen zu schaffen, die das Austragen von Konflikten dauerhaft in gewaltfreie Bahnen lenken.

Die Bundesregierung hat schon im Koalitionsvertrag von 1998 ihr Bemühen, «mit aller Kraft auf die Entwicklung und Anwendung von wirksamen Strategien und Instrumenten der Krisenprävention und der friedlichen Konfliktregelung hinzuwirken» dokumentiert. Im Sommer 2000 wurde das Gesamtkonzept der Bundesregierung «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung» verabschiedet. Zur Konkretisierung und Operationalisierung dieser Grundsätze und Prinzipien wird derzeit unter Federführung des Auswärtigen Amtes ein Aktionsplan entwickelt, der die methodischen Ansätze der Krisenprävention und die konkreten Handlungsfelder beschreibt und die vielfältigen Aktivitäten deutscher Präventionspolitik anhand von Handlungsfeldern identifiziert und auswertet. Außerdem werden zukunftsgerichtete Aktionen entwickelt, die für einen überschaubaren Zeitraum von fünf bis zehn Jahren angelegt sind. Für die Umsetzung der Aktionen wird besonderes Augenmerk auf eine verbesserte Abstimmung der Krisenprävention innerhalb der Bundesregierung und mit anderen in- und ausländischen Akteuren gelegt. Der Aktionsplan beinhaltet eine Vielzahl konkreter Aktionen, die sich auf folgende Handlungsfelder beziehen:

- die Verankerung der Krisenprävention als Querschnittsaufgabe nationaler Politik;
- die Ausschöpfung und Optimierung des Potentials der EU zur Krisenprävention;
- die Schaffung einer internationalen Kultur des Friedens sowie
- das Schaffen verlässlicher staatlicher Strukturen: Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Sicherheit;
- das Fördern von Friedenspotentialen: Zivilgesellschaft, Medien, Kultur und Bildung (hierher gehört insbesondere auch die Förderung von Projekten mit Gender-Aspekten, um die gleichberechtigte Teilnahme eines Großteils der Bevölkerung, nämlich der Frauen, zu ermöglichen) und schließlich
- das Einwirken auf strukturelle Konfliktursachen wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Natur.

Vor allem in den Bereichen Krisenprävention, Gewaltbeendigung und Konfliktnachsorge sehe ich übrigens auch zahlreiche Ansätze, oder besser Notwendigkeiten, für eine geschlechtergerechte Politik. Erste Erfolge bei der Umsetzung der Resolution 1325 zu Frauen, Frieden und Sicherheit gibt es insofern, als bereits in erfreulichem Umfang die Gender-Perspektive bei den Assessment-Missionen z. B. zu Irak und Liberia und bei den Missionen des UN-Sicherheitsrats (SR) zu Westafrika einbezogen wurde. Trotz vermehrter Bezugnahmen auf Frauen und Gender Mainstreaming in SR-Resolutionen bleibt die Umsetzung von Resolution 1325 aber noch deutlich verbesserungswürdig. Konkret müssen die Mandate für Friedensmissionen um geschlechterspezifische Aspekte angereichert, Frauen stärker an Friedensverhandlungen beteiligt, geschlechtergerechte «codes of conduct» für Friedensmissionen erarbeitet, Frauen in die Sicherheitsstrukturen wiederaufzubauender Staaten und Gesell-

schaften integriert werden. Weitere Punkte sind z. B. eine stärkere Förderung der Teilnahme von Frauen und Mädchen an Aus- und Fortbildung als ein wichtiges Element im staatlichen und gesellschaftlichen Wiederaufbauprozess und die Verankerung der Gleichstellung von Männern und Frauen im Rechtssystem eines wieder aufzubauenden Landes. Dies sind nur einige Beispiele, keine vollständige Liste.

Zur Umsetzung der Resolution 1325 hat der «Frauensicherheitsrat» in dieser Woche dem Auswärtigen Amt ein Papier zur Verfügung gestellt, das – aufbauend auf der Forderung, Frauen noch stärker als bisher aus der Perspektive der Gestaltungsteilhabe und nicht nur als potentielle Opfer von Krisen und Gewalt zu betrachten – interessante Elemente enthält. Lassen Sie mich nur drei davon aufgreifen: Frauen müssen in den nationalen, regionalen und internationalen Institutionen und Mechanismen zur Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten auf allen Entscheidungsebenen stärker vertreten sein.

- Hierfür spielen Aus- und Fortbildung von Frauen eine zentrale Rolle, wie Deutschland sie in Afghanistan beim Polizeiaufbau, bei der Ausbildung von Juristinnen und Beamtinnen praktiziert.
- Eine stärkere Vertretung von Frauen in Entscheidungsgremien, zum Beispiel in UN-Führungspositionen, erfordert natürlich eine Unterstützung dieser Kandidaturen durch die Regierungen. Dafür ist aber auch notwendig, dass Frauen aus Deutschland – und auch aus diesem Kreis – kandidieren und sich in diesen Institutionen einbringen.
- Die Erhöhung des deutschen Frauenanteils beim militärischen Personal von UN-Missionen könnte in einem sich immer aktiver an Friedensmissionen beteiligenden Deutschland auch erfordern, dass deutlich mehr Frauen die bestehenden Möglichkeiten für eine Karriere in der Bundeswehr anstreben.

Widersprüche oder Komplementarität neuer Sicherheitskonzepte? Aus meiner Sicht sind erweiterter Sicherheitsbegriff und der Begriff der menschlichen Sicherheit in vielfacher Hinsicht ähnliche, jedenfalls komplementäre Konzepte. Dies wird offenbar auch von unseren kanadischen Partnern so gesehen. In einer Studie des kanadischen Außenministeriums «Freedom from Fear» heißt es jedenfalls, dass die beiden Konzepte grundsätzlich komplementär seien. Menschen würden sicherer, wenn ein offener, toleranter und verantwortlicher Staat in der Lage sei, den Schutz all seiner Bürger sicherzustellen. «Staatenwelt» und «Gesellschaftswelt», um diese Begriffe aus der Feder Ernst-Otto Czempiels aufzugreifen, müssen also nicht im Widerspruch zueinander stehen. Gleichzeitig stärke die Verbesserung menschlicher Sicherheit den Staat, indem es seine Legitimität und Stabilität verbessere. Eine sichere und stabile Weltordnung sei sowohl von oben nach unten als auch von unten nach oben («from the bottom up and the top down») aufgebaut (Freedom from Fear, S. 3). Ebenso sagen die Verfasser des Berichtes der Commission on Human Security vom Mai 2003, dass der Staat weiterhin die Hauptverantwortlichkeit für Sicherheit trage. Sie verlangen jedoch einen Paradigmenwechsel, eine Verlagerung des Schwerpunktes von staatlicher zu menschlicher Sicherheit. Sieht man sich die Analyse des globalen, sicherheitspolitischen Umfeldes, der konkreten Bedrohungen und der geforderten Prioritäten für die Außen- und Sicherheitspolitik an, lässt sich jedenfalls sehr viel Übereinstimmung feststellen: Krisenprävention, der Schutz der Zivilbevölkerung in

bewaffneten Konflikten, die Nichtverbreitung von Waffen und Massenvernichtungswaffen sowie die Bekämpfung des Internationalen Terrorismus und der organisierten Kriminalität sind jedenfalls beiden Sicherheitskonzepten gemein.

Abweichungen ergeben sich allerdings möglicherweise dort, wo der Begriff menschliche Sicherheit über «freedom from fear» auf «freedom from want» oder gar «freedom to take actions on one's behalf» ausgeweitet wird. Hier besteht aus meiner Sicht die Gefahr, dass durch Individualzentrierung und Einbeziehung bestimmter Mindeststandards von Entwicklung und «sozialer» Sicherheit der Sicherheitsbegriff konturenlos wird und die uns als Bundesregierung, als EU, als OSZE oder Vereinte Nationen zugeordneten Instrumente ungeeignet sind, um diese sehr breit definierte Art der «Sicherheit» herzustellen.

Ein weiterer Punkt mag hinzukommen. Die von Deutschland und seinen europäischen Partnern vorgetragenen Konzepte stellen zunächst einmal Europa als einen Raum des Friedens, des Rechts, der Sicherheit und Stabilität dar – zu Recht. Gefahren dafür kommen also im Wesentlichen von außen, auch wenn eine Trennung von innerer und äußerer Sicherheit heute kaum mehr möglich ist. Die Hauptprotagonisten der «menschlichen Sicherheit» setzen hingegen sehr viel mehr an den Zuständen in der sog. Dritten Welt an, wo das menschliche Individuum sehr viel seltener den Schutz effektiver und rechtsstaatlicher, staatlicher oder regionaler Strukturen genießen kann.

Dennoch möchte ich zum Abschluss eines unterstreichen: Beide Konzepte haben sehr viel mehr gemeinsam, als sie trennt. Sie widersprechen einander nicht, sondern sind komplementär. Beide Konzepte vermögen einander zu befruchten und dadurch zu einer Verbesserung der Außen- und Sicherheitspolitik aller Beteiligten beizutragen.

Die Bundesregierung und ihre europäischen Partner haben längst den traditionellen, ausschließlich oder fast ausschließlich auf die Sicherheit von Staaten in ihren Beziehungen untereinander (Sicherheit der Grenzen, Integrität des Territoriums, Souveränität) zentrierten Sicherheitsbegriff ad acta gelegt. Mit dem erweiterten Sicherheitsbegriff wurde einem neuen Sicherheitsumfeld umfassend Rechnung getragen. Viele Gedanken, Vorschläge und Analysen der Protagonisten der «menschlichen Sicherheit» finden sich darin wieder. Vor allem aber hat unsere praktische Außen- und Sicherheitspolitik an vielen Brennpunkten – ich nenne hier nur Mazedonien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo und Afghanistan – gezeigt, dass wir die neuen Herausforderungen aktiv angenommen haben. Die hoffentlich noch Ende des Jahres erfolgende Verabschiedung einer Europäischen Sicherheitsstrategie wird uns nicht nur einen umfassenden Sicherheitsdialog mit unseren transatlantischen Partnern ermöglichen, sondern auch ein gemeinsames Vorgehen europäischer Partner ermöglichen, um ein sicheres Europa in einer besseren Welt zu schaffen.

Ein letztes Wort: Ich bin mir sicher, dass sowohl die Verfechter deutscher und europäischer Sicherheitskonzepte als auch die Protagonisten der «Human Security» ein gemeinsames Ziel haben, nämlich «weltweit ein System globaler kooperativer Sicherheit zu entwickeln, das allen Menschen ermöglicht, friedlich, frei und ohne Not zu leben.» Dieses Verständnis von Außen- und Sicherheitspolitik als Friedenspolitik eint uns, so glaube ich. Es findet sich übrigens im Koalitionsvertrag und ist damit Leitlinie des Handelns dieser Bundesregierung.

Federal German Foreign Policy in the Tense Area of New Security Concepts

My core thesis is: In their threat analysis, in their assessment of the risks and chances for the security of Germany and its partners, in their answers to the new challenges and the significance of crisis prevention, German and European foreign and security policies based on an enlarged security concept on the one hand, and on the concept of human security on the other hand, seem to me, if not identical, but certainly similar, and in any case complementary in character. Let me try to explain that core thesis in detail.

1 Threat analysis

Most of the new security concepts discussed in this context are based on a modified threat analysis, thus on a modified understanding of what is regarded as a threat to one's own security. That applies to the enlarged security concept of German foreign and security policies, as it does to the debate on the security policy strategy of the European Union and – if I am correct – to the concept of human security, too.

The security situation for ourselves and for our European and transatlantic partners has fundamentally changed. The German territory is presently not being jeopardized by conventional military forces, nor will that be the case in the foreseeable future (Foreign Policy Directives, FPD, 2.9). Never has Europe been so wealthy, secure and free (Draft EU-Security Strategy, p. 1). The existential threat for Germany and its partners through the cold war, the partition of Europe and the massive rearmament of the Warsaw Pact are things of the past, as are the concepts of deterrence, including the risk of mutual destruction. However, new threats have emerged which affect international peace and security in the sense of the UN Charter, the security of the Federal Republic of Germany and its partners, and primarily also of its citizens. In that context, the following points should be mentioned above all:

- The threat through international – and for a few years now also transnational – terrorism. It is especially the growing dominance of religious terrorism and particularly Islamist terrorism that has triggered off asymmetrical risks which can occur at any time and in any place, and which could be directed against everyone (FPD, 3.18). The growth of a religiously motivated terrorism has led not only to a much greater number of victims in the terrorist attacks committed, but also goes hand in hand with the attempt to acquire weapons of mass destruction, or at least 'dirty bombs'.
- But the proliferation of weapons of mass destruction is – beyond its purely terrorist aspect – certainly also the most existential threat to peace and security. Even

though certain treaties on disarmament and export control as well as export control regimes have certainly slowed down the proliferation of weapons of mass destruction, we nevertheless are witnessing – in the Near, Middle and Far East – growing nuclear potentials and carrier technologies which could affect not only the regional security of these countries but could also directly affect each of us.

- Another point are the dangers particularly caused by the disintegration of states, and the proliferation of internationally organized crime that (often) goes hand in hand with it. Somalia, Liberia and Afghanistan are frequently quoted as examples of state failures and the fact that even conflict situations that are geographically remote, can indeed have a direct impact on our own security. The influx of refugees and the drug trafficking with its manifold ways disastrous effects (80 % of the opium/heroin produced in Afghanistan end up on European markets; from these proceeds warlords and terrorists profit alike, with all the potential dangers involved, also and particularly for the civilian helpers, policemen and soldiers we sent to the Hindu Kush), and the arms trade, too, will directly affect German and European security. The absence of any legal system or rule of law enables terrorist groups to set up a territorial basis, from which they can prepare and carry out their terrorist acts on a worldwide scale (BT Drs. 14/9623, Dealing with the decline of state authority, p. 4).

All these strategic threats thrive in a social environment that is characterized by a great number of regional conflicts unsolved, wide-spread poverty, bad governance, massive human rights violations, and equally by dramatic environmental changes. Three billion people, i.e. about half the world population, must get by on less than two Euros per day. Often a correlation can be seen between the absence of economic growth, political problems and the outbreak of military conflicts. Since 1990, about four million people have died in war, 90 % of these were civilians. Often bad governance is one of the reasons for the lack of economic growth, poverty and insecurity. Corruption, the abuse of power, weak institutions and a lack of responsibility disintegrate the states from the inside and further contribute to creating regional insecurities.

2 Responses of a German and European Security Policy

German foreign and security policy is embedded in a comprehensive political approach. The European security strategy, whose draft was first put up for discussion by the High Commissioner, Javier Solana, at the EU summit conference in Thessaloniki last year (June 2002), will be comprehensive, too. The German and European foreign and security policies in the first decade of the third millennium will, of course, take into consideration all relevant political, economic, ecological, social and cultural conditions and developments. We are aware that security can be guaranteed neither primarily nor exclusively by military means, and that the prevention of conflicts through political and diplomatic initiatives, through the use of economic, development-policy measures and actions based on the rule of law, and through humanitarian and social actions are of paramount importance. Our foreign and security policy, but also the Solana document, based on a comprehensive security concept that is not just confined to police and military actions, but covers the whole range of possible

risks and responses to them (speech by Federal Minister at CZE Ambassador Conference in Prague, 2003).

The enlarged security concept has three central dimensions:

- comprehensive security which – because of the great variety of conflict causes – requires a comprehensive range of tools neither primarily nor exclusively relying on military means,
- common security safeguarded through integration (e.g. EU, NATO) and cooperation since, in the present situation, no state in the world is able to safeguard peace, security and prosperity single-handedly (FPD, 4.38) and
- preventive security (crisis prevention, the stopping of violence, post-conflict care and support) (Ischinger, Speech 14/2/2000, Conference: Facing Ethnic Conflict).

A number of binding conclusions result for us from all that, namely:

- the transatlantic partnership remains the foundation of our security,
- the stable geographic area of Europe will be strengthened by a broad, cooperative and effective foreign and security policy of the EU, and
- Germany takes an active part in the work of the United Nations, the Organization for Security and Cooperation in Europe, the International Criminal Court and the international financial institutions, in order not just to safeguard our own security, but also to enforce the claims of human rights and international law on a world-wide scale, to sustainably strengthen democracy, economic progress and social development, to maintain our natural basis of life, and to overcome the gap between the poor and the rich regions in the world (FPD, 4.40).

3 Crisis Prevention

There is no doubt that we, our partners, and the EU must respond to the new threats by employing a broad range of means, and not just in a reactive, but also in an active way, and not just by some accidental mix of different measures, but by a series of systematically and mutually harmonized policies and measures. In that context, crisis prevention will be of particular importance.

To put it differently: The important thing is to ease or prevent any possible conflicts or crises at an early stage, by employing the appropriate measures. Such an early warning, in terms of the enlarged security concept, should follow an integrated, holistic approach which, on the one hand, is able to integrate the various levels of action in this field and in central places and which, at the same time, provides for an evaluation of the individual components of social development regarding their contents. Here, for instance, accurate information on the situation of women, the roles of men and women, and the norms and traditions may be helpful to develop a full range of early indicators for a concrete conflict (Report UN-GS Women, Peace and Security, 2002, p. 72). An effective crisis prevention has a particular chance to be successful if it is target-oriented and refers to the causes of war, equally taking into account the processes and actors involved in the escalation of violence. It is therefore of central importance to set up institutions and regulatory mechanisms that are able to permanently steer conflicts towards a non-violent management.

Already in its coalition agreement of 1998, the Federal Government documented its efforts “to work with all its power for the development and use of efficient strategies and the tools for crisis prevention, and for a peaceful settling of conflicts”. In the summer of 2000, the overall concept of the Federal Government “Civil crisis prevention, solution of conflicts and consolidation of peace” was ratified. In order to concretize and operationalize these maxims and principles, an action plan is presently being developed – with the central coordination being done by the Foreign Office – which describes the methodical approaches of crisis prevention and its practical fields of action by identifying and evaluating the manifold activities of German prevention policies in the fields of action involved. Beyond that, some future-oriented actions are being developed, that are conceived for a manageable period of five to ten years. When it comes to implementing these actions, a particular emphasis will be placed on a better harmonization of crisis-preventing activities, both within the Federal Government itself and with other actors at home and abroad. The action plan contains a multitude of concrete actions that refer to the following fields of action:

- the embodiment of crisis prevention as a cross-sectional task of national politics;
- the full use and optimization of the EU’s potential for crisis prevention;
- the creation of an international peace culture as well as
- the development of reliable state structures: rule of law, democracy and security;
- the development of peace potentials: civil society, media, culture and education (this particularly includes the promotion of all projects dealing with gender aspects, so as to allow for the participation of a major part of the population, namely women) and finally
- exerting influence on the structural causes of conflict that are of an economic, social or ecological character.

Particularly crisis prevention, the stopping of violence and post-conflict care are the areas where, by the way, I can see numerous approaches (or rather requirements) for a gendered form of politics. A first success is the implementation of Resolution 1325 on women, peace and security, insofar as gender perspectives, to a gratifying degree, were already integrated in the assessment-missions, e.g. to Iraq and Liberia and in the missions of the UN Security Council (SR) to West Africa. Despite a growing number of references made both to women and gender mainstreaming in the Security Council Resolutions, the actual implementation of Resolution 1325 leaves, however, much to be desired. That is to say, the mandates for peace missions must be enriched by gender-specific aspects, women must be more strongly involved in peace negotiations; gendered “codes of conduct” for peace missions must be elaborated, and women must be integrated in the security structures of all states and societies to be reconstructed. Other items are, for instance, a stronger promotion of the involvement of women and girls in training and education, since these are important elements in the process of reconstructing states and societies, as well as the incorporation of equality of men and women in the legal system of the country to be reconstructed. Of course, these are just a few examples, not a full list.

For the implementation of Resolution 1325 the “Women’s Security Council” this week provided the Foreign Office with a paper containing some interesting elements based on the demand to look at women (even more than up to now) from a perspective of

participation, instead of regarding them merely as potential victims of crises and violence. Let me just mention three of these elements: Women must be better represented within the national, regional and international institutions and equally in the mechanisms working for the prevention, management and settlement of conflicts at all levels of the decision-making processes.

- For this purpose, the training and further education of women play a crucial part, as practiced by Germany in Afghanistan in the process of reconstructing the police, and by providing professional training of female law students and civil servants.
- Of course, a stronger representation of women in decision-making bodies, for instance in UN leading positions, will require a support of their candidatures by the respective governments. It is therefore necessary for women from Germany – and also from the group of people here – to run for an office and participate actively in these institutions.
- A growing proportion of German women in the military staff of the UN missions, in a Germany becoming ever more committed to peace missions, would also require that clearly more women seek to make use of the already existing chances for a career in the German military force, the *Bundeswehr*.

Contradictions or complementarity of the new security concepts? In my opinion, the enlarged security concept and that of human security are in many respects similar or, in any case, complementary concepts. Obviously, our Canadian partners agree. At any rate, a study carried out by the Canadian Foreign Ministry called “Freedom from Fear” states that both concepts are basically complementary to each other. Humans would lead a safer life, if an open, tolerant and responsible state were in a position to safeguard the protection of all its citizens. “The World of States” and “The World of Societies” – to quote these terms by Ernst-Otto Czempiel – thus do not necessarily contradict each other. At the same time, more human security would strengthen the state by increasing its legitimacy and stability. A secure and stable world order would be built both “from the bottom up and the top down” (Freedom from Fear, p. 3). The authors of the Report of the Commission on Human Security of May 2003 also say that the state continues to bear the major responsibility for security. But they call for a change of paradigm, a shifting of focus from the state to human security. If you look at the analysis of our global security policy environment, and of the actual threats and priorities demanded for our foreign and security policy, a lot of accordance can be found at any rate: crisis prevention, the protection of the civilian population in armed conflicts, the non-proliferation of weapons and weapons of mass destruction, and the fight against international terrorism and organized crime – at least all these are things both security concepts have in common.

Some deviations could, however, occur whenever the concept of human security is extended beyond a “freedom from fear” to a “freedom from want” or even to a “freedom to take actions on one’s behalf”. In my opinion, this could entail the risk that through an individual focussing and inclusion of certain minimum standards of development and “social” security, the security concept loses its clear profile, and that the instruments assigned to us – in our capacities as Federal Government, as EU, as OSCE or United Nations – are unsuited to generate this broadly defined type of “security”.

And there might be another point as well. The concepts put forward by Germany and its European partners first of all describe Europe as an area of peace, of law, of security and stability– and rightly so. Thus any possible threats mainly come from the outside, even if a strict separation of internal and external security is hardly possible today. The main protagonists of “human security”, however, concentrate more on the conditions in the countries of the so-called Third World, where individuals much less frequently enjoy protection by the efficient structures of the rule of law, of state and regional structures.

And yet I finally wish to underline one thing: Both concepts have much more in common than things separating them. They do not contradict each other, but are complementary in character. Both concepts can be of great value for each other, and can thereby contribute to improving foreign and security policies for all humans involved.

The Federal Government and its European partners have long abandoned the traditional security concept that was exclusively (or almost exclusively) focussed on the security of states in their relationships to one another (security of frontiers, territorial integrity, sovereignty). The enlarged security concept fully takes into account the new security environment. Many ideas, suggestions and analyses of the protagonists of “human security” can be rediscovered there. But first and foremost, our practical foreign and security policies in many hot spots – let me just mention Macedonia, Bosnia-Herzegovina, Kosovo and Afghanistan – have demonstrated that we actively accepted the new challenges. The ratification of the European security strategy, which we will hopefully see by the end of this year, will permit us not just to enter into a comprehensive security dialogue with our transatlantic partners, but will also allow for a common approach by the European partners, so as to create a safer Europe within a better world.

One last word: I am very sure that both the proponents of the German and European security concepts and the protagonists of human security do in fact have one common goal, namely to “develop a system of cooperative security on a worldwide basis, enabling all humans to live in peace and freedom, and free from misery”. I am convinced that this particular understanding of foreign and security policy as peace policy will unify us. Besides, it is also included in the coalition agreement, and thus serves as a guideline for the actions to be taken by this Federal Government.

Human Security – ein brauchbares Konzept für eine geschlechtergerechte außen- und sicherheitspolitische Strategie?

1 Human Security – der Durchbruch für eine gendersensible Sicherheitsstrategie?

Im Mai 2003 veröffentlichte die «Commission on Human Security» ihren Bericht mit dem appellativen Titel «Human Security Now» (Commission on Human Security 2003). Dieser Bericht ist das Ergebnis eines etwa zweijährigen Diskussionsprozesses, der mit der Einsetzung der «Commission on Human Security» im Januar 2001 begann.¹ Diese Kommission wurde auf Initiative Japans im Anschluss an den sogenannten «Millenniumsgipfel»² der Vereinten Nationen vom September 2000 unter Vorsitz der ehemaligen UN-Hochkommissarin für Flüchtlinge Sadako Ogata und des Nobelpreisträgers für Wirtschaft Amartya Sen ins Leben gerufen. Auslöser war die Erkenntnis, dass nicht nur bewaffnete Konflikte, sondern auch Armut, Hunger, Infektionserkrankungen oder auch Menschenrechtsverletzungen das Leben und die Sicherheit von Menschen negativ beeinflussen. Ziel der Kommissionsarbeit sollte es sein, Konzepte und Lösungsvorschläge zu entwickeln, wie das zweifache Ziel gewährleistet werden könnte, das UN-Generalsekretär Kofi Annan beim Millenniumsgipfel formuliert hatte, nämlich Menschen ein Leben in «freedom from want» und «freedom from fear», also in Freiheit vor Mangel und Angst zu sichern.

Einerseits wird «menschliche Sicherheit» enthusiastisch als Konzept gefeiert, in dem Menschen im Mittelpunkt stehen (Axworthy 2001), andererseits weisen KritikerInnen gleichzeitig darauf hin, dass das Konzept eher ein «shotgun approach» (Khong 2001), also die berühmte Lösung mit der Schrotflinte sei, wenn es darum ginge, menschliches Leid zu mindern. Fasst man die Diskussion um Human Security zusammen, so scheint die Konzentration des Konzepts auf Individuen Zustimmung zu finden, dessen praktische Umsetzbarkeit jedoch eher bezweifelt zu werden. Legt man diese widersprüchliche Bewertung zugrunde, stellt sich die Frage, ob das Konzept von menschlicher Sicherheit die Erwartungen, die gerade aus feministischer oder geschlechterpolitischer Perspektive damit verbunden werden, tatsächlich erfüllen kann. Um diese Frage zu beantworten, werde ich zunächst den traditionellen Sicherheitsbegriff im Vergleich mit dem erweiterten Sicherheitsbegriff, der sich vor allem seit dem Ende des Ost-West-Konflikts entwickelt hat, und dem Konzept von

¹ Nähere Informationen zur Arbeit der Kommission finden sich unter <http://www.humansecurity-chs.org>.

² Zum Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen siehe <http://www.un.org/millennium>.

menschlicher Sicherheit daraufhin untersuchen, was oder wer aus der Perspektive der unterschiedlichen Sicherheitsbegriffe mit welchen Mitteln vor welchen Gefährdungen geschützt werden soll. Darauf aufbauend werde ich argumentieren, dass der mit dem Konzept von menschlicher Sicherheit vorgenommene Paradigmenwechsel hin zu Individuen im Gegensatz zu den anderen Sicherheitsbegriffen eine geschlechterorientierte Perspektive ermöglicht, aus konzeptionellen und praktisch-politischen Gründen jedoch eine deutliche Verengung des Begriffs von menschlicher Sicherheit auf die körperliche und geistige Unversehrtheit von Individuen notwendig ist.

2 Human Security im Spannungsfeld konkurrierender Sicherheitsbegriffe

Mit Auflösung des Ost-West-Konflikts zu Beginn der 1990er Jahre setzte verstärkt eine Debatte um die Erweiterung des Sicherheitsbegriffs ein.³ Sie war allerdings von der Absicht traditioneller Sicherheitsforscher und des Militärs geprägt, die jeweiligen finanziellen Ausstattungen zu sichern. Symptomatisch hierfür ist die Debatte um «Umwelt und Sicherheit», die vor allem in der US-amerikanischen, am politischen Realismus orientierten sicherheitspolitischen Zeitschrift *International Security* geführt wurde.⁴ Die Gegenreaktion derjenigen, die sich traditionell mit Entwicklungsfragen beschäftigt haben, ließ jedoch nicht lange auf sich warten. Mit einer Ausweitung des Sicherheitsbegriffs auf menschliche Sicherheit forderten auch sie einen Teil der «Friedensdividende» für entwicklungsrelevante Projekte ein. So stand etwa der Begriff «Human Security» im *Human Development Report* des United Nations Development Programme (UNDP) von 1994 (UNDP 1994) im Mittelpunkt der Argumentation zur Verbesserung menschlicher Entwicklungschancen. In ihren außenpolitischen Strategien sind vor allem Japan und Kanada bemüht, dem Gedanken der menschlichen Sicherheit Rechnung zu tragen, und zählen international zu den Förderern dieses Konzepts.⁵

Vor dem Hintergrund dieses Kontextes werden die Intentionen, die sich mit diesem Begriff verbinden, deutlich: Human Security dient zum einen als Mobilisierungsbegriff für eine sehr heterogene Koalition (vgl. auch Paris 2001: 88), zum anderen soll damit bestimmten Themen eine höhere Priorität auf der politischen Tagesordnung zugewiesen werden. Doch ist das Konzept so breit, dass sich die Frage stellt, inwiefern sich die Hoffnungen, die sich mit menschlicher Sicherheit – auch aus einer geschlechterpolitischen Perspektive – verbinden, tatsächlich realisieren lassen.

Der traditionelle Sicherheitsbegriff beschränkt sich auf die nationale Sicherheit, das heißt auf den Schutz eines staatlichen Territoriums. Vergleicht man diesen mit dem erweiterten Sicherheitsbegriff, wie er auch der deutschen Außenpolitik zugrunde liegt, zeigt sich, dass zunächst nur das Spektrum der Gegenstände ausge-

3 Einen guten Überblick über die Debatte geben Krause/Williams 1996.

4 Zu der kontrovers geführten Debatte in *International Security* vgl. vor allem die Beiträge von Homer-Dixon 1991, Homer-Dixon 1994, Homer-Dixon/Levy 1995, Levy 1995. Zur Kritik aus der Perspektive der Friedens- und Konfliktforschung vgl. Gleditsch 1998, Graeger 1996. Als allgemeinen Überblick über die Forschung zu «Umwelt und Sicherheit» siehe Ronnfeldt 1997.

5 Vgl. die entsprechenden Websites des japanischen Außenministeriums (http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/) und des kanadischen Außenministeriums (<http://www.humansecurity.gc.ca>).

weitert wird, die als mögliche Bedrohung für staatliche Sicherheit verstanden werden. Neu in den Blick rücken Bedrohungen für die Umwelt oder die Wirtschaft, innerstaatliche Konflikte oder der internationale Terrorismus. Im Mittelpunkt stand und steht jedoch auch beim erweiterten Sicherheitsbegriff der Schutz des Staates vor äußeren und inneren Gefährdungen. Er ermöglicht aufgrund seiner Staatszentriertheit keine befriedigende Integration der Geschlechterperspektive, das Konzept von menschlicher Sicherheit hingegen zeigt durch den radikalen Wechsel hin zur Perspektive des Individuums größere Nähe zu den Forderungen, die von Seiten feministischer und genderorientierter Forschungen immer wieder gestellt wurden.⁶ Human Security richtet das Augenmerk auf die «menschlichen Aspekte» von Sicherheit, Rechten und Entwicklung, weshalb auch Post-Konflikt-Situationen, Armut oder Gesundheitsgefährdungen thematisiert werden. Während beim traditionellen und beim erweiterten Sicherheitsbegriff der Einsatz staatlicher Gewalt zur Abwehr möglicher Bedrohungen im Vordergrund steht, zeigt das Konzept von menschlicher Sicherheit eine Reihe von Bearbeitungsstrategien auf, in die eine Vielzahl von AkteurInnen eingebunden sind. Neben Staaten sind dies internationale Organisationen, zivilgesellschaftliche und auch privatwirtschaftliche AkteurInnen. Zudem ist dabei nicht allein der Schutz, sondern auch das «Empowerment» der Betroffenen die Zielperspektive (siehe Tabelle 1).

Obwohl es insbesondere aus einer Geschlechterperspektive begrüßenswert ist, dass nun der Sicherheitsfokus auf Individuen und nicht auf Staaten liegt, so kann sich die Etikettierung traditioneller entwicklungsrelevanter und rechtlicher Themen als Sicherheitsthemen auch als Pyrrhussieg erweisen. Mit der «Versicherheitlichung» («securitization», Waever 1995) einzelner Bereiche ändert sich nämlich zweierlei: Erstens ändert sich die Art und Weise, wie die Situation wahrgenommen wird. Wenn jemand oder etwas bedroht wird, entsteht eine Abwehrhaltung, denn derjenige, der mein Wohlergehen bedroht, wird zu meinem «Feind». Zweitens ändert sich damit auch das Repertoire der möglichen Problembearbeitung hin zu einer militärischen Perspektive. Das Konzept der «humanitären Intervention» beispielsweise führt deutlich die Folgen der Ausweitung des Sicherheitsbegriffs vor Augen, da nunmehr Menschenrechte auch mit militärischen Mitteln geschützt werden sollen. In der Debatte um «Umwelt und Sicherheit» etwa wurde auch über den Einsatz von «green helmets» in Analogie zu UN-Blauhelmen nachgedacht, um im Falle von Ressourcenkonflikten militärisch eingreifen zu können (vgl. Adede 1995).

Eine Intention, die mit der Versicherheitlichungsstrategie einherging, war es ursprünglich, den Aufmerksamkeitswert für bislang vernachlässigte Themen zu erhöhen. Nun stellt sich allerdings beim Begriff der menschlichen Sicherheit das Problem einer großen begrifflichen Unschärfe. Es gibt keine klare Definition, lediglich eine lange Liste von Bereichen, die menschliche Sicherheit tangieren, wodurch der Begriff nahezu allumfassend wird. Durch die Fülle der Themen, die unter dem Stichwort «menschliche Sicherheit» bearbeitet werden sollen, ist damit letztendlich auch keine klare Prioritätensetzung mehr gegeben, wie es beim traditionellen Sicherheitsbegriff noch der Fall war. Somit wird das strategische Ziel verfehlt, traditionellen Entwicklungsthemen einen höheren Platz auf der politischen Tagesordnung zu verschaffen. Die Verteilungskämpfe um knappe Ressourcen sind die alten geblieben.

⁶ Vgl. hierzu Peterson 1992, Tickner 1992, Tickner 1995, Tickner 2001.

Tab. 1: Gegenüberstellung unterschiedlicher Sicherheitsbegriffe

	Klassischer Sicherheitsbegriff	Erweiterter Sicherheitsbegriff	Human Security
Verständnis von Sicherheit	Nationale Sicherheit im Sinne des Schutzes staatlicher territorialer Integrität	Im Mittelpunkt weiterhin nationale Sicherheit, lediglich breiteres Verständnis möglicher Sicherheitsbedrohungen	Komplementär zu staatlicher/nationaler Sicherheit, Fokus auf den «menschlichen Aspekten» von Sicherheit, Rechten und Entwicklung
Referenzobjekt	Staat	Staat	Individuum
Art der Bedrohung	(zwischenstaatliche) militärische Bedrohung	Neue Bedrohungslagen v.a. in den Bereichen Umwelt, Wirtschaft, durch innerstaatliche Konflikte, Terrorismus	Zwischen- und innerstaatliche Konflikte, Migration, Post-Konflikt-Situationen, Armut, Gesundheitsbedrohungen
Quelle der Bedrohung	Sicherheitsdilemma	Durch Auflösung der alten bipolaren Struktur Aufbrechen alter und neuer Konflikte, grenzüberschreitende Problemlagen	Sich im Zuge der Globalisierung verstärkende Interdependenzen, politische und ökonomische Ungleichheiten und Instabilitäten
Mittel zur Abwehr der Bedrohung	Einsatz staatlicher Gewalt (vor allem Militär)	Einsatz staatlicher Gewalt, die sich den veränderten Bedrohungsszenarien anpassen muss, Erhöhung staatlicher Handlungskapazität durch verstärkte internationale Zusammenarbeit	Gegenmaßnahmen auf allen Ebenen durch verschiedene Akteure (Staaten, IOs, privatwirtschaftliche Akteure, zivilgesellschaftliche Akteure), Schutz und «Empowerment» von Betroffenen

3 Human Security als Baustein einer geschlechtergerechten außen- und sicherheitspolitischen Strategie

Wie kann in Anbetracht der geschilderten Nachteile das Konzept von menschlicher Sicherheit dennoch produktiv – auch im Sinne der Forderungen nach mehr Geschlechtergleichheit – genutzt werden? Grundsätzlich bleibt festzuhalten, dass Sicherheit ein soziales Konstrukt ist, das sich in gesellschaftlichen Diskursen herausbildet und verändert werden kann. Mit dem Konzept von menschlicher Sicherheit besteht die Chance, die Gefährdungen, denen sich Individuen durch staatliche und nicht-staatliche Gewalt oder durch die Abwesenheit staatlicher Handlungsfähigkeit ausgesetzt sehen, nicht nur analytisch in den Blick zu bekommen, sondern diese auch politisch zu thematisieren. Diese Chance wäre jedoch vertan, wenn unterschiedliche Handlungslogiken, die aus anderen Perspektiven zum Wohlergehen und dem Schutz der physischen Unversehrtheit von Individuen beitragen, der Handlungslogik von «Sicherheit» untergeordnet würden oder in dieser aufgehen würden. Der sicherheitspolitische Diskurs ist durch andere Machtstrukturen und Handlungslogiken geprägt als etwa der Entwicklungs- oder Menschenrechtsdiskurs. Themen, die im Sicherheitsdiskurs diskutiert werden, müssen sich immer einer Logik (und Prioritätensetzung) unterwerfen, die von den staatlichen Sicherheitsinteressen

machtvoller Akteure bestimmt wird, wie die derzeitige Anti-Terrorismuspolitik drastisch zeigt. Im Sicherheitsdiskurs steht der Schutz der physischen und psychischen Unversehrtheit von Menschen und die Abwehr möglicher Bedrohungen – auch für staatliche territoriale Integrität – im Vordergrund. Im Entwicklungsdiskurs geht es vorrangig darum, das physische Überleben und das Wohlergehen von Menschen sicherzustellen sowie deren geistige und körperliche Entfaltungsmöglichkeiten zu fördern. Im Diskurs über Rechte wiederum werden Rechte und Pflichten formuliert, durch die ein handelndes Subjekt erst konstituiert wird und durch die dessen Handlungsbefugnis im Hinblick auf andere Rechtssubjekte begrenzt wird. Außerdem bestehen in den einzelnen Diskursen jeweils andere Vorstellungen über die Rolle von Individuen. Aus einer Sicherheitsperspektive wird die handelnde Person immer zur passiven Empfängerin von Schutz, aus einer Entwicklungsperspektive steht die Aktivierung individueller Entfaltungsmöglichkeiten im Vordergrund, und aus einer Rechtsperspektive ist das Individuum ein handlungsfähiges Subjekt mit einklagbaren Rechten und Pflichten.

Die Wirkungsmächtigkeit dieser unterschiedlichen Akteursverständnisse ist nicht trivial, weshalb eine Verengung des Begriffs von menschlicher Sicherheit auf den Aspekt des Schutzes der körperlichen und geistigen Unversehrtheit dringend notwendig scheint. Anstatt Entwicklung und Rechte unter das Dach von menschlicher Sicherheit zu stellen, sollten diese Bereiche gleichberechtigt als weitere Säulen einer außen- und sicherheitspolitischen Strategie verstanden werden, in der auch Geschlechterfragen Berücksichtigung finden können.⁷ Dies kann beispielsweise dadurch geleistet werden, dass über alle Bereiche hinweg eine Aufhebung der Trennung von öffentlicher und privater Sphäre angestrebt wird. Dadurch geraten auch im Sicherheitsbereich geschlechterspezifische Formen psychischer und physischer Bedrohungen in den Blickpunkt, die sowohl mit militärischen als auch nicht-militärischen Mitteln abgewehrt werden können. Beispiele hierfür wären etwa die Bedrohung der Zivilbevölkerung durch bestimmte Waffentechnologien oder die Betonung ziviler Formen der Konfliktprävention. Im Entwicklungsbereich steht die gleichberechtigte Teilhabe und das »Empowerment« benachteiligter Akteursgruppen im Mittelpunkt, wodurch auch die Entwicklungsbedürfnisse von Frauen stärker Berücksichtigung finden. Dabei geht es um die Anerkennung von Frauen als ökonomische Subjekte, etwa was die Bedeutung von Hausarbeit anlangt, oder die konkrete Ausrichtung entwicklungspolitischer Projekte auf Frauen. Die Rechtsperspektive schließlich führt dazu, dass Frauen als gleichberechtigte Rechtssubjekte anerkannt werden, deren spezifische »Rechtsansprüche« dann in den Vordergrund rücken. Insbesondere in diesem Bereich verzeichneten internationale Frauen-NGOs seit Beginn der 1990er Jahre signifikante Erfolge, beispielsweise bei der Thematisierung von häuslicher Gewalt, von Vergewaltigung als Straftatbestand im Statut des Internationalen Strafgerichtshofs oder bei der Einforderung »reproduktiver Rechte«.

Die genannten konzeptuellen Unterschiede zwischen dem Sicherheits-, Entwicklungs- und Rechtsdiskurs sind nicht nur intellektuelle Spielereien, sie haben auch realpolitische Konsequenzen. So wurde beispielsweise jahrelang im Rahmen von UN-Abüstungskonferenzen auch über das Verbot von Antipersonen-Landminen verhan-

⁷ Zu einer ähnlichen Einschätzung gelangt Claudia v. Braunmühl bezogen auf den unabhängigen Stellenwert von Menschenrechten (Braunmühl 2002).

Tab. 2: Drei Säulen einer geschlechtergerechten Außen- und Sicherheitspolitik

	Human SECURITY	Human DEVELOPMENT	Human RIGHTS
Zugrundeliegende Handlungslogik	Schutz der psychischen und physischen Unversehrtheit, Abwehr von Bedrohungen	Sicherstellung des physischen Überlebens und Wohlergehens, Förderung der geistigen und körperlichen Entwicklungsmöglichkeiten	Zuweisung von Rechten und Pflichten, die ein handelndes Subjekt konstituieren und dessen Handlungsbefugnis im Hinblick auf andere Rechtssubjekte begrenzen
Akteursverständnis	Passive EmpfängerIn von Schutz	Aktivierung individueller Handlungsfähigkeit	Handlungsfähiges Subjekt mit einklagbaren Rechten und Pflichten
Integration der Geschlechterperspektive durch	■ Aufhebung der Trennung von öffentlicher und privater Sphäre ■ Wahrnehmung geschlechterspezifischer Formen psychischer und physischer Bedrohungen und ■ deren Abwehr unter Einsatz militärischer und nicht-militärischer Mittel	■ Aufhebung der Trennung von öffentlicher und privater Sphäre ■ Gewährung von gleichberechtigten Teilhabemöglichkeiten ■ Empowerment benachteiligter Akteure ■ Berücksichtigung der Entwicklungsbedürfnisse von Frauen	■ Aufhebung der Trennung von öffentlicher und privater Sphäre ■ Anerkennung von Frauen als gleichberechtigten Rechtssubjekten ■ Berücksichtigung der spezifischen «Rechtsansprüche» von Frauen

delt, ohne ein konkretes Ergebnis zu erzielen. Eine Lösung konnte erst dann erreicht werden, als dieser Verhandlungsgegenstand auf Betreiben einer Koalition von Nicht-regierungsorganisationen und unter der Schirmherrschaft Kanadas räumlich und organisatorisch aus dem Sicherheitskontext der UN-Abrüstungsverhandlungen ausgegliedert wurde. Gleichzeitig konnte gezeigt werden, dass Entwicklungschancen von Gesellschaften durch zahlreiche menschliche Opfer von Landminen – auch nach Abschluss von Kampfhandlungen – behindert werden. Letztendlich, so die Argumentation der BefürworterInnen eines Verbots von Antipersonen-Landminen, sei der «ökonomische Schaden» viel größer als der vermeintliche militärische Nutzen. Ihre Strategie bestand darin, das Thema aus dem Sicherheitsdiskurs in den Entwicklungsdiskurs zu überführen (vgl. Ulbert/Wisotzki 2001). Dieses Beispiel zeigt anschaulich, wie die inhaltliche Einordnung eines Gegenstandes in eine bestimmte Thematik einzelne Handlungsmöglichkeiten verschließt oder eröffnet, je nachdem, innerhalb welcher Diskurse Themen diskutiert werden und welche AkteurInnen die dominierende Handlungslogik vorgeben.

4 Fazit: Weniger ist mehr

Human Security ist ein Konzept, das durch den Fokus auf Individuen prinzipiell großes Potential zur Integration einer Geschlechterperspektive aufweist. In der Umsetzung des Konzeptes in tatsächliche Politik zeigen sich jedoch aufgrund der Breite und begrifflichen Unschärfe des Konzeptes eine Reihe von Schwierigkeiten, wie etwa auch die Bemühungen Kanadas zeigen, die eigene Außen- und Sicherheitspolitik daran zu orientieren. Die Strategie, Themen einen höheren Stellenwert auf der

politischen Tagesordnung zu verschaffen, läuft in Anbetracht der allgemein diskutierten Breite ins Leere, wodurch auch der strategische Nutzen zur Durchsetzung geschlechterpolitischer Forderungen leidet. Hinzu kommen die negativen Effekte, die mit der «Versicherheitlichung» von Themen verbunden sind, nämlich die Tatsache, dass mit den «traditionellen» AkteurInnen des Sicherheitsbereichs machtvolle AkteurInnen zu DiskursteilnehmerInnen werden, die mit ihrer Handlungslogik und ihren Prioritätensetzungen Diskurse dominieren können, und sich der Fokus dann häufig auf eine militärische Problembearbeitung hin verschiebt. Konzeptionell sinnvoller scheint daher eine außen- und sicherheitspolitische Strategie, die auf den drei Säulen Sicherheit, Entwicklung und Rechte basiert, mit einer deutlichen Einengung des Begriffs von menschlicher Sicherheit auf den Schutz der körperlichen und geistigen Unversehrtheit. Diese inhaltliche Verengung und Fokussierung von menschlicher Sicherheit versprechen ein Mehr an politischer Wirksamkeit.

Literatur

- Adede, Andronico O. (1995): Management of Environmental Disputes: Avoidance versus Settlement, in: Lang, Winfried (Hrsg.): Sustainable Development and International Law, London: Graham & Trotman, 115-124.
- Axworthy, Lloyd (2001): Human Security and Global Governance: Putting People First, in: Global Governance 7: 1, 19-23.
- Braunmühl, Claudia v. (2002): Sicherheit für wen und wovor? Kritische Anfragen zum Sicherheitskonzept der Vereinten Nationen, in: epd-Entwicklungspolitik: 1, 44-49.
- Commission on Human Security (2003): Human Security Now (<http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>), New York: Commission on Human Security.
- Gleditsch, Nils Petter (1998): Armed Conflict and the Environment: A Critique of the Literature, in: Journal of Peace Research 35: 3, 381-400.
- Graeger, Nina (1996): Environmental Security?, in: Journal of Peace Research 33: 1, 109-116.
- Homer-Dixon, Thomas F. (1991): On the Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict, in: International Security 16: 2, 76-116.
- Homer-Dixon, Thomas F. (1994): Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases, in: International Security 19: 1, 5-40.
- Homer-Dixon, Thomas F./Levy, Marc A. (1995): Environment and Security, in: International Security 20: 3, 189-198.
- Khong, Yuen Foong (2001): Human Security: A Shotgun Approach to Alleviating Human Misery?, in: Global Governance 7: 3, 231-236.
- Krause, Keith/Williams, Michael C. (1996): Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods, in: Mershon International Studies Review 40: 2, 229-254.
- Levy, Marc A. (1995): Is the Environment a National Security Issue?, in: International Security 20: 2, 35-62.
- Paris, Roland (2001): Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?, in: International Security 26: 2, 87-102.
- Peterson, V. Spike (Hrsg.) (1992): Gendered States. Feminist (Re)Visions of International Relations Theory, Boulder/London: Lynne Rienner.
- Ronnfeldt, Carsten F. (1997): Three Generations of Environment and Security Research, in: Journal of Peace Research 34: 4, 473-482.
- Tickner, Ann (1995): Re-visioning Security, in: Booth, Ken/Smith, Steve (Hrsg.): International Relations Theory Today, Cambridge: Polity Press, 175-197.
- Tickner, J. Ann (1992): Gender in International Relations. Feminist Perspectives on Achieving Global Security, New York: Columbia UP.

- Tickner, J. Ann (2001): *Gendering World Politics: Issues and Approaches in the Post-Cold War Era*, New York: Columbia UP.
- Ulbert, Cornelia/Wisotzki, Simone (2001): (Pre-) Structuring Argumentative Processes: The Impact of Institutional Settings on Banning Worst Forms of Child Labour and Landmines, Paper Presented at the 4th Pan European International Relations Conference, University of Kent, Canterbury, Sept. 8 – 10, 2001.
- UNDP (1994): *Human Development Report 1994* (<http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/>), New York/Oxford: Oxford UP.
- Waeber, Ole (1995): *Securitization and Desecuritization*, in: Lipschutz, Ronnie D. (Hrsg.): *On Security*, New York: Columbia UP, 46-86.

Human Security – a Useful Concept for a Gendered Foreign and Security Policy Strategy?

1 Human Security – a Breakthrough for a Gender-Sensitive Security Strategy?

In May 2003, the “Commission on Human Security” published its report with the appealing title of “Human Security Now” (Commission on Human Security 2003). The report is the result of a process of discussion over a period of about two years, which began with the setting up of a “Commission on Human Security” in January 2001.¹ The commission was called into being upon a Japanese initiative, directly after the so-called “Millennium Summit”² of the United Nations in September 2000, chaired by the former UN High Commissioner for Refugees, Sadako Ogata, and the Nobel Prize winner for economy, Amartya Sen. This was caused by the insight that not only armed conflicts but also hunger, diseases, and human rights violations have a negative effect on the lives and security of humans. The objective of the Commission’s work was to develop concepts and suggestions for solutions as to how the double goal that was formulated by UN Secretary General, Kofi Annan, at the millennium summit could be achieved, namely how to safeguard that people can live their lives in “freedom from want” and “freedom from fear”.

On the one hand, “human security” is enthusiastically celebrated as a concept focussing on humans (Axworthy 2001), yet at the same time some women critics pointed out that this concept was rather a “shotgun approach” (Khong 2001), when it came to reducing human suffering. Summarizing the debates on human security, the focussing of the concept on individuals obviously meets with consent, while its practical implementation rather seems to raise a few doubts. Considering such contradictory assessments, the question arises, whether the concept of human security will really be able to fulfil the expectations associated with that concept, especially from a feminist or gender policy perspective. In order to answer that question, I am first going to analyze the traditional security concept, as compared to the enlarged security concept which was mainly developed after the end of the East-West conflict, and the concept of human security, in order to find out what or who – from the perspectives of these different security concepts – shall be protected against threats – and by what means. On that basis, I will argue that, unlike the other security concepts, the change of paradigms towards individuals, as it becomes evident in the concept of human security, will allow for a gender-oriented perspective, but that for conceptional and practical political reasons a clear narrowing of the human security concept on the physical and mental integrity of individuals will be necessary.

1 For more information on the work of the Commission see <http://www.humansecurity-chs.org>.

2 For the millennium summit of the United Nations see <http://www.un.org/millennium>.

2 Human Security in the Tense Area of Competing Security Concepts

With the dissolution of the East-West conflict in the early 1990s, a growing number of discussions on an enlargement of the security concept set in.³ Of course, the debate was clearly shaped by the intentions of the traditional security researchers and the military, namely to safeguard their respective financial equipments. Symptomatic for that is the debate on “environment and security”, which mainly took place in the US-American security policy journal, *International Security*, oriented to political realism.⁴ But the counter reaction by those who traditionally were dealing with development issues, had not long to be waited for. By extending the security concept to include human security, they also demanded part of the “peace dividend” for all projects relevant for development. Thus the concept of “human security” in the *Human Development Report* of the United Nations Development Programme (UNDP) of 1994 (UNDP 1994) was in the centre of the debate on how to improve the chances for human development. In their foreign policy strategies, particularly Japan and Canada seek to take into account the idea of human security, and these countries are internationally seen as sponsors of that concept.⁵

In this context, the intentions associated with that concept become very clear: human security, on the one hand, serves as a mobilizing concept for a most heterogeneous coalition (see also Paris 2001: 88), on the other hand, certain issues shall be given a higher priority on the political agenda. The concept is so broad, however, that the question arises, to what extent the hopes associated with human security can in fact be realized, and particularly from a gender policy perspective.

The traditional concept of security is confined to national security that means to the protection of a state territory. If you compare that concept with the enlarged security concept, that also provides the basis for our German foreign policy, it becomes evident that basically only the range of objects is enlarged that are regarded as possible threats to state security. Our attention is newly focused now on threats to the environment and the economy, on internal state conflicts and international terrorism. But in the centre there was and still is, even with the enlarged security concept, the state's protection from external and internal threats. By its being focused on the state it does, however, not allow for a sufficient integration of the gender perspective, while the concept of human security – due to its radically changed perspective towards the individual – has a much stronger affinity to the demands which time and again have been voiced in feminist and gender-oriented research.⁶ Human security draws our attention to the “human aspects” of security and to rights and development, for which reason also issues such as post-conflict

3 For a good survey on the debate see the debate Krause/Williams 1996.

4 For the controversial debate in *International Security* cf. especially all contributions by Homer-Dixon 1991, Homer-Dixon 1994, Homer-Dixon/Levy 1995, Levy 1995. On the criticism from the perspective of peace and conflict research cf. Gleditsch 1998, Graeger 1996. As a general survey on the research on “Environment and Security” see Ronnfeldt 1997.

5 Cf. the respective websites of the Japanese Foreign Ministry (http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/) and the Canadian Foreign Ministry (<http://www.humansecurity.gc.ca>).

6 See also Peterson 1992, Tickner 1992, Tickner 1995, Tickner 2001.

situations, poverty and health risks are now being placed on the agenda. While both the traditional and the enlarged security concept are mainly focussed on the employment of state violence for warding off threats, the concept of human security presents a number of working strategies, including a large number of women actors. Aside from the states, these are international organizations, civil society actors and even actors from a private economic background. Moreover, the long-term perspective here is not only protection, but also the “empowerment” of the people concerned (see table 1).

Although, especially from a gender perspective, it should be welcomed that the security focus is now being placed on individuals instead of states, the labelling of traditional, development-relevant and legal issues as security issues could also turn out to be a Pyrrhic victory. With the “securitization” (Waever 1995) of individual areas, two things are in fact being changed: First of all, the way in which a certain situation is perceived is changing. If somebody or something is threatened, a defence mechanism will be generated, because those threatening my well-being will turn into my “enemies”. Secondly, also the repertoire of the potential means to deal with that problem will be changed and will finally even include a military perspective.

Tab.1: Comparison of Different Security Concepts

	Classical Security Concept	Enlarged Security Concept	Human Security
Understanding of Security	National security in the sense of the protection of national territorial integrity	The focus remains on national security, but with a broader understanding of the potential threats to security	Complementary to state/national security, focus on the «human aspects» of security, rights and development
Object of Reference	state	state	individual
Type of Threat	(Cross-national) military threat	New threatening situations, especially in the fields of environment and economy, through internal conflicts, terrorism	Cross- and intranational state conflicts, migration, post-conflict situations, poverty, health risks
Source of Threat	Security dilemma	Through the dissolution of ancient bi-polar structures: outbreak of old and new conflicts, cross-border problems	Stronger interdependencies as a consequence of globalization, political and economic inequalities and instabilities
Means for Warding off a Threat	Employment of state violence (especially military)	Employment of state violence that must be adapted to the changed threat scenarios, more state capacities through more international cooperation	Counter-measures on all levels by different actors (states, IOs, actors from the private economy, civil society actors), protection and «empowerment» of those concerned

The concept of a “humanitarian intervention”, for instance, clearly demonstrates the consequences of an enlarged security concept, since human rights shall be protected now also by military means. So, for instance, in the debate on “environment and security” people even thought about using “green berets” in analogy to the UN’s blue berets, to be able to militarily intervene, if it comes to a conflict of resources (cf. Adede 1995).

One intention of such securitization strategy originally was to create a new political awareness for a number of issues hitherto neglected. But the problem is that the concept of human security is very vague. There is no clear definition, but only a long list of areas affecting human security, with the effect that the concept becomes nearly all-embracing. Because of the vast number of issues to be dealt with under the key word of “human security”, no clear priorities can be set in the end, which certainly has been the case with the traditional security concept. Thus the strategic goal, namely giving traditional development issues a greater priority on the political agenda, will fail. The struggles regarding the distribution of scarce resources have remained unchanged.

3 Human Security as an Element of a Gendered Foreign and Security Policy Strategy

Given the disadvantages described, how can the concept of human security still be used in a productive manner – thus also in the sense of demanding more gender equality? Basically, it should be noted that security is a social model that is developed in social discourses and can be changed. The concept of human security provides the chance, not just to clearly analyze and recognize the risks to which individuals are exposed, both through state and non-state violence, or maybe also through the absence of a state’s capacity to act, but also to make them part of the political discourse. But that chance would be lost if the different logics of action, contributing from different perspectives to the well-being and protection of the physical integrity of individuals, were subordinated to a “security” logic of action or were totally absorbed by it. A security policy discourse is shaped by other power structures and logics of action than, for instance, a discourse on development or on human rights. Issues discussed within a security discourse are always subjected to a specific logic and setting of priorities, which are determined by the state security interests of powerful actors, as this can be seen dramatically in current anti-terrorist policies. Security discourses are focused on protecting the physical and mental integrity of humans, and the warding off of possible threats – including those directed against a state’s territorial integrity. The development discourse mainly deals with safeguarding the physical survival and well-being of humans and the enhancing of their mental and physical chances of development. The discourse on rights, in turn, formulates the rights and duties, by which an acting subject is originally constituted, and by which the latter’s right to act is limited with respect to other legal subjects. Beyond that, these individual discourses are based on different ideas about the roles to be played by individuals. From a security perspective, the acting person will always be a passive recipient of protection, from a development perspective, the support of chances for individual development will be most important, and from a legal perspective, an individual is a subject capable of acting, which enjoys actionable rights and duties.

The powerful effect of the different actors' concepts is nothing trivial, for which reason a narrowing of the concept of human security to the aspect of protecting the physical and mental integrity of humans seems to be urgently necessary. Rather than placing development and rights under the 'roof' of human security, these areas should be seen as further pillars – all equal in value – for a foreign and security policy strategy, where gender issues can also be taken into consideration.⁷ This could, for instance, be achieved by seeking to abolish the separation of public and private spheres across all areas. Thus, also in the security area gender-specific forms of psychical and physical threats will be focussed, which can be warded off either by military or non-military means. Examples in this context are: the threats against the civilian population through particular arms technologies, and the emphasizing of civil forms of conflict prevention. In the area of development, the focus is placed on an equal participation and the "empowerment" of certain disadvantaged groups of actors, whereby also the development requirements of women are better taken into account. This is a matter of recognizing women as economic subjects, for instance when it comes to acknowledging the importance of housework, or the targeting of development policy projects especially for women. The legal perspective will finally lead to recognizing women as equal legal subjects, whose specific "legal claims" will then be given particular attention. Especially in that area, international women's NGOs have been significantly successful since the beginning of the 1990s, for instance by publicly discussing the issue of domestic violence, by defining rape as a criminal act embodied in the statutes of the International Criminal Court, or by claiming their "rights of reproduction".

Tab. 2: Three Pillars for a Gendered Foreign and Security Policy

	Human SECURITY	Human DEVELOPMENT	Human RIGHTS
Underlying logic of action	Protecting of psychical and physical integrity, warding off threats	Safeguarding physical survival and well-being, promoting chances for mental and physical development	Assignment of the rights and duties constituting an acting subject and limiting his/her right to act with respect to other legal subjects
Actors' self-conception	Wo/men passively receiving protection	Activation of an individual capacity to act	Subject capable of acting, with actionable rights and duties
Integrating the gender perspective by	■ Abolishing the separation of public and private spheres ■ Perceiving gender-specific forms of mental and physical threats and their ■ Warding off by employing both military and non-military means	■ Abolishing the separation of public and private spheres ■ Granting equal chances of participation ■ Empowerment of disadvantaged actors ■ Taking into account the development requirements of women	■ Abolishing the separation of public and private spheres ■ Recognition of women as legal subjects with equal rights ■ Taking into account the specific «legal claims» of women

⁷ A similar view was taken by Claudia v. Braunmühl in relation to the absolute importance of human rights (Braunmühl 2002).

The mentioned conceptual differences that exist between security, development and legal discourses are not just some intellectual games, but also have their consequences in practical politics. Thus, for instance in the context of UN disarmament conferences, years were spent on negotiating about the banning of anti-personnel mines, without ever arriving at any tangible results. A solution could be achieved only after this subject matter of the negotiations had been spatially and organizationally removed from the security context of the UN disarmament negotiations – upon an initiative by a coalition of non-governmental organizations, and under the patronage of Canada. At the same time, it could be demonstrated that chances for the development of societies are impeded when there are numerous human victims of landmines – even after the end of the fighting. In the last analysis – so the argumentation of the supporters of the ban on anti-personnel mines – the “economic damage” was much bigger than any supposed military benefit. Their strategy was to take the issue away from a security discourse and to embed it in a discourse on development (cf. Ulbert/Wisotzki 2001). This example clearly demonstrates how the placing of an issue in a particular context of contents will either seclude or open up particular possibilities of action, depending on which discourses the issues will be discussed in and which actors will determine the prevailing logic of action.

4 Conclusion: Less is More

Human security is a concept which, by focussing on individuals, in principle has a great potential for including the gender perspective. However, when it comes to translating the concept into practical politics, a number of problems become evident that result from the broad character and the vagueness of that concept, which becomes evident, for instance, by Canada’s endeavours to use the concept as an orientation for its own foreign and security policy. The strategy of giving issues a higher priority on the political agenda – in a too broad and general context of discussion – will lead to nothing, so that the strategic advantages for the enforcement of gender policy demands will equally be reduced. Beyond that, there are some negative effects associated with that “securitization” of issues, namely that an inclusion of the “traditional” actors from the field of security will have the effect that powerful actors participate in the discourse, who – with their logic of power and with the priorities they set – could be dominating certain discourses, so that often the focus could be shifted towards a military way of tackling problems. Thus, a better concept for a foreign and security policy strategy seems to be one that is based on the three pillars of security, development and rights, with a clear narrowing of the human security concept to the protection of physical and mental integrity. Such a narrowing and focussing of the human security concept would certainly lead to a greater political efficiency.

Bibliography

- Adede, Andronico O. (1995): Management of Environmental Disputes: Avoidance versus Settlement, in: Lang, Winfried (Hrsg.): Sustainable Development and International Law, London: Graham & Trotman, 115-124.

- Axworthy, Lloyd (2001): Human Security and Global Governance: Putting People First, in: *Global Governance* 7: 1, 19-23.
- Braunmühl, Claudia v. (2002): Sicherheit für wen und wovor? Kritische Anfragen zum Sicherheitskonzept der Vereinten Nationen (Security for whom and against what? Critical enquiries on the security concept of the United Nations), in: *epd-Entwicklungspolitik* 1, 44-49.
- Commission on Human Security (2003): Human Security Now (<http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>), New York: Commission on Human Security.
- Gleditsch, Nils Petter (1998): Armed Conflict and the Environment: A Critique of the Literature, in: *Journal of Peace Research* 35: 3, 381-400.
- Graeger, Nina (1996): Environmental Security?, in: *Journal of Peace Research* 33: 1, 109-116.
- Homer-Dixon, Thomas F. (1991): On the Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict, in: *International Security* 16: 2, 76-116.
- Homer-Dixon, Thomas F. (1994): Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases, in: *International Security* 19: 1, 5-40.
- Homer-Dixon, Thomas F./Levy, Marc A. (1995): Environment and Security, in: *International Security* 20: 3, 189-198.
- Khong, Yuen Foong (2001): Human Security: A Shotgun Approach to Alleviating Human Misery?, in: *Global Governance* 7: 3, 231-236.
- Krause, Keith/Williams, Michael C. (1996): Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods, in: *Mershon International Studies Review* 40: 2, 229-254.
- Levy, M. A. (1995): Is the Environment a National Security Issue?, in: *Int. Security* 20: 2, 35-62.
- Paris, Roland (2001): Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?, in: *International Security* 26: 2, 87-102.
- Peterson, V. Spike (Hrsg.) (1992): *Gendered States. Feminist (Re)Visions of International Relations Theory*, Boulder/London: Lynne Rienner.
- Ronnfeldt, Carsten F. (1997): Three Generations of Environment and Security Research, in: *Journal of Peace Research* 34: 4, 473-482.
- Tickner, Ann (1995): Re-visioning Security, in: Booth, Ken/Smith, Steve (Hrsg.): *International Relations Theory Today*, Cambridge: Polity Press, 175-197.
- Tickner, J. Ann (1992): *Gender in International Relations. Feminist Perspectives on Achieving Global Security*, New York: Columbia UP.
- Tickner, J. Ann (2001): *Gendering World Politics: Issues and Approaches in the Post-Cold War Era*, New York: Columbia UP.
- Ulbert, C./Wisotzki, S. (2001): (Pre-) Structuring Argumentative Processes: The Impact of Institutional Settings on Banning Worst Forms of Child Labour and Landmines, Paper Presented at the 4th Pan European International Relations Conference, University of Kent, Canterbury, Sept. 8 – 10, 2001.
- UNDP (1994): Human Development Report 1994 (<http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/>), New York/Oxford: Oxford UP.
- Waever, Ole (1995): Securitization and Desecuritization, in: Lipschutz, Ronnie D. (Hrsg.): *On Security*, New York: Columbia UP, 46-86.

ZUM DISKUSSIONSVERLAUF

Kanada ist auf internationaler Ebene neben Japan führend im Bemühen, dem Konzept der Human Security zum Durchbruch zu verhelfen. Dabei folgt die Regierung einer Definition von Human Security, welche «freedom from fear», also die physische Unversehrtheit des Individuums in den Mittelpunkt stellt und strukturelle Bedingungen (sozioökonomisch, kulturell, Umwelt u. a.) außen vor lässt. **Roman Waschuk** veranschaulichte den Anspruch seiner Regierung, den Schutz des Menschen an oberster Stelle der nationalen und internationalen Sicherheitsagenda zu platzieren. Die Relevanz von Geschlecht als zentraler Kategorie in der Erfahrung gewaltförmiger Konflikte scheint dabei anerkannt. Er hob hier u. a. eine Gender-Training-Initiative hervor, die Kanada gemeinsam mit Großbritannien auf den Weg gebracht hat sowie die Durchführung mehrerer Runder Tische mit über 100 kanadisch-afghanischen Frauen.

Die Darstellung Waschuks wurden von **Rosalind Boyd** weitgehend bestätigt, jedoch auch relativiert. Kanada habe in dem Ziel der Förderung von Human Security Wege und Möglichkeiten vor allem außerhalb bestehender Kanäle gesucht und gefunden, insbesondere unter Einbezug zivilgesellschaftlicher Perspektiven. Auswirkungen im Zuge des 11. September 2001 seien allerdings auch hier nicht ausgeblieben, wie eine restriktivere Flüchtlings- und Asylpolitik zeige.

Boyd thematisierte den Einfluss kanadischer Frauenorganisationen auf die Human-Security-Agenda und warf die Frage auf, ob dabei lediglich eine Kooptierung vonstatten gehe oder die Debatte um Human Security einen Schein erzeuge, der anders geartete Realitäten/Praktiken verdecke. Sie würdigte die Einführung eines Gender-Trainings für ziviles und militärisches Personal, kritisierte aber eine mangelnde Konsequenz im Hinblick auf wirksames Monitoring oder Konzeption. Es stelle sich die Frage, inwieweit die Institutionalisierung von Gender genau den kritischen Stachel unterlaufe, der gebraucht werde, um tatsächlich Transformationen des globalen Systems zu erreichen, welches zu größerer Armut, Gewalt und einer militaristischen Kultur beitrage. Die Human-Security-Agenda taste die neoliberal-militärische Globalisierungsagenda nicht an und stärke womöglich den Status quo. Realpolitische Entwicklungen in Kanada selbst stellten zukünftige Bemühungen um Human Security in Frage.

Als Repräsentant der **bundesdeutschen** Außen- und Sicherheitspolitik hatte der Terrorismusbeauftragte **Georg Witschel** die Aufgabe, die deutsch-europäische Politik in den Konzepten der erweiterten Sicherheit bzw. der Human Security zu verorten. Die Kernthese seines Vortrages lautete, beide Konzepte seien, wenn nicht deckungsgleich, so doch sehr ähnlich und vor allem komplementär in Bezug auf Bedrohungsanalyse, Einschätzung der Sicherheitschancen und -risiken sowie in den entsprechenden Politiken, insbesondere der Krisenprävention. Unterschiede bestünden, wo der Human-Security-Ansatz über das «freedom from fear» hinausgehe und eine «freedom from want» oder «freedom to take actions on one's behalf» einfordere. Der

Sicherheitsbegriff würde damit zu stark ausgeweitet; die Politik könne eine solche Sicherheit nicht gewährleisten.

Die sicherheitspolitischen Bedrohungen für Deutschland/Europa gehen gemäß der Europäischen Sicherheitsstrategie und den neuen Verteidigungspolitischen Richtlinien aus von: asymmetrischen Gefährdungen durch internationalen und transnationalen Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie Staatszerfall und damit zusammenhängend die Ausbreitung international organisierten Verbrechens. Bemerkenswert in der Diskussion war, dass Witschel auf Nachfragen die Auffassung äußerte, dass die Reihenfolge der Bedrohungen in diesen Bedrohungsanalysen auch eine Reaktion auf die Prioritätensetzung der USA unter dem Eindruck des 11.9.2001 darstelle und in ihrer Reihenfolge «nicht zwingend logisch» sei. Man könne auch die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen an die erste Stelle setzen. Tatsächlich rangiere das Thema der terroristischen Bedrohung in Deutschland/ Europa eher auf dem zweiten Platz. Einen «strategischen Dialog» hat es mit der US-amerikanischen Seite seiner Einschätzung nach nicht gegeben. Zudem sei die Priorisierung jedenfalls auf US-Seite auch vor dem Hintergrund der Interessen der klassischen sicherheitspolitischen Eliten zu sehen. Auch das Solana-Papier als Grundlage der neuen EU-Sicherheitsstrategie sei nicht Resultat eines breit angelegten Dialogs mit den EU-Mitgliedstaaten, erst recht nicht mit deren Zivilgesellschaften, sondern sei im engen (sicherheitspolitischen) Kreis erarbeitet und dann in einer etwas breiteren «Halböffentlichkeit» erörtert worden. In seinem Vortrag legte Witschel die «Antworten deutscher und europäischer Sicherheitspolitik» auf die definierte Bedrohungslage dar, die im Begriff der «erweiterten Sicherheit» gebündelt seien. Er betonte die Notwendigkeit einer geschlechtergerechten Politik gerade für den präventiven Bereich. Trotz einiger positiver Beispiele des Einbezugs der Gender-Perspektive bei Assessment-Missionen bliebe die Umsetzung von UN-Resolution 1325 deutlich verbesserungswürdig. Hier verwies er u. a. auf entsprechende Vorschläge des Frauensicherheitsrates, welche dieser dem Auswärtigen Amt erst kürzlich zur Verfügung gestellt hatte (s. Anhang).

Das Thema der Krisenprävention sorgte für rege Diskussion. Die Bundesregierung wurde in ihrer Politik scharf kritisiert. Diese Kritik nahm Witschel zum Teil an und bestätigte, dass immer noch viel zu selten wirksam präventiv agiert werde, auch wenn «wir auf diplomatischer Ebene eine Menge unternehmen, um Krisen zu entschärfen». Jedoch würden «Konflikte, die man entschärft, natürlich nie öffentlichkeitswirksam». Er gestand jedoch auch zu, dass «uns im Zweifel viel mehr Konflikte, die sich verschärfen, bekannt sind, ohne dass wir rechtzeitig intervenieren können». Und dass es bisher keine klaren Kriterien für mögliche zivile Krisenprävention gebe. Hier komme dem in Vorbereitung befindlichen Aktionsplan Krisenprävention der Bundesregierung erhebliche Bedeutung zu.

Ausgangspunkt für den Beitrag von **Cornelia Ulbert** war die Feststellung, dass in der Debatte um Human Security das Konzept mit seiner Konzentration auf Individuen zwar einerseits Zustimmung finde, andererseits eine praktische Umsetzung eher bezweifelt werde. Somit stelle sich die Frage, ob mit dem Konzept verbundene Erwartungen aus feministischer/ geschlechterpolitischer Perspektive erfüllt werden könnten. In Unterscheidung der verschiedenen Sicherheitskonzepte (klassisch, erweitert, menschlich), bzgl. ihrer jeweiligen Prämissen und Handlungslogiken zeigte Ulbert im Widerspruch zu Witschel auf, dass der erweiterte Sicherheitsbegriff den

Schutz des Staates in den Mittelpunkt stellte. Somit sei hier keine befriedigende Integration der Geschlechterperspektive möglich. Im Hinblick auf eine Bearbeitungsstrategie entstehender Konflikte stünde nach wie vor der Einsatz staatlicher Gewalt im Vordergrund. Die Gefahr, die mit einer sicherheitspolitischen Besetzung traditionell entwicklungsrelevanter und menschenrechtlicher Themen einhergehe, sei nicht zu unterschätzen: die mögliche Problembearbeitung erweitere sich um militärische Komponenten. Ulbert plädierte für ein Drei-Säulen-Modell einer geschlechtergerechten Außen- und Sicherheitspolitik, in dem (human) security, (human) development und (human) rights gleichberechtigt nebeneinander stehen (s. ihre Ausführungen) – eine Anregung, die Roman Waschuk später aufgriff.

In der Diskussion wurden bestehende internationale Sicherheitsstrukturen wie der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen von Cornelia Ulbert kritisiert, da diese zum Teil selbst konfliktauslösend wirkten. Die Alternative sei in regionalen Strategien der Konfliktbearbeitung zu suchen. Hier sei auch eine alte feministische Forderung einzubringen: die Aufhebung der Trennung von öffentlicher und privater Sphäre. Als Beispiel wurde auf Afghanistan und die isolierte Unterbringung der internationalen Einsatzkräfte eingegangen. Die Berücksichtigung der Kategorie Gender lasse ein anderes Verständnis von peace-keeping zu. Andere Strategien der Konfliktbearbeitung und der Konfliktprävention rückten in den Blick.

Offene Fragen und Thesen für weitere Debatten:

- Kann eine Regierung glaubwürdig das Konzept der Human Security propagieren, wenn gleichzeitig die eigene Rüstungspolitik dem eigenen Anspruch zuwider läuft?
- Inwieweit untergräbt die Institutionalisierung von Gender den kritischen Stachel, der gebraucht wird, um tatsächliche Transformationen des globalen Systems zu erreichen?
- Auch die Human-Security-Agenda unterliegt einem maskulinen Staatsverständnis, und sie steht im Widerspruch zu einer neoliberalen Wirtschaftspolitik.
- Die Human-Security-Agenda versäumt es, die neoliberal-militärische Globalisierungsagenda anzutasten.
- Derzeitige internationale Konfliktlösungsmechanismen sind zum Teil selbst konfliktauslösend. Die Alternative liegt in regionalen Strategien der Konfliktbearbeitung.
- Um zu einem kohärenten Ansatz der Konfliktbearbeitung und -prävention zu gelangen, ist eine Aufhebung der Trennung von öffentlicher und privater Sphäre auch in der Sicherheitspolitik notwendig. Human Security ermöglicht dies.

COURSE OF DISCUSSION

Besides **Japan**, **Canada** is internationally leading the effort to propagate the human security concept. Thereby, the government follows a definition of human security that places the main emphasis on “freedom from fear”, i.e. the individual’s physical integrity, while structural conditions (socio-economic, cultural, environmental and others) are largely excluded. **Roman Waschuk** illustrated his government’s claim to be putting the protection of humans right on top of the national and international security agenda. Thus, the relevance of gender as a central category in the experience of violent conflicts seems to be generally acknowledged. In this context, he was highlighted, among other things, a gender-training initiative started by Canada in collaboration with Great Britain, and the organization of a number of Round Tables with more than 100 Canadian-Afghan women attending.

Waschuk’s description was largely confirmed by Rosalind Boyd, yet also put into perspective. With the goal of promoting human security, Canada had searched for and found a number of ways and means, primarily beyond existing channels, especially by including civil society perspectives. But in the aftermath of September 11th, 2001, repercussions like the more restrictive refugee and political asylum policies emerged. Boyd broached the issue of the influence of Canadian women’s organizations on the human security agenda, and raised the question whether only a kind of co-optation took place here, or whether the debate on human security created an appearance concealing other realities and practices. She appreciated the introduction of a gender-training for civil and military personnel, but criticized a lack of consistency in terms of efficient monitoring and conception. The question would arise, in how far the institutionalization of gender undermined the critical sting that was needed to actually achieve transformations of the global system that contributed to more poverty, violence and militaristic culture. The human security agenda failed to question the neoliberal-militaristic agenda of globalization and possibly even strengthened the status quo. Developments of the realpolitik in Canada itself called into question all future endeavours for human security.

Representing the **Federal German** foreign and security policy, the Commissioner on Terrorism, **Georg Witschel**, had the task of placing German-European politics in the concept of enlarged security, respectively human security. The core thesis in his lecture was that both concepts were, if not identical, certainly very similar and above all complementary with regard to their threat analysis, their assessment of the chances and risks for security as well as their respective policies, particularly concerning crisis prevention. Differences could be found whenever the human security approach went beyond “freedom from fear” and demanded “freedom from want” or “freedom to take actions on one’s behalf”. This would enlarge the security concept by far; and politics could never safeguard such types of security.

According to the European security strategy and the new defence policy directives, security policy threats for Germany/Europe are caused by asymmetrical threats

by international and transnational terrorism, a proliferation of weapons of mass destruction and state failure and, as a consequence, a proliferation of organized crime at an international level. Most remarkable in the discussion was that Witschel, when asked explicitly, expressed his view that the order in which the threats were presented by these threat analyses was also a reaction to the US American setting of priorities in the wake of September 11th, 2001, and that the threats were “not inescapably logical” in their order. One could as well place the threat by weapons of mass destruction at the top of the list. As a matter of fact, the issue of terrorist threats in Germany and Europe rather occupied the second position on the list. In his opinion, a “strategic dialogue” with the US American side had never taken place. Moreover, that prioritizing also had to be seen against the background of the interests of the classical security policy elites (at least on the part of the US). Even the Solana paper, the foundation of the new security strategy of the EU, had not at all been the result of a broad dialogue with the EU member states, let alone with their civil societies, but had been elaborated within the narrow (security policy) circle, and then discussed by a somewhat broader “semi-general public”.

In his lecture, Witschel summed up the “responses by German and European security policies” to the defined threat situation, which were bundled in the “enlarged security” concept. He emphasized the need for gendered politics especially in the field of prevention. Despite a number of positive examples, where gender perspectives had been included in assessment missions, the implementation of UN Resolution number 1325 was clearly in need of improvement. In this context, he *inter alia* mentioned the respective proposals made by the Women’s Security Council, which the latter had made available to the Foreign Office just recently (see annex).

The issue of crisis prevention triggered a lively discussion. The policies pursued by the Federal Government were sharply criticized. Part of that criticism was accepted by Witschel, who confirmed that efficient preventive actions were still taken much too seldom, even if, “at a diplomatic level, we do a lot for easing crises”. Of course, the “conflicts that had been eased were never brought to the attention of a broader public”. He admitted, however, that “we probably know more conflicts that are escalating without being able to intervene in due time”, and that, so far, there were no clear-cut criteria for possible civil crisis prevention. Here, the Federal Government’s action plan for crisis prevention, which was being developed, would be of considerable importance.

The starting point for the contribution by **Cornelia Ulbert** was a statement that, in the debate on human security, the concept and its focus on individuals was on the one hand approved, but that, on the other hand, its practical implementation rather met with doubts. Therefore the question would arise whether or not the expectations associated with that concept could be fulfilled from a feminist/gender policy perspective. Differentiating between the various security concepts (classical, enlarged, human) with respect to their individual premises and logics of action, Ulbert – contrary to Witschel – demonstrated that the enlarged security concept focused on the protection of the state. It thus did not allow for a satisfactory inclusion of the gender perspective. As to a management strategy for emerging conflicts, the employment of state violence was still the main option. The danger involved in a security policy usurpation of traditional development-related and human rights issues should not be underestimated: the potential management of the problems

extended to the military components. Ulbert advocated a three-pillared model for a gendered foreign und security policy, where (human) security, (human) development and (human) rights were on an equal footing (see her own statements) – a suggestion later taken up by Roman Waschuk.

During the discussion, a number of international security structures, such as the United Nations Security Council, were criticized by Cornelia Ulbert, because to some extent they triggered conflicts themselves. An alternative would rather be found in regional conflict management strategies. In that context, an ancient feminist demand should be voiced again: the abolition of the separation of public and private spheres. Afghanistan and the isolated accommodation of the international forces were mentioned as an example. The inclusion of the gender category allowed for a different peacekeeping concept. Other strategies of conflict management and conflict prevention would come into view.

Open questions and theses for further debates:

- Can a government credibly propagate the concept of human security if, at the same time, its own arms policies counteract its political claims?
- To what extent does the institutionalization of gender undermine the critical sting necessary to arrive at a genuine transformation of the global system?
- Even the human security agenda is subject to a masculine state concept and contradicts all neoliberal economic policies.
- The human security agenda fails to question the neoliberal-militaristic globalization agenda.
- Current international mechanisms of conflict settlement partly trigger conflicts themselves. Regional strategies of conflict management are the alternative.
- To arrive at a coherent approach for the management and prevention of conflicts, the abolition of the separation of public and private spheres is needed in security policies, as well. Human security makes this possible.

Anhang / Appendix

Friedens- und Sicherheitspolitik & Zivile Konfliktprävention aus feministischer Perspektive – das Schwerpunktthema des Gunda-Werner-Instituts

Die internationale Friedens- und Sicherheitspolitik in ihren feministischen und geschlechterpolitischen Implikationen wurde seit dem 11. September 2001 systematisch zum Arbeitsschwerpunkt des Gunda-Werner-Instituts entwickelt und korrespondiert mit dem Schwerpunktthema der Heinrich-Böll-Stiftung «Außen-, Sicherheitspolitik und Konfliktprävention». Wesentliche Projekte und Aktivitäten des Feministischen Instituts sind bisher:

- das 2. Gunda-Werner-Promotionskolleg in Kooperation mit dem Studienwerk der Heinrich-Böll-Stiftung und der Universität Bremen (PD Dr. Christine Eifler): «Genderdynamiken in gewaltförmigen Konflikten»;
- Internationale Tagung «Brauchen wir einen Weltfrauensicherheitsrat?» (14./15. September 2002) in Kooperation mit der Frauenaktion Scheherazade (hierzu liegt eine Dokumentation vor);
- Workshop «Die Bundesrepublik im UN-Sicherheitsrat: feministische und genderpolitische Forderungen an die Rolle und Politik der Bundesregierung» (17. Januar 2003) (hierzu liegt eine Dokumentation vor);
- Fachtagung «PazifistInnen/Pazifismus. Friedens- und Konfliktforschung als Geschlechterforschung» in Kooperation u.a. mit dem Zentrum für Interdisziplinäre Frauen- und Geschlechterforschung der Technischen Universität Berlin (9./10. Mai 2003).

Darüber hinaus beteiligte sich das Institut am im März 2003 gegründeten Frauensicherheitsrat, einem Netzwerk von frauen- und friedenspolitisch engagierten Expertinnen aus Wissenschaft, entwicklungspolitischen Zusammenhängen und NGOs in der BRD. Zweck ist, die Bundesregierung während ihrer Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat (kritisch) zu begleiten und zu unterstützen, frauenpolitische Interessen in Diskussions- und Entscheidungsprozesse des UN-Sicherheitsrats verstärkt einzubringen. Sein vorrangiges Ziel: die Umsetzung der UN-Resolution 1325 vom Oktober 2000 voranzutreiben.

Begleitet und unterstützt in diesem Themenschwerpunkt wird das Institut durch ein ehrenamtliches Gremium, die Arbeitsgruppe «Gender in der Friedens- und Sicherheitspolitik und Zivilen Konfliktprävention», an der sich namhafte Wissenschaftlerinnen und andere Expertinnen aus der politischen Praxis beteiligen.

Outline of the Report of the Commission on Human Security¹

Human security – now

People's security around the world is interlinked – as today's global flows of goods, services, finance, people and images highlight. Political liberalization and democratization open new opportunities but also new fault lines, such as political and economic instabilities and conflicts within states. More than 800,000 people a year lose their lives to violence. About 2.8 billion suffer from poverty, ill health, illiteracy and other maladies. Conflict and deprivation are interconnected. Deprivation has many causal links to violence, although these have to be carefully examined. Conversely, wars kill people, destroy trust among them, increase poverty and crime, and slow down the economy. Addressing such insecurities effectively demands an integrated approach.

The report's call for human security is a response to the challenges in today's world. Policies and institutions must respond to these insecurities in stronger and more integrated ways. The state continues to have the primary responsibility for security. But as security challenges become more complex and various new actors attempt to play a role, we need a shift in paradigm. The focus must broaden from the state to the security of people – to human security.

Human security means protecting vital freedoms. It means protecting people from critical and pervasive threats and situations, building on their strengths and aspirations. It also means creating systems that give people the building blocks of survival, dignity and livelihood. Human security connects different types of freedoms – freedom from want, freedom from fear and freedom to take action on one's own behalf. To do this, it offers two general strategies: protection and empowerment. Protection shields people from dangers. It requires concerted effort to develop norms, processes and institutions that systematically address insecurities. Empowerment enables people to develop their potential and become full participants in decision-making. Protection and empowerment are mutually reinforcing, and both are required in most situations.

Human security complements state security, furthers human development and enhances human rights. It complements state security by being people-centered and addressing insecurities that have not been considered as state security threats. By looking at “downside risks”, it broadens the human development focus beyond “growth with equity”. Respecting human rights is at the core of protecting human security.

Promoting democratic principles is a step toward attaining human security and development. It enables people to participate in governance and make their voices heard. This requires building strong institutions, establishing the rule of law and empowering people.

¹ Quelle: <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/outline.html>.

Ways to advance the security of people

Human security seeks to strengthen and bring together efforts to address issues such as conflict and deprivation. Attempts are being made, for example, to realize the United Nations' Millennium Declaration and the Millennium Development Goals (MDGs). Achieving human security requires building on and going beyond the MDGs, by undertaking efforts to address the full range of critical and pervasive threats facing people.

Protecting people in violent conflict: Civilians are the main casualties in conflicts. Both norms and mechanisms to protect civilians should be strengthened. This requires comprehensive and integrated strategies, linking political, military, humanitarian and development aspects. The Commission proposes placing human security formally on the agenda of security organizations at all levels. There are critical gaps in how human rights are upheld, in respect for citizenship and humanitarian law. These gaps need to be closed as well as attention given to ending the impunity of perpetrators of human rights violations. Community-based strategies to promote coexistence and trust among people will support these efforts. Equally urgent is meeting the life-saving needs of people through humanitarian assistance. Special attention should be given to protecting women, children, the elderly and other vulnerable groups. Disarming people and fighting crime through preventing the proliferation of weapons and illegal trade in resources and people has to be a priority.

Protecting and empowering people on the move: For the majority of people, migration is an opportunity to improve their livelihood. For others, migrating is the only option to protect themselves, such as those forced to flee because of conflicts or serious human rights violations. Others may also be forced to leave their homes to escape chronic deprivations or sudden downturns. Today, there is no agreed international framework to provide protection or to regulate migration, except for refugees. The feasibility of an international migration framework should be explored, through establishing the basis of high-level and broad-based discussions and dialogues on the need to strike a careful balance between the security and development needs of countries, and the human security of people on the move. Equally important is to ensure the protection of refugees and internally displaced persons, and identify ways to end their plight.

Protecting and empowering people in post-conflict situations: Cease-fire agreements and peace settlements may mark the end of conflict, but not necessarily the advent of peace and human security. The responsibility to protect people in conflict should be complemented by a responsibility to rebuild. A new framework and a funding strategy are necessary to rebuild conflict-torn states – one that focuses on the protection and empowerment of people. Such a human security framework emphasizes the linkages among the many issues affecting people, such as ensuring people's safety through strengthening civilian police and demobilizing combatants; meeting immediate needs of displaced people; launching reconstruction and development; promoting reconciliation and coexistence; and advancing effective governance. To be successful, it requires setting up unified leadership for all actors

close to the delivery point of human security. To implement such a framework, a new fundraising strategy should be designed for post-conflict situations, at field level, to ensure coherence in the planning, budgeting and implementation of human security related activities.

Economic insecurity – the power to choose among opportunities: Extreme poverty remains pervasive. The proper functioning of markets as well as development of non market institutions are key to poverty eradication. Efficient and equitable trade arrangements, economic growth reaching the extreme poor and a fair distribution of benefits are essential. Together with addressing chronic poverty, human security focuses on sudden economic downturns, natural disasters and the social impacts of crises. To make people secure when crisis hits or to enable them to move out of poverty, we need social arrangements to meet their basic needs and ensure an economic and social minimum. Three-quarters of the world's people are not protected by social security or do not have secure work. Efforts to ensure sustainable livelihoods and work based security for all need to be strengthened. Access to land, credit, education, and housing, especially for poor women, is critical. An equitable distribution of resources is key to livelihood security and can enhance people's own capacity and ingenuity. Social protection measures and safety nets can advance a social and economic minimum. States, supported by the international system, need to establish early warning and prevention measures for natural disasters and economic or financial crises.

Health for human security: Despite the progress in healthcare, 22 million people died of preventable diseases in 2001. HIV/AIDS will soon become the greatest health catastrophe. In their urgency, depth and impact, global infectious diseases, poverty-related threats and health deprivations arising from violence are particularly significant. All health actors should promote health services as public goods. It is essential to mobilize social action and invest in supportive social arrangements, including the access to information, to remove the root causes of ill health, to provide early warning systems and to mitigate health impacts once a crisis occurs. Providing access to life-saving drugs is critical for those in developing countries. An equitable intellectual property rights regime needs to be developed to balance incentives for research and development with ensuring people's access to affordable life-saving drugs. The international community must also form a global network of partnerships for health, promoting, for example, a global surveillance and control system for infectious diseases.

Knowledge, skills and values – for human security: Basic education and public information that provide knowledge, life skills and respect for diversity are particularly important for human security. The Commission urges the international community to actively help the achievement of universal primary education, with a particular emphasis on girls' education. Schools should not create physical insecurities, but protect students from violence including sexual violence. Education should foster respect for diversity and promote the multiplicity of our identities by employing a balanced curriculum and method of instruction. Public media are important as they can provide information on life skills and political issues, and give people voice in

public debate. Not only should education and the media provide information and skills that will improve work opportunities and family health, but they should also enable people to actively exercise their rights and fulfill their responsibility.

Based on the foregoing the Commission has arrived at policy conclusions in the following areas:

1. Protecting people in violent conflict
2. Protecting people from the proliferation of arms
3. Supporting the security of people on the move
4. Establishing human security transition funds for post-conflict situations
5. Encouraging fair trade and markets to benefit the extreme poor
6. Working to provide minimum living standards everywhere
7. According higher priority to ensuring universal access to basic health care
8. Developing an efficient and equitable global system for patent rights
9. Empowering all people with universal basic education
10. Clarifying the need for a global human identity while respecting the freedom of individuals to have diverse identities and affiliations.

Linking the many initiatives

For each of these policy conclusions joint efforts are necessary – a network of public, private, and civil society actors who can help in the clarification and development of norms, embark on integrated activities, and monitor progress and performance. Such efforts could create a horizontal, cross-border source of legitimacy that complements traditional vertical structures. This array of alliances could begin to give voice to a nascent international public opinion. Human security could serve as a catalytic concept that links many existing initiatives.

But effective and adequate resource mobilization is also required. Not only must there be greater commitment to providing additional resources but also a shift of priority assistance to people in greatest need. In this respect, the Commission recognizes the valuable contribution of the UN Trust Fund for Human Security and encourages the broadening of its donor base. It also recommends the establishment of an Advisory Board on Human Security to provide orientation to the UN Trust Fund and follow-up on the Commission's recommendations.

The Commission proposes the development of a core group made up of interested states, international organizations and civil society, around the United Nations and the Bretton Woods institutions, as a part of its critical initiative – in which a small input of resources might leverage great impact – to forge links with disparate human security actors in a strong global alliance.

Resolution 1325 (2000)

Einstimmig verabschiedet auf der 4213. Sitzung des UN-Sicherheitsrates am 31. Oktober 2000

Vorauskopie des Deutschen Übersetzungsdienstes, Vereinte Nationen, New York. Der endgültige amtliche Wortlaut der Übersetzung erscheint nach eingehender Abstimmung aller Sprachfassungen und redaktioneller Überarbeitung im Offiziellen Protokoll der Generalversammlung bzw. des Sicherheitsrats.

Der Sicherheitsrat,

unter Hinweis auf seine Resolutionen 1261 (1999) vom 25. August 1999, 1265 (1999) vom 17. September 1999, 1296 (2000) vom 19. April 2000 und 1314 (2000) vom 11. August 2000 sowie auf die einschlägigen Erklärungen seines Präsidenten, *sowie unter Hinweis* auf die Presseerklärung seines Präsidenten vom 8. März 2000 anlässlich des Tages der Vereinten Nationen für die Rechte der Frau und den Weltfrieden (Internationaler Tag der Frau) (SC/6816),

sowie unter Hinweis auf die Verpflichtungen aus der Erklärung von Beijing und der Aktionsplattform (A/52/231) sowie aus dem Ergebnisdokument der dreiundzwanzigsten Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen «Frauen 2000: Gleichstellung, Entwicklung und Frieden für das 21. Jahrhundert» (A/S-23/10/Rev.1), insbesondere betreffend Frauen und bewaffnete Konflikte,

eingedenk der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und der Hauptverantwortung des Sicherheitsrats nach der Charta für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit,

mit dem Ausdruck seiner Besorgnis darüber, dass Zivilpersonen, insbesondere Frauen und Kinder, die weitaus größte Mehrheit der von bewaffneten Konflikten betroffenen Personen stellen, namentlich auch als Flüchtlinge und Binnenvertriebene, und dass sie in zunehmendem Maße von Kombattanten und bewaffneten Elementen gezielt angegriffen werden,

sowie in der Erkenntnis, dass dies Folgen für einen dauerhaften Frieden und eine dauerhafte Aussöhnung nach sich zieht,

erneut erklärend, welche wichtige Rolle Frauen bei der Verhütung und Beilegung von Konflikten und bei der Friedenskonsolidierung zukommt,

und betonend, wie wichtig es ist, dass sie an allen Anstrengungen zur Wahrung und Förderung von Frieden und Sicherheit gleichberechtigt und in vollem Umfang teilhaben und dass ihre Mitwirkung an den Entscheidungen im Hinblick auf die Verhütung und Beilegung von Konflikten ausgebaut werden muss,

sowie erneut erklärend, dass die Bestimmungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechtsinstrumente, die die Rechte von Frauen und Mädchen während und nach Konflikten schützen, vollinhaltlich verwirklicht werden müssen,

betonend, dass alle Parteien sicherstellen müssen, dass Minenräumprogramme und Aufklärungsprogramme über die Minengefahr den besonderen Bedürfnissen von Frauen und Mädchen Rechnung tragen,

in Anerkennung der dringenden Notwendigkeit, in alle Bereiche von Friedenssicherungseinsätzen eine Geschlechterperspektive zu integrieren, und in diesem Zusammenhang

Kenntnis nehmend von der Windhuk-Erklärung und dem Aktionsplan von Namibia zur Integration einer Geschlechterperspektive in mehrdimensionale Friedensunterstützungsmissionen (S/2000/693),

sowie in Anerkennung der Bedeutung der in der Presseerklärung seines Präsidenten vom 8. März 2000 abgegebenen Empfehlung, das gesamte Friedenssicherungspersonal im Hinblick auf den Schutz, die besonderen Bedürfnisse und die Menschenrechte von Frauen und Kindern in Konfliktsituationen speziell auszubilden,

ferner anerkennend, dass ein Verständnis der Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf Frauen und Mädchen, wirksame institutionelle Vorkehrungen zur Gewährleistung ihres Schutzes und ihre volle Mitwirkung am Friedensprozess in erheblichem Maße zur Wahrung und Förderung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beitragen können,

in Anbetracht der Notwendigkeit, das Datenmaterial zu den Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf Frauen und Mädchen zu konsolidieren,

1. *fordert* die Mitgliedstaaten *nachdrücklich auf*, dafür zu sorgen, dass Frauen in den nationalen, regionalen und internationalen Institutionen und Mechanismen zur Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten auf allen Entscheidungsebenen stärker vertreten sind;
2. *legt* dem Generalsekretär *nahe*, seinen strategischen Aktionsplan (A/49/587) umzusetzen, in dem eine stärkere Mitwirkung von Frauen in Entscheidungsfunktionen bei Konfliktbeilegungs- und Friedensprozessen gefordert wird;
3. *fordert* den Generalsekretär *nachdrücklich auf*, mehr Frauen zu Sonderbeauftragten und Sonderbotschafterinnen zu ernennen, die in seinem Namen gute Dienste leisten, und *fordert* die Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang *auf*, dem Generalsekretär Kandidatinnen zur Aufnahme in eine regelmäßig aktualisierte zentrale Liste vorzuschlagen;
4. *fordert* den Generalsekretär *ferner nachdrücklich auf*, die Ausweitung der Rolle und des Beitrags von Frauen bei den Feldmissionen der Vereinten Nationen

anzustreben, insbesondere bei den Militärbeobachtern, der Zivilpolizei, bei Menschenrechts- und humanitärem Personal;

5. *bekundet* seine Bereitschaft, in die Friedenssicherungseinsätze eine Geschlechterperspektive zu integrieren, und *fordert* den Generalsekretär *nachdrücklich auf*, sicherzustellen, dass bei Bedarf auch für Geschlechterfragen zuständige Elemente in Feldmissionen aufgenommen werden;
6. *ersucht* den Generalsekretär, den Mitgliedstaaten Leitlinien für die Aus- und Fortbildung sowie Material über den Schutz, die Rechte und die besonderen Bedürfnisse von Frauen sowie über die Wichtigkeit der Beteiligung von Frauen an allen Friedenssicherungs- und Friedenskonsolidierungsmaßnahmen zur Verfügung zu stellen, *bittet* die Mitgliedstaaten, diese Elemente sowie Aufklärungsmaßnahmen über HIV/Aids in ihre einzelstaatlichen Ausbildungsprogramme zur Vorbereitung von Militärpersonal und Zivilpolizisten auf ihren Einsatz aufzunehmen, und *ersucht* den Generalsekretär *ferner*, sicherzustellen, dass das Zivilpersonal bei Friedenssicherungseinsätzen eine ähnliche Ausbildung erhält;
7. *fordert* die Mitgliedstaaten *nachdrücklich auf*, ihre freiwillige finanzielle, technische und logistische Unterstützung von Trainingsmaßnahmen zur Sensibilisierung in Geschlechterfragen zu verstärken, namentlich Maßnahmen der einschlägigen Fonds und Programme, unter anderem des Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau, des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen, des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen und anderer zuständiger Organe;
8. *fordert* alle beteiligten Akteure *auf*, bei der Aushandlung und Umsetzung von Friedensübereinkünften eine Geschlechterperspektive zu berücksichtigen, die unter anderem auf Folgendes abstellt: a) die besonderen Bedürfnisse von Frauen und Mädchen während der Rückführung und Neuansiedlung sowie bei der Normalisierung, der Wiedereingliederung und dem Wiederaufbau nach Konflikten; b) Maßnahmen zur Unterstützung lokaler Friedensinitiativen von Frauen und autochthoner Konfliktbeilegungsprozesse sowie zur Beteiligung von Frauen an allen Mechanismen zur Umsetzung der Friedensübereinkünfte; c) Maßnahmen zur Gewährleistung des Schutzes und der Achtung der Menschenrechte von Frauen und Mädchen, insbesondere im Zusammenhang mit der Verfassung, dem Wahlsystem, der Polizei und der rechtsprechenden Gewalt;
9. *fordert* alle Parteien bewaffneter Konflikte *auf*, das auf die Rechte und den Schutz von Frauen und Mädchen, insbesondere als Zivilpersonen, anwendbare Völkerrecht vollinhaltlich zu achten, insbesondere die auf sie anwendbaren Verpflichtungen aus den Genfer Abkommen von 1949 und den dazugehörigen Zusatzprotokollen von 1977, dem Abkommen vom 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und dem dazugehörigen Protokoll von 1967, dem Übereinkommen von 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und dem dazu-

gehörigen Fakultativprotokoll von 1999 sowie dem Übereinkommen von 1989 über die Rechte des Kindes und den beiden dazugehörigen Fakultativprotokollen vom 25. Mai 2000, und die einschlägigen Bestimmungen des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs zu berücksichtigen;

10. *fordert* alle Parteien bewaffneter Konflikte *auf*, spezielle Maßnahmen zum Schutz von Frauen und Mädchen vor geschlechtsspezifischer Gewalt zu ergreifen, insbesondere vor Vergewaltigung und anderen Formen des sexuellen Missbrauchs und allen anderen Formen der Gewalt in Situationen bewaffneter Konflikte;
11. *hebt hervor*, dass alle Staaten dafür verantwortlich sind, der Straflosigkeit ein Ende zu setzen und die Verantwortlichen für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, namentlich auch im Zusammenhang mit sexueller und sonstiger Gewalt gegen Frauen und Mädchen, strafrechtlich zu verfolgen, und *betont*, dass diese Verbrechen soweit möglich von Amnestieregelungen ausgenommen werden müssen;
12. *fordert* alle Parteien bewaffneter Konflikte *auf*, den zivilen und humanitären Charakter von Flüchtlingslagern und -siedlungen zu achten und namentlich auch bei ihrer Errichtung die besonderen Bedürfnisse von Frauen und Mädchen zu berücksichtigen, und *verweist* auf seine Resolutionen 1208 (1998) vom 19. November 1998 und 1296 (2000) vom 19. April 2000;
13. *legt* allen an der Abrüstungs-, Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsplanung Beteiligten *nahe*, die unterschiedlichen Bedürfnisse weiblicher und männlicher ehemaliger Kombattanten sowie die Bedürfnisse der von ihnen abhängigen Personen zu berücksichtigen;
14. *bekräftigt seine Bereitschaft*, bei allen Maßnahmen, die nach Artikel 41 der Charta der Vereinten Nationen ergriffen werden, zu erwägen, welche Auswirkungen sie auf die Zivilbevölkerung haben können, und dabei die besonderen Bedürfnisse von Frauen und Mädchen zu berücksichtigen, damit angemessene humanitäre Ausnahmeregelungen geprüft werden können;
15. *bekundet seine Bereitschaft*, dafür zu sorgen, dass bei Missionen des Sicherheitsrats die Geschlechterperspektive sowie die Rechte von Frauen berücksichtigt werden, namentlich auch durch Konsultationen mit Frauengruppen auf lokaler wie internationaler Ebene;
16. *bittet* den Generalsekretär, die Durchführung einer Studie über die Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf Frauen und Mädchen, die Rolle der Frauen bei der Friedenskonsolidierung und die Geschlechterdimensionen von Friedensprozessen und der Konfliktbeilegung zu veranlassen, und *bittet ihn ferner*, dem Sicherheitsrat einen Bericht über die Ergebnisse dieser Studie vorzulegen und diesen auch allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zugänglich zu machen;

17. *ersucht* den Generalsekretär, in seine Berichterstattung an den Sicherheitsrat gegebenenfalls auch Informationen über Fortschritte bei der Integration einer Geschlechterperspektive in alle Friedenssicherungsmissionen sowie über alle anderen Frauen und Mädchen betreffenden Gesichtspunkte aufzunehmen;
18. *beschließt*, mit der Angelegenheit aktiv befasst zu bleiben.

UN Resolution 1325 (2000)

Adopted by the Security Council at its 4213th meeting,
on 31 October 2000

The Security Council,

Recalling its resolutions 1261 (1999) of 25 August 1999, 1265 (1999) of 17 September 1999, 1296 (2000) of 19 April 2000 and 1314 (2000) of 11 August 2000, as well as relevant statements of its President, and

Recalling also the statement of its President to the press on the occasion of the United Nations Day for Women's Rights and International Peace (International Women's Day) of 8 March 2000 (SC/6816),

Recalling also the commitments of the Beijing Declaration and Platform for Action (A/52/231) as well as those contained in the outcome document of the twenty-third Special Session of the United Nations General Assembly entitled "Women 2000: Gender Equality, Development and Peace for the Twenty-First Century" (A/S-23/10/Rev.1), in particular those concerning women and armed conflict,

Bearing in mind the purposes and principles of the Charter of the United Nations and the primary responsibility of the Security Council under the Charter for the maintenance of international peace and security,

Expressing concern that civilians, particularly women and children, account for the vast majority of those adversely affected by armed conflict, including as refugees and internally displaced persons, and increasingly are targeted by combatants and armed elements, and *recognizing* the consequent impact this has on durable peace and reconciliation,

Reaffirming the important role of women in the prevention and resolution of conflicts and in peace-building, and *stressing* the importance of their equal participation and full involvement in all efforts for the maintenance and promotion of peace and security, and the need to increase their role in decision-making with regard to conflict prevention and resolution,

Reaffirming also the need to implement fully international humanitarian and human rights law that protects the rights of women and girls during and after conflicts,

Emphasizing the need for all parties to ensure that mine clearance and mineawareness programmes take into account the special needs of women and girls,

Recognizing the urgent need to mainstream a gender perspective into peacekeeping operations, and in this regard *noting* the Windhoek Declaration and the Namibia Plan

of Action on Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Support Operations (S/2000/693),

Recognizing also the importance of the recommendation contained in the statement of its President to the press of 8 March 2000 for specialized training for all peace-keeping personnel on the protection, special needs and human rights of women and children in conflict situations,

Recognizing that an understanding of the impact of armed conflict on women and girls, effective institutional arrangements to guarantee their protection and full participation in the peace process can significantly contribute to the maintenance and promotion of international peace and security,

Noting the need to consolidate data on the impact of armed conflict on women and girls,

1. *Urges* Member States to ensure increased representation of women at all decision-making levels in national, regional and international institutions and mechanisms for the prevention, management, and resolution of conflict;
2. *Encourages* the Secretary-General to implement his strategic plan of action (A/49/587) calling for an increase in the participation of women at decision-making levels in conflict resolution and peace processes;
3. *Urges* the Secretary-General to appoint more women as special representatives and envoys to pursue good offices on his behalf, and in this regard *calls on* Member States to provide candidates to the Secretary-General, for inclusion in a regularly updated centralized roster;
4. *Further urges* the Secretary-General to seek to expand the role and contribution of women in United Nations field-based operations, and especially among military observers, civilian police, human rights and humanitarian personnel;
5. *Expresses* its willingness to incorporate a gender perspective into peacekeeping operations, and *urges* the Secretary-General to ensure that, where appropriate, field operations include a gender component;
6. *Requests* the Secretary-General to provide to Member States training guidelines and materials on the protection, rights and the particular needs of women, as well as on the importance of involving women in all peacekeeping and peace-building measures, *invites* Member States to incorporate these elements as well as HIV/AIDS awareness training into their national training programmes for military and civilian police personnel in preparation for deployment, and *further requests* the Secretary-General to ensure that civilian personnel of peacekeeping operations receive similar training;
7. *Urges* Member States to increase their voluntary financial, technical and logistical support for gender-sensitive training efforts, including those undertaken by

relevant funds and programmes, inter alia, the United Nations Fund for Women and United Nations Children's Fund, and by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and other relevant bodies;

8. *Calls on* all actors involved, when negotiating and implementing peace agreements, to adopt a gender perspective, including, inter alia: (a) The special needs of women and girls during repatriation and resettlement and for rehabilitation, reintegration and post-conflict reconstruction; (b) Measures that support local women's peace initiatives and indigenous processes for conflict resolution, and that involve women in all of the implementation mechanisms of the peace agreements; (c) Measures that ensure the protection of and respect for human rights of women and girls, particularly as they relate to the constitution, the electoral system, the police and the judiciary;
9. *Calls upon* all parties to armed conflict to respect fully international law applicable to the rights and protection of women and girls, especially as civilians, in particular the obligations applicable to them under the Geneva Conventions of 1949 and the Additional Protocols thereto of 1977, the Refugee Convention of 1951 and the Protocol thereto of 1967, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women of 1979 and the Optional Protocol thereto of 1999 and the United Nations Convention on the Rights of the Child of 1989 and the two Optional Protocols thereto of 25 May 2000, and to bear in mind the relevant provisions of the Rome Statute of the International Criminal Court;
10. *Calls on* all parties to armed conflict to take special measures to protect women and girls from gender-based violence, particularly rape and other forms of sexual abuse, and all other forms of violence in situations of armed conflict;
11. *Emphasizes* the responsibility of all States to put an end to impunity and to prosecute those responsible for genocide, crimes against humanity, and war crimes including those relating to sexual and other violence against women and girls, and in this regard *stresses* the need to exclude these crimes, where feasible from amnesty provisions;
12. *Calls upon* all parties to armed conflict to respect the civilian and humanitarian character of refugee camps and settlements, and to take into account the particular needs of women and girls, including in their design, and recalls its resolutions 1208 (1998) of 19 November 1998 and 1296 (2000) of 19 April 2000;
13. *Encourages* all those involved in the planning for disarmament, demobilization and reintegration to consider the different needs of female and male ex-combatants and to take into account the needs of their dependants;
14. *Reaffirms* its readiness, whenever measures are adopted under Article 41 of the Charter of the United Nations, to give consideration to their potential impact on the civilian population, bearing in mind the special needs of women and girls, in order to consider appropriate humanitarian exemptions;

15. *Expresses* its willingness to ensure that Security Council missions take into account gender considerations and the rights of women, including through consultation with local and international women's groups;
16. *Invites* the Secretary-General to carry out a study on the impact of armed conflict on women and girls, the role of women in peace-building and the gender dimensions of peace processes and conflict resolution, and *further invites* him to submit a report to the Security Council on the results of this study and to make this available to all Member States of the United Nations;
17. *Requests* the Secretary-General, where appropriate, to include in his reporting to the Security Council progress on gender mainstreaming throughout peace-keeping missions and all other aspects relating to women and girls;
18. *Decides* to remain actively seized of the matter.

Sicherheitspolitik braucht die Geschlechterperspektive

Der Frauensicherheitsrat stellt sich vor

Um Geschlechterperspektiven im Bereich internationaler Sicherheits- und Friedenspolitik generell und den Lebenswirklichkeiten von Frauen zumindest im Rahmen der bundesdeutschen Außen- und v.a. UN-Politik mehr Geltung zu verschaffen, schlossen sich Ende März 2003 34 Vertreterinnen von Nichtregierungsorganisationen sowie Einzelpersonen zu einem «Frauensicherheitsrat» zusammen. Dazu gehören Expertinnen aus verschiedenen Forschungseinrichtungen und Hochschulen, aus Frauen-, Menschenrechts- und Entwicklungshilfeorganisationen, Aktivistinnen aus Friedensgruppen sowie aus politische Stiftungen. Eine 10-köpfige Steuerungsgruppe, Vertreterinnen der Internationalen Frauenliga für Frieden und Freiheit (WILPF), der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung, des Internationalen Konversionszentrums in Bonn (BICC), der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), der Heinrich-Böll-Stiftung (hbs), des Deutschen Komitees von UNIFEM, der Frauenaktion Scheherezade und zwei Einzelpersonen, organisiert und koordiniert die Aktivitäten dieses Frauensicherheitsrats.

Anlass für den Zusammenschluss war die zweijährige Mitgliedschaft der Bundesrepublik im UN-Sicherheitsrat ab 2003. Auf Konferenzen der FES: «Frauen an die Friedentische – Verhandlungen mit Gender-Perspektive» in Bonn und des Feministischen Instituts der hbs in Berlin: «Geschlechterpolitische Forderungen an die Bundesregierung zu ihrer Rolle und Politik im UN-Sicherheitsrat» wurden zum einen die Defizite bundesdeutscher wie internationaler Sicherheitspolitik unter Genderspekten offensichtlich, zum anderen die Notwendigkeit einer effizienten Vernetzung der in diesem Bereich engagierten Frauen.

Primäres Ziel des Frauensicherheitsrats ist es, die Arbeit der Bundesregierung im UN-Sicherheitsrat aus Genderperspektive kritisch zu begleiten und durch Initiativen und Begleitstudien in einer gendersensitiven Politik zu unterstützen. In erster Linie geht es dabei um Impulse für die nachhaltige Implementierung der UN-Resolution 1325 und ihrer Umsetzung. Daran wird der Frauensicherheitsrat exemplarisch insbesondere im Hinblick auf die Partizipationsrechte und Chancen der Frauen in Afghanistan und im Irak, aber auch mit Blick auf die Nahostregion und den Balkan arbeiten.

Daraus resultieren folgende **Schwerpunktsetzungen** der konkreten Arbeit:

1. die Entwicklung eines Kriterienkatalogs zur Bewertung der Umsetzung der UN-Resolution 1325 sowie die Entwicklung von Standards. Hierzu gehört z.B. eine präzise Definition, was «angemessene» Beteiligung von Frauen im einzelnen und

in verschiedenen Ländern bedeutet; wonach zu beurteilen ist, ob eingeleitete Maßnahmen im Sinne der Resolution erfolgreich waren etc.

2. die Präzisierung bzw. Neudefinition des Sicherheitsbegriffs, der auch die elementaren (Sicherheits-)Probleme von Frauen in Kriegs- und Nachkriegszeiten angemessen berücksichtigt, wenn es darum geht, «Sicherheit» und «Frieden» zu definieren bzw. zu konstatieren. Dies impliziert insbesondere die Gewaltverhältnisse, denen Frauen gerade in diesen Zeiten ausgesetzt sind. Hierzu gehört auch die Reflexion der wissenschaftlichen Debatte zu «human security» aus Gender-sicht.
3. die Verteidigung von Menschen- und Völkerrechtsstandards. Hier geht es vor allem um die Implementierung internationaler Konventionen. Der Frauensicherheitsrat unterstützt die Initiativen zur Erstellung eines Rechtsgutachtens über die mögliche Völkerrechtswidrigkeit des Irak-Krieges.
4. die geschlechtsspezifische Evaluierung von Missionen in Konfliktregionen. Mit Ex-Jugoslawien und Afghanistan gibt es zwei Regionen, wo von Anfang an ein Fokus auf der besonderen Situation von Frauen lag, so dass hier ein besonders großer Erkenntnisgewinn zu erwarten ist.
5. die Entwicklung eines Gender-Index für den Bereich Außen- und Sicherheitspolitik. Hier geht es um Kriterien für einen gendersensitiven Sicherheitsbegriff, für die Feststellung von Gewalt gegenüber Frauen sowie für die Beteiligung von Frauen in Missionen und am Demokratisierungsprozess.

Dies setzt zum einen gendersensible Studien zu Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik und der Bedingungen in den einzelnen Ländern voraus, zum anderen politische Aktion und umfangreiche Lobby- sowie Öffentlichkeitsarbeit.

Anzubieten hat der Frauensicherheitsrat konkret seine gebündelte Kompetenz sowie die Bildung eines ExpertInnenpools. Darüber hinaus sind Fachtagungen und Workshops und die Erstellung von Studien zu einzelnen Themenschwerpunkten geplant, etwa zur Analyse von Terrorismus und der Bewertung der propagierten Gegenstrategien aus der Geschlechterperspektive.

Die erste Initiative des Frauensicherheitsrats galt der angemessenen Beteiligung von Frauen am Wiederaufbauprozess im Irak. Dabei nahm er von Fraueninitiativen weltweit unterstützte Forderungen der Irakischen Frauenliga auf. In Briefen an Bundeskanzler Schröder, die zuständigen BundesministerInnen, an UN-Botschafter Pleuger und führende BundespolitikerInnen fordert der Frauensicherheitsrat vor dem Hintergrund des schwierigen Loya Jirga – Prozess in Afghanistan u.a.:

- eine Entsendung von UN-BeobachterInnen in den Irak zum Monitoring des Nachkriegsprozesses und der humanitären Situation. Eine solche Mission muss einen Mindestanteil von 40 Prozent Frauen haben.
- eine gleichberechtigte Beteiligung von Frauen am Demokratisierungsprozess. Das betrifft ihre angemessene Vertretung in der Regierung, die Ausstattung einer Frauenministerin mit ausreichend Kompetenzen und die adäquate (mindestens 40-prozentige) Repräsentation von Frauen auf allen Ebenen der Administration.
- eine Gender-Balance in der Verfassung sowie die Umsetzung des UN-Übereinkommens gegen jede Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW).

- die Verbesserung der Alltagsbedingungen von Frauen und Mädchen. Hier muss der Fokus auf Gewaltverhältnissen sowie der Armut liegen.
- eine Einbindung von ExpertInnen und Bereitstellung von Ressourcen zur Aufarbeitung von Traumatisierungen, v.a. von Folgen sexualisierter Gewalt.

Die Gründung und Zielsetzungen des Frauensicherheitsrats sind von Seiten unterschiedlicher politischer AkteurInnen mit Interesse aufgenommen worden. Mit der Staatsministerin im Auswärtigen Amt, Kerstin Müller, gab es ein erstes Gespräch über Möglichkeiten der Begleitung der Bundesregierung in ihrer Genderpolitik im UN-Sicherheitsrat. Dabei wurden u.a. Formen der Kooperation im Rahmen von Veranstaltungen des Auswärtigen Amts zu Fragen der Außen-, Sicherheits- und UN-Politik anvisiert. Zur Überprüfung der Realisation der Resolution 1325 stellte die Ministerin eine Initiative im UN-Sicherheitsrat in Aussicht.

Steuerungsgruppe des Frauensicherheitsrats

c/o Dr. Renée Ernst

BICC, 53113 Bonn

An der Elisabethkirche 25

Tel: 0228-911960

Fax: 0228-241215

Petra Bläss; Elke Groß; Dr. Renée Ernst, BICC; Gitti Hentschel, Feministisches Institut der Heinrich-Böll-Stiftung; Irmgard Luecke, Plattform zivile Konfliktbearbeitung; Heidi Meinzolt, Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit; Astrid Ritter-Weil, Friedrich Ebert Stiftung; Ute Scheub, Frauenaktion Scheherazade; Heide Schütz, Frauennetzwerk für Frieden, Dr. Jeannette Spenlen, Deutsches Komitee für UNIFEM

A Women's Security Council in Germany¹

The implementation of UN Resolution 1325, both on the international and on the national level, is our common goal. During the last month, political foundations in Germany organised a couple of conferences and meetings on the gender perspective in foreign and security policy.

As a result of these conferences, women working in peace initiatives, development and human rights organisations (for example UNIFEM, Amnesty International, Women's International League for Peace), peace research institutions and political foundations decided to create an autonomous network to bring together their knowledge from different fields. The name of our new network is "Women's Security Council". The big gap between proclamation of the necessity of women's participation in security policy and political implementation was the main motivation for creating this initiative.

We are confronted by the special situation that Germany has now, for the past two years, had a seat on the Security Council. The aims declared by the German government for this period were to give support to the role of the Security Council as a force for peace, a new definition of human security and the development of prevention and civil missions. The question is how these aims can be achieved by pushing for the implementation of UN Resolution 1325 (as Canada did during its membership of the Security Council).

The German Women's Security Council is not a registered NGO but an autonomous initiative with a working structure. Most of the activists are organized in different NGO networks and institutions. Because we do not get any institutional support we hope for and urge the support of concrete projects.

Decisions of the Women's Security Council are made and the main work is done by a steering committee of ten women who communicate mainly by means of e-mail and regular quarterly meetings. Our activities are concentrated on several levels: first, the academic sphere, with experts on various issues in the area of foreign and security policy with a gender perspective; second, the political sphere, with the government, the parliament and diplomacy, and third, on mobilisation – both through NGOs and through the media.

1 This speech was held by Petra Bläss at the hearing on the role played by women in the prevention and resolution of conflicts and in post-conflict reconstruction and reconciliation, organised by the Committee on Equal Opportunities for Women and Men of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Bucharest, May 26th 2003. Petra Bläss is a member of the Steering Committee of the German Women's Security Council and former Vice President of the German Bundestag.

What are the aims of our work?

1. We promote the implementation of UN Resolution 1325 at national level.
2. We push the gender perspective into the debate on foreign and security policy.
3. We try to provide critical monitoring of the work of the German government in the Security Council.
4. We demand more sensitivity for women in conflict regions and more practical support for them.
5. We will develop a list of criteria for gender sensitivity in civil missions.
6. We have to promote the active role women play in the whole field of war and peace – both during conflicts and in post-conflict situations. They do not have to be reduced to the role of victims.

What can the German Women's Security Council do?

1. We can bring our competence more effectively into mainstream debates on foreign and security policy.
2. We can use our knowledge and research results to rectify the lack of gender-sensitive analysis in this field.
3. We can create a pool of female experts who could be nominated and asked to deal with special issues.
4. We can give support to the Federal Foreign Office in preparing special events focusing on the gender perspective in foreign and security policy.

Our demands are based on the ideas of the Beijing Platform for Action from 1995 and UN Resolution 1325 of 2000. Both documents demand equal participation of women in peacebuilding as well as improved participation of NGOs in these processes.

What are our working methods?

1. The term “human security” has to be defined more precisely. Women both in war and in post-conflict situations are confronted with several existential security problems in their daily lives, the increasing rate of domestic violence, for example. Thus we see the necessity for a new definition of security and peace.
2. Standards of international law in human rights have to be defended. We have to ensure the full implementation of international conventions.
3. International missions in conflict regions have to be evaluated from a gender perspective. A list of criteria to be fulfilled during the missions has to be created. The experience of the missions in the Balkans and in Afghanistan could be a good foundation because there was a focus on gender sensitivity in these cases.
4. We have to ask members of our government as well as diplomats again and again for concrete steps towards the implementation of UN Resolution 1325. The exchange of experience at an international level and the creation of a catalogue of “best practice” of implementation would be very useful.
5. It is necessary to develop a kind of “gender index” for foreign and security policy. We must list the criteria which always need to be met: human security, measures

to combat violence against women or the equal participation of women in missions and the process of democratisation.

6. Good teamwork with women in decision-making bodies, such as female parliamentarians and diplomats, is useful. It is reasonable to follow a double strategy: to exert pressure both inside and outside the parliament. As a result of a cross-party-initiative of female parliamentarians from all parliamentary groups supported by the grass roots level in autumn 2001, the German Bundestag adopted a joint appeal for equal representation of Afghan women in the post-war-era.

Our first initiative was a statement to the press, together with letters to the Chancellor, the Ministers of Foreign Affairs, Defence, Development and Women's Affairs, demanding equal participation of women in Iraq in the post-war era. On the basis of the Advocacy and Action Plan "Women and Men working in equal partnership for the future of Iraq" issued by the Iraq Women's League in British exile, we propose five main demands for a gender perspective on the development in Iraq:

1. UN observers have to be sent to Iraq with a minimum of 40% participation of women. They have to monitor the process of democratisation and the humanitarian situation.
2. Equal participation of women in the process of democratisation includes adequate representation of women (a minimum of 1/3) in government. The minister for women's affairs has to have real powers. Equal participation also includes representation of women at all levels of administration (with a minimum of 40%)
3. There is a necessity for a constitution enshrining the principle of gender equality and for the full implementation of CEDAW.
4. The conditions for the daily life of women have to be improved with special attention to the reduction of poverty and violence. Women's human rights have to be upheld.
5. The work of the Iraqi Women's NGOs has to be supported.

Finally, I would like to add that various initiatives similar to ours also exist in other parts of the world. It is well known that women from Africa and the Middle East have already provided considerable input concerning the implementation of UN Resolution 1325. There is also a women's round table for security issues in Switzerland. I would also like to mention a grass roots initiative from Germany, Sheherazade, which was founded during the First Gulf War in 1991 and calls for a Worldwide Women's Security Council. And I have to draw your attention to the UN 1325 newsletter by Peace Women at www.peacewomen.org.

It is quite clear: All these debates and activities are not a game or an alibi – they have the chance to change power structures. But we will only be successful if we reach the upper (male dominated) level of diplomacy and we still have a long way to go to achieve this.

Aktionsplan zur beschleunigten Umsetzung von Resolution 1325

Ein Positionspapier des Frauensicherheitsrates

Wir schlagen vor, dass sich die Bundesregierung kurz- und mittelfristig bei der Umsetzung von Resolution 1325 auf einige Teilbereiche konzentriert. Langfristig muss natürlich auf Umsetzung aller Forderungen hingearbeitet werden.

Unsere nachfolgenden Empfehlungen haben wir in kritischer Durchsicht von drei Berichten erarbeitet:

1. dem im Auftrag des UN-Sicherheitsrates von einer UN-übergreifenden Arbeitsgruppe erstellten Bericht «Women, Peace and Security»;
2. dem 21-Punkte-Plan von UN-Generalsekretär Kofi Annan zur Umsetzung von Resolution 1325, den er auf Basis der Studie «Women, Peace and Security» am 16.10.2002 dem UN-Sicherheitsrat vorlegte;
3. der in einem Dutzend Krisengebieten erstellten Feldstudie «Women, War and Peace» von von Elisabeth Rehn und Ellen Johnson Sirleaf, die im Jahr 2002 im Auftrag von UNIFEM erstellt und mit einer Reihe von Empfehlungen an die zuständigen UN-Instanzen versehen wurde.

In praktisch allen Krisengebieten der Welt gibt es Fraueninitiativen, die sich für Dialog, Frieden und Versöhnung stark machen. Frauen und Mädchen sind keineswegs nur Opfer (und manchmal auch Täterinnen). Sie sind auch Akteurinnen mit einem großen sozialen Potenzial. Die internationale Gemeinschaft sollte alles tun, sie in dieser Rolle zu stärken.

Leider wird dieser für uns zentrale Aspekt nur von den Autorinnen Rehn und Sirleaf hervorgehoben, während er in der Studie «Women, Peace and Security» und in Kofi Annans Empfehlungen kaum eine Rolle spielt.

Wir haben uns deshalb auf diejenigen Aspekte in der Resolution 1325 konzentriert, die die aktive Rolle von Frauen stärken. Die unseres Erachtens wichtigste Forderung von 1325 lautet: «Frauen müssen in den nationalen, regionalen und internationalen Institutionen und Mechanismen zur Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten auf allen Entscheidungsebenen stärker vertreten sein.»

Dieser Forderung muss nun durch konkrete Zielformulierungen (Quoten) zur Umsetzung verholten werden. Quoten sind sicher kein Allheilmittel, und es dürfte in einigen Fällen wohl sehr schwer werden, sie umzusetzen. Der Verzicht auf konkrete Quoten ist jedoch jedesmal von neuem eine Einladung zur Unverbindlichkeit, er stärkt jene Kräfte, die Frauen aus welchen Gründen auch immer aus politischen Prozessen heraushalten wollen.

- In allen Friedensprozessen **und in allen Gremien, die mit der Umsetzung von Friedensabkommen beauftragt werden**, müssen mindestens 30 Prozent Frauen beteiligt werden. **Dies betrifft derzeit unter anderem Afghanistan, Irak, Israel-Palästina und die Demokratische Republik Kongo.**
- Eine **UN-interne Monitoring-Group sollte damit beauftragt werden, dem UN-Generalsekretär und den zuständigen UN-Gremien Bericht zu erstatten, ob diese Vorgaben befolgt werden.** Wenn gravierend dagegen verstoßen wird, müssen zugesagte Mittel für den Wiederaufbau gekürzt werden. Beispiel: Wenn die Mindestquote von 30 Prozent um 10 Prozent unterschritten wird, werden die Gelder ebenfalls um 10 Prozent gekürzt.
- Da Frauen über weit weniger finanzielle Ressourcen verfügen als Männer, zumal in den nichtindustrialisierten Ländern, unterstützen wir nachdrücklich die Forderung von Rehn und Sirleaf nach der Auflegung eines **UN-Trust Funds für die Unterstützung von Friedensaktivistinnen.**
- Beim Wiederaufbau kriegszerstörter Länder muss nachdrücklicher als bisher auf die **Verankerung der Gleichstellung** geachtet werden. In den Kommissionen, die das zukünftige **Rechtssystem** und die zukünftige **Verfassung** des jeweiligen Landes ausarbeiten, müssen ebenfalls **mindestens 30 Prozent Frauen** sitzen.
- Das Gleiche gilt für die ersten Wahlen in einem Wiederaufbau-Prozess: **Mindestens 30 Prozent der Sitze in den nationalen und regionalen Parlamenten müssen für Frauen reserviert werden.** Die wenigen bisherigen Erfahrungen mit einer solchen Regelung sind sehr positiv, sie sollten in einer **UN-finanzierten Studie** differenziert untersucht und einem breiten internationalen Publikum vorgestellt werden.
- Auch diese Prozesse sollten jeweils von einer **UN-Monitoring-Group** überwacht und bei gravierenden Verstößen mit Mittelkürzungen sanktioniert werden.
- **Aus- und Fortbildung** spielt eine zentrale Rolle in Wiederaufbauprozessen. Es muss sichergestellt werden, dass alle Bildungsmaßnahmen mindestens zu **50 Prozent für Frauen und Mädchen** zugänglich sind und dass deren Teilnahme gezielt gefördert wird. Die Bundesregierung hat sich hier in Afghanistan bereits stark engagiert und sollte darauf drängen, dass innerhalb der UN eine Einheit damit betraut wird, federführend Ausbildungs- und Fortbildungsmaßnahmen für Frauen und Mädchen in Krisenregionen zu koordinieren.
- Besonders wichtig ist die Förderung und **gleichberechtigte Beteiligung von Frauen im Sicherheits- und im Justizsektor.** Schon vor Beginn der Ausbildung von PolizistInnen oder RichterInnen muss darauf geachtet werden, dass dafür so viele Frauen wie möglich öffentlich mobilisiert werden. Die Ausbildungspläne sind geschlechtersensibel zu gestalten: Die international garantierten **Frauen- und Menschenrechte** sowie **die Bekämpfung von sexualisierter Gewalt und von häuslicher Gewalt** müssen einen breiten Raum einnehmen.

- Bei der Vergabe von Mitteln für die **humanitäre Hilfe** muss mittels **Erstellung von Gender-Budgets** darauf geachtet werden, dass Frauen und Mädchen von diesen Mitteln genauso profitieren wie Männer und Jungen. Dabei muss darauf geachtet werden, dass in manchen Krisenregionen bedingt durch die vielen männlichen Kriegstoten der Anteil der Frauen weitaus höher liegt als der der Männer. In Afghanistan wird der weibliche Teil der Bevölkerung auf 60 bis 65 Prozent geschätzt, im Irak auf 55 bis 60 Prozent.

- Weltweit sind rund 80 Prozent der Flüchtlinge Frauen und Kinder. **Flüchtlingsfrauen** müssen beim Aufbau und Betrieb von **Flüchtlingslagern** zwingend miteinbezogen werden, ihre Erfahrungen müssen genutzt, ihre Bedürfnisse anerkannt werden. Beim Bau von Sanitäranlagen und Schutzvorrichtungen, bei der Lieferung von Hygienemitteln oder bei der ärztlichen und gynäkologischen Versorgung muss der hohe Prozentsatz weiblicher Flüchtlinge angemessen berücksichtigt werden.

- **Frauen müssen in den Führungspositionen der UNO eine wesentlich größere Rolle spielen als bisher.** Wir unterstützen nachdrücklich die Forderung, dass **der nächste UN-Generalsekretär eine Frau** ist, und wir fordern die Bundesregierung auf, sich bei der Suche und Präsentation geeigneter Kandidatinnen zu engagieren.

- Gleichzeitig fordern wir, dass **bis 2005 mindestens 10 Prozent und bis 2015 mindestens 30 Prozent aller UN-Führungspositionen an Frauen gehen.** Derzeit gibt es nur sechs Frauen an der Spitze einer UN-Unterorganisation. Der UN-Generalsekretär, der diese Quote selbst befürwortet, ist bisher an der mangelnden Unterstützung durch die UN-Mitgliedsstaaten gescheitert, die zu wenige Kandidatinnen aufstellen. Wir fordern die Bundesregierung auf, vermehrt Kandidatinnen zu präsentieren, in den Konsultationen mit anderen Staaten auf die Kandidatur von Frauen zu drängen und Kandidatinnen anderer Länder zu unterstützen.

- Ähnliches gilt für die Posten der **UN-Sonderbeauftragten und Sonderbotschafter.** Derzeit sind unter den 68 Sonderbotschaftern nur sechs Frauen zu finden. Wir fordern hier die Erfüllung einer Frauenquote von mindestens 30 Prozent bis 2005 und 50 Prozent bis 2015. Auch hier fordern wir eine aktive Unterstützung von Kandidatinnen durch die Bundesregierung.

- Beim **militärischen und zivilen Personal von UN-Friedensmissionen ist ebenfalls eine Frauenquote** einzuführen. Hier sollte der Frauenanteil bis 2005 auf 10 Prozent und bis 2015 auf 30 Prozent gesteigert werden. Derzeit sind nur 4 Prozent der UN-Polizeikräfte und 3 Prozent der UN-Militärs weiblich.

- **Die Missionen des UN-Sicherheitsrats** müssen ab sofort nach dem Prinzip der Gender Balance zusammengesetzt werden (mindestens 40 Prozent aller Missionsmitglieder sollten Frauen, mindestens 40 Prozent sollten Männer sein). Die **Geschlechterperspektive** ist in den Berichten der Missionsmitglieder zwingend

zu berücksichtigen, bereits im Vorfeld ist auf eine Datenerhebung getrennt nach Geschlechtern zu achten. Frauengruppen auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene müssen zwingend konsultiert werden. Die Bundesregierung soll das UN-Generalsekretariat bei der Erstellung einer Datenbank von Gender-SpezialistInnen und Frauen- und Friedensnetzwerken unterstützen.

■ **Sexualisierte Gewalt, Folter und Vergewaltigung** zählen zu den schlimmsten Gewaltakten, fast immer ziehen sie lebenslange Folgen für das Opfer nach sich. Dennoch besteht in vielen Krisenregionen der Welt eine faktische Straffreiheit für die Täter. Um diese abzuschaffen oder wenigstens einzuschränken, ist, wie bereits in CEDAW gefordert, für alle Regierungen eine systematische Berichtspflicht einzuführen und mindestens einmal jährlich ein Bericht abzuliefern. Zivilgesellschaftliche Organisationen, Frauen- und Friedensgruppen sind hier ebenfalls zu befragen und einzubeziehen. Das Material ist gegebenenfalls dem Internationalen Strafgerichtshof zu überstellen.

■ In diesem Zusammenhang sollte, wie von Rehn und Sirleaf gefordert, eine **Internationale Wahrheits- und Versöhnungskommission** eingesetzt werden, vor der Opfer sexualisierter Gewalt aussagen können.

Diese Stellungnahme des Frauensicherheitsrates wird von seinen Mitgliedsorganisationen gemäß ihrer satzungsgemäßen Aufgaben getragen.

LINKS

Dokumente/Documents

«Abschlussbericht der Commission on Human Security»

<http://www.humansecurity-chs.org>

<http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>

Vorgelegt im Mai 2003.

«Ein sicheres Europa in einer besseren Welt»

http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/gasp/ess_html

EU-Sicherheitsstrategie (ESS) des Europäischen Rates, verabschiedet im Dez. 2003.

«Verteidigungspolitische Richtlinien»/ «Defence Policy Guidelines»

<http://www.bmvg.de/sicherheit/vpr.php>

Bundesministerium der Verteidigung, 21. Mai 2003

«Women, Peace and Security»

<http://www.un.org/womenwatch/daw/public/index.html#wps>

Die vom UN-Sicherheitsrat in Resolution 1325 in Auftrag gegebene Studie wurde von Mitarbeiterinnen verschiedener UN-Unterorganisationen erstellt.

«Women, War and Peace»

http://www.unifem.org/index.php?f_page_pid=149

Parallel wurde im Auftrag von UNIFEM, der Frauenorganisation der Vereinten Nationen eine unabhängige Studie durchgeführt. Die Federführung hatten hier Elisabeth Rehn, ehemalige Verteidigungsministerin Finnlands und Ellen Johnson Sirleaf, ehemalige Finanzministerin Liberias.

Pekinger Aktionsplattform

<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/armed.htm>

Kapitel E der Aktionsplattform, die auf der Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 verabschiedet wurde, behandelt Frauen in bewaffneten Konflikten.

Entschließung des Europäischen Parlaments

http://www.europarl.eu.int/plenary/default_de.htm

Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Beteiligung von Frauen an der friedlichen Beilegung von Konflikten vom 20. November 2000 (2000/2025(INI)).
Rubrik «vom Parlament angenommene Texte», «nach A-Nummer», Index: A5-0308.

G8 Roma Initiatives on Conflict Prevention

<http://www.esteri.it/archivi/documenti/do190701d.htm>

Der Zusammenschluss der führenden Wirtschaftsnationen beschäftigte sich am 18./19. Juli 2001 mit der stärkeren Beteiligung von Frauen in Konfliktprävention und Konfliktlösung.

Windhoek Declaration

<http://www.reliefweb.int/library/GHARKit/Docfiles/WindhoekDecl.doc>

Aktionsplan Namibias «On Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Support Operations», bekannt als «Windhoek Declaration», verabschiedet am 31. Mai 2000.

OSZE: Gender Action Plan

<http://www.osce.org/docs/english/pc/2000/decision/pced353.htm>

Gender Action Plan der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vom 1. Juni 2000.

Vereinte Nationen/United Nations

<http://www.un.org>

Homepage der Vereinten Nationen in sechs verschiedenen Sprachen.

<http://www.unifem.org>

UNIFEM ist die Frauenorganisation der Vereinten Nationen.

<http://www.un-instraw.org>

INSTRAW (United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women) arbeitet für Gender Equality und Empowerment von Frauen. Dazu steht ihm ein «Gender Awareness Information and Networking System» (GAINS) zur Verfügung, eine Forschungs- und Trainingsplattform im Internet, die von einem weltweiten Netzwerk getragen wird.

<http://www.un.org/womenwatch/daw>

DAW (Division for the Advancement of Women) ist die Frauenförderabteilung der UN und versucht die Gender-Perspektive nach innen und außen zu stärken.

<http://www.un.org/womenwatch/>

Diese Seite liefert einen guten Überblick über die genannten Institutionen sowie über die Dokumente und Nachfolgetreffen der Peking UN-Frauenkonferenz.

<http://disarmamen.un.org/gender.htm>

Hier wird informiert über Geschlechteraspekte in Rüstungs-/ Abrüstungsfragen.

Nichtregierungsorganisationen/Non-governmental Organizations

<http://www.peacewomen.org>

Eine der besten und umfassendsten Websites zum Thema Frauen, Frieden und Sicherheit. Die Internet-Plattform bietet einen weitreichenden Überblick sowohl über das UN-System als auch über die weltweiten NGOs, die zu diesem Thema arbeiten. Sie werden betreut von WILPF, der Women's International League for Peace and Freedom (Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit). Die älteste Internationale Frauenfriedensvereinigung besteht seit 1915 und hat ihren Hauptsitz in Genf. In ihrem Büro in der UN in New York werden die Peacewomen-Seiten hergestellt. «Peacewomen» dokumentiert zudem relevante internationale Dokumente zum Thema Frauen und Frieden.

<http://www.peacewomen.org/un/ngo/wg.html>

Der Verabschiedung der Resolution 1325 durch den UN-Sicherheitsrat war eine jahrelange zähe Lobbyarbeit durch die «Coalition on Women and International Peace and Security» vorausgegangen. Diese NGO-Koalition hatte sich anlässlich der Nachbereitung der Peking-Frauenkonferenz gebildet und bestand aus der schon erwähnten WILPF (<http://www.wilpf.int.ch>), Amnesty International (<http://www.amnesty.org>), The Hague Appeal for Peace (<http://www.haguepeace.org>), International Alert (<http://www.international-alert.org>), International Peace Research Association (<http://www.copri.dk/copri/ipra/ipra.html>) und Women's Commission for Refugee Women and Children (<http://www.womenscommission.org>). Die Koalition heißt inzwischen «NGO Working Group on Women and International Peace and Security». Amnesty ist nicht mehr dabei, dafür aber die NGOs Women's International Tribune Center (www.iwtc.org) und Women's Caucus for Gender Justice (www.iccwomen.org). Die NGO Working Group schreibt regelmäßig Berichte und Dokumente, unter anderem einen jährlichen Report über die Fort- und Rückschritte bei der Umsetzung der Resolution 1325.

1325news@peacewomen.org

Zweiwöchiger Gratis-Newsletter, herausgegeben von WILPF, enthält Nachrichten, Termine und Links zu Hintergrundberichten über Gender und Frieden (Email mit Betreff «subscribe»).

Selbstverständlich gibt es am UN-Sitz in New York und anderswo viele andere Institutionen, die sich im weiteren oder engeren Sinn mit dem Thema Frauen und Sicherheit beschäftigen – so viele, dass es unmöglich ist, alle aufzuzählen. Zwei seien hier besonders hervorgehoben, deren Direktorinnen ebenfalls zum Workshop eingeladen waren, jedoch nur ein Statement schickten, weil sie nicht kommen konnten. Die eine ist das von Charlotte Bunch geleitete Center for Women's Global Leadership an der State University in New Jersey (<http://www.cwgl.rutgers.edu>), das sich für «Women's Empowerment» innerhalb und außerhalb des UN-Systems stark macht. Die andere ist das Center for Strategic Initiatives of Women (<http://www.csiw.org>) in Washington, das von Hibaaq O. Basbas geleitet wird und sich vor allem für Friedensinitiativen am Horn von Afrika stark macht.

Internationale Frauenfriedensnetzwerke/International women's networks for peace

Ebenso wenig wie alle Institutionen kann man alle Frauenfriedensnetzwerke aufzählen, die sich inzwischen rund um den Globus spinnen. Zahlreiche Adressen findet man unter <http://www.peacewomen.org>. Bei «Feminist Peace» (<http://www.feministpeacenetWORK.org>) wird man mit stets aktuellen Nachrichten versorgt, wenn man sich in der Mailingliste einträgt.

Eine andere gute, allerdings weniger auf Frieden als auf Empowerment spezialisierte NGO-Plattform ist <http://www.womenaction.org>. Unter dieser Adresse findet man auch den «Women and Armed Conflict Caucus», einen Zusammenschluss von Frauenfriedensinitiativen, die sich in unregelmäßigen Abständen treffen, um bestimmte Forderungen bei der UNO durchzusetzen (<http://www.womenaction.org/csw44/armedcaucus.html>).

Jede Menge Informationen und Adressen finden sich außerdem im «Women's Human Rights»-Netzwerk (<http://www.whrnet.org>), das sich der Durchsetzung von nationalen und internationalen Frauenrechten sowie dem Kampf gegen häusliche Gewalt widmet.

Ein weiteres interessantes Projekt ist «Women Waging Peace» (<http://www.womenwagingpeace.net>). Hier sollen mit prominenter Unterstützung Frauen als Friedensstifterinnen stark gemacht werden.

Regionale Frauenfriedensnetzwerke/Regional women's networks for peace

Für eine **Nahost**-Friedenslösung machen sich unter anderem die «Frauenkoalition für Frieden» (<http://www.coalitionofwomen4peace.org>) und der «Jerusalem Link» stark, in dem das israelische «Bat Shalom»-Center (<http://www.batshalom.org>) und das palästinensische «Jerusalem Center for Women» (<http://www.j-c-w.org>) verbunden sind.

Frauen in **islamischen Ländern** haben sich zum Netzwerk «Women under Muslim Law» zusammengeschlossen (<http://www.wluml.org/english/index.shtml>). Hier werden vor allem Menschen- und Frauenrechte thematisiert.

Ein großes internationales Netz hat auch das Owen-Frauennetzwerk gesponnen, sein Schwerpunkt liegt in **Russland und Osteuropa** (<http://www.owen-frauennetzwerk.de>).

Frauengruppen in **Asien** listet unter anderem das Asia Pacific Gender Equality Network auf (<http://www.undp.org.ph/apgen/home1.htm>).

Afrikanische Frauenfriedensaktivistinnen haben zahlreiche Netzwerke aufgebaut. Man möge allerdings bitte nicht vergessen, dass die übergroße Anzahl ihrer Mitglieder keinen PC besitzt. Eine Liste von Links findet sich unter anderem bei <http://www.peacewomen.org> und bei <http://www.womenwagingpeace.net>.

Nord- und südamerikanische Frauenorganisationen finden sich u. a. unter <http://www.madre.org>. Eine sehr gute Quelle für alle möglichen Links, Dokumente und Diskussionen in der internationalen Frauen-Community ist außerdem das in Costa Rica stationierte Frauenradio «Fire» mit englischen und spanischen Webseiten <http://www.fire.or.cr>.

Deutsche Seiten/German sites

http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/index_html
Seite des Auswärtigen Amtes zu Außenpolitik als Friedenspolitik

http://www.bmvg.de/sicherheit/grundlagen/sivep_prinzipien.php
Prinzipien der Deutschen Sicherheitspolitik. Der erweiterte Sicherheitsbegriff ist die schlüssige Antwort auf sicherheitspolitische Herausforderungen.

Einen Überblick über die deutsche Friedensbewegung bietet die Homepage der Bonner Friedenskoooperative (<http://www.friedenskoooperative.de>). Die «Plattform zivile Konfliktbearbeitung» (<http://www.konfliktbearbeitung.de>), die Initiativen zum zivilen Friedensdienst und zur Konfliktmediation vernetzt, enthält ein reichhaltiges Informationsangebot; ihre Seite «Gender und Konflikt» wird monatlich aktualisiert. Die globalisierungskritische Bewegung Attac und ihre Unterorganisation Frauen-attac haben den Widerstand gegen einen möglichen Irak-Krieg explizit zu einem politischen Schwerpunkt der nächsten Zeit erklärt. Als Attac-Mitglied kann man auf der Homepage von Attac (<http://www.attac.de/index.php>) der Mailingliste von Frauen-Attac beitreten. Das «Frauennetzwerk für Frieden» mit seinen guten internationalen Kontakten wird in Bonn koordiniert. Das Gunda-Werner-Institut der Böll-Stiftung stellt im Rahmen seiner Aktivitäten im Bereich Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik Dokumente und Linksammlungen unter www.boell.de bereit.

Deutschland verfügt zudem über ein breite Palette von Institutionen zur Friedens- und Konfliktforschung, die sich, wenn auch zum Teil erst sehr zaghaft, dem Thema Gender zu widmen beginnen. Sehr aufgeschlossen sind hier das Bonner Informationszentrum für Konversion (<http://www.bicc.de>), die Berliner Berghoff Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung (<http://www.berghof-center.org>) und die Arbeitsstelle Friedensforschung in Bonn, die gleichzeitig das «Netzwerk Friedensforscherinnen» koordiniert <http://www.priub.org>.

Kanadische Seiten/Canadian sites

<http://www.humansecurity.gc.ca/menu-en.asp>

Kanadisches Außenministerium/ Department of Foreign Affairs and International Trade

http://www.gesh-ghsi.mcgill.ca/index_e/index_e.htm

Gender and Human Security, kanadisches Forschungsprogramm. Ziel ist es, eine Strategie und methodologische Instrumente aus einer frauensensiblen Perspektive zu entwickeln für die Forschung und Intervention im Bereich menschlicher Sicherheit. Andere Studien (Ko-ForscherInnen) untersuchen den Einfluss bewaffneter Konflikte auf menschliche Sicherheit und das Leben von Frauen.

<http://www.humansecuritybulletin.info/>

Das Human Security Bulletin erscheint vierteljährlich; Berichte über Forschung, Analysen, Ressourcen zu Human Security.

DIE AUTORINNEN/THE AUTHORS

Elmar Altvater, Prof. Dr.

Studium der Volkswirtschaftslehre und Soziologie an der Universität München, dort Promotion 1968 mit einer Arbeit über Umweltprobleme in der Sowjetunion. Von 1968 bis 1970 wissenschaftlicher Assistent an der Universität Erlangen-Nürnberg. Seit 1970 Universitätsprofessor für (internationale) politische Ökonomie am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin. Gastprofessuren in Brasilien, Kanada, in den USA und Mexiko. Jüngere Publikationen zu Fragen der Globalisierung, der Entwicklung einer informellen Ökonomie, zu globalen Umweltproblemen und Umweltpolitik, u.a. (mit Birgit Mahnkopf) «Grenzen der Globalisierung – Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft» und «Globalisierung der Unsicherheit – Arbeit im Schatten, schmutziges Geld und informelle Politik» (beide Bücher im Verlag Westfälisches Dampfboot). Mitglied in zahlreichen wissenschaftlichen Beiräten, u.a. des Instituts für sozialökologische Forschung und von attac-Deutschland. Redaktionsmitglied der Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaften – PROKLA.

Rosalind Boyd, Ph. D.

Special Advisor on International Research, Vice-Principal Research and International Relations, has been Director of the Centre for Developing-Area Studies (CDAS), McGill University, Montreal since December 1996; she is the first woman to hold the position since the CDAS was established in 1963. She is also the Director/Principal Investigator of the research-action program (2000-2004) on *Gender and Human Security Issues* based at the CDAS and funded by the Community-University research Alliances Program (CURA) of the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC). For over two decades, she has conducted research studies on women in conflict situations (Uganda, El Salvador, Rwanda, South Africa, Indonesia and Sri Lanka) as well as on international labour, economic globalization, human rights, child labour, labour migration, refugees, democratization and environmental health in all regions of the so-called developing world. She is the author of *Are We At the Table? Women's Involvement in the Resolution of Violent Political Conflicts [El Salvador and Uganda]* (c.1994, 1999 3rd printing) and more recently *Women's Organizations Working for Peace and Reconciliation in the Great Lakes Region of Africa* (CDAS Discussion Paper No 20, 2001). She contributed the seminal article entitled «Empowerment of Women in Contemporary Uganda: Real or Symbolic?» to the book *Women, Feminism and Development* (co-edited by Huguette Dagenais and Denise Piché, 1994) and another «Refugees, Displaced People and International Migrants: Changing the Face of Development» to the collection *Development: The Need for Reflection* (edited by Myriam Gervais, 2001). She is a member of the Canadian Coalition for Nuclear Responsibility (CCNR), a member of the Comité scientifique of the journal *Sociologie et sociétés* and is the founding Editor of the CDAS' international journal, *Labour, Capital and Society*, in which she has produced several special thematic issues, most

notably «*Child Labour within the Globalizing Economy*» (1994). In addition, she is currently completing a book on gender and democratization under the National Resistance Movement (NRM) in Uganda, 1986-1996. She has a PhD in Humanities (Doctorate of Philosophy) from Concordia University, Montreal, and is the mother of two children. More information is available on the CDAS website: www.mcgill.ca/cdas.

Claudia von Braunmühl, Dr.

geb. 1944; studierte Politikwissenschaft am Otto-Suhr-Institut der FU Berlin, 1968-1979 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachbereich Gesellschaftswissenschaft der J.W.G. Universität Frankfurt, 1976/77 Gastprofessorin am Department of Politics der University of Edinburgh, 1980-1984 Beauftragte des Deutschen Entwicklungsdienstes in Jamaika, seit 1984 unabhängige entwicklungspolitische Gutachterin und Lehrtätigkeit v. a. in Berlin, seit 1996 Honorarprofessorin für Internationale Politik am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der FU Berlin, derzeit Lehrstuhlvertretung «Entwicklungspolitik» an der Universität Bielefeld.

Tobias Debiel, Prof. Dr. sc. pol.

geb. 1963; Studium der Politikwissenschaft, Soziologie, Philosophie, Volkswirtschaftslehre und Entwicklungspolitik an der Universität Bonn; 1991-1996 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg, 1997-2003 wissenschaftlicher Referent der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn (davon ab Februar 2001 zwei Jahre Elternzeit), bis Februar 2004 Senior Researcher und Leiter der Forschungsgruppe «Staatsbildung und gewaltsame Konflikte» am Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF) der Universität Bonn; seit 2006 an der Uni Duisburg-Essen, Direktor des Instituts Entwicklung und Frieden. Mitglied der Projektgruppe Global Policy von Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung e.V. (WEED); Mitglied der Plattform «Zivile Konfliktbearbeitung deutscher NRO». Arbeitsschwerpunkte u.a.: Krisenprävention als Herausforderung für die Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik; Staatsbildung und gewaltsame Konflikte in Afrika; Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen; Global Governance und Weltfriedensordnung. Veröffentlichungen u.a.: «Strengthening the UN as an Effective World Authority: Cooperative Security Versus Hegemonic Crisis Management», in: Global Governance, Boulder (Co.), Vol. 6 (January-March 2000) No. 1, S. 25-41; «Staatsversagen, Gewaltstrukturen und blockierte Entwicklung: Haben Krisenländer noch eine Chance?», in: Aus Politik und Zeitgeschichte (ApuZ), B 13-14/2003, S. 15-23; (Hrsg.) «Der zerbrechliche Frieden. Krisenregionen zwischen Staatsversagen, Gewalt und Entwicklung», Bonn 2002; UN-Friedensoperationen in Afrika. Weltinnenpolitik und die Realität von Bürgerkriegen. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf. 2003 (Sonderband der Stiftung Entwicklung und Frieden).

Gitti Hentschel

Kommunikationswissenschaftlerin, Sozialpädagogin; seit 2000 Geschäftsführerin des Feministischen Instituts (seit 2007 Gunda-Werner-Institut) der Heinrich-Böll-Stiftung; freiberuflich Publizistin, Dozentin, Mitverlegerin der Wochenzeitung «Freitag» und im Vorstand des 4. Berliner Frauenhauses. 1979 Mitbegründerin der «taz», sechs Jahre taz-Redakteurin; danach freiberufliche Journalistin, hauptamtliche Frauenbeauftragte der Alice-Salomon-Fachhochschule Berlin und Bundessprecherin

der Hochschulfrauenbeauftragten. Inhaltliche Schwerpunkte u.a.: Friedens- und Sicherheitspolitik aus Geschlechterperspektive, Strategien gegen (sexuelle) Gewalt; Empowerment-Strategien für Frauen, Frauen und Medien, interkulturelle Kommunikation. Veröffentlichungen v.a. im Bereich (Sexuelle) Gewalt.

Ilse Lenz

studierte u.a. Soziologie, Japanologie, Politische Wissenschaften in den USA, Japan, an der Universität München und der Freien Universität Berlin. Sie habilitierte an der Universität Münster über Arbeitsmarkt, Computerisierung und Geschlecht in Japan. Seit 1992 ist sie Professorin am Lehrstuhl für Geschlechter- und Sozialstrukturforschung an der Fakultät für Sozialwissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum und kooptiert an der Fakultät für Ostasienwissenschaften. Sie koordiniert (zusammen mit Dr. Paula Villa) die Marie-Jahoda-Gastprofessur für internationale Frauenforschung an der RUB/ im Netzwerk Frauenforschung NRW. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Globalisierung und Geschlecht, Arbeitsmarkt und Geschlecht, Frauenbewegungen im internationalen Vergleich, Theorien zu Geschlecht und Ethnizität, politische Soziologie. Ihre Forschungsarbeiten führten sie wiederholt ins Ausland, hauptsächlich nach Japan, dort u.a. an die Universitäten Tokyo und Ochanomizu, daneben auch nach Korea und in einzelne Staaten des südostasiatischen Raums. Von 1995 bis 1999 leitete Ilse Lenz die Sektion Frauenforschung innerhalb der Deutschen Gesellschaft für Soziologie. Sie ist eine treibende Kraft hinter der frühen Entwicklung der Vereinigung der Sozialwissenschaftlichen Japanforschung, Mitorganisatorin des Workshops «Geschlechterforschung zu Japan» und Mitherausgeberin der Reihe «Geschlecht und Gesellschaft» im Leske und Budrich Verlag.

Bernedette Muthien

is originally from a large working class black family of mixed origins. Her absolute commitment to human rights and social and economic justice is rooted in both her personal background, as well as her anti-apartheid activism. She honed her skills in community organising with grassroots movements during the eighties. Due to intense student activism her teenage years were marked by expulsions from schools and university, detentions and imprisonment. Determined to graduate from university, she funded her education through full-time employment, bursaries and state-funded loans for students from poor families. At the end of 1993 she graduated from the University of Cape Town with an honours degree in Political Studies. She then pursued graduate research at Stanford University as the first Fulbright-Amy Biehl Scholar. Bernedette's professional life has echoed the belief that the personal is political, and the global local, and hence her work has consistently centred on the issues of gender, human rights, and peace. Her community activism is integrally related to her work with international organisations, and her research necessarily reflects the values of equity, social change and justice. Bernedette has published both creative writing and academic work in South Africa and abroad. She has written for diverse audiences and is committed to accessible research and writing.

Affiliations include: Member of the Executive Council of the International Peace Research Association (IPRA) and co-editor of IPRA publications (in association with the *International Journal of Peace Studies*), as well as co-convenor of the Global Political Economy Commission. Founding member of the Women's International

Network on Gender & Human Security (WINGHS), the African Women's Anti-War Coalition. Member of Amanitare, the African network of gender NGOs; the International Research Network on Violence Against Women (IRNVAW); the Association for Women in Development (AWID), and the Association for African Women Scholars (AAWS). Associate of the following institutions: Gender Project, Community Law Centre, University of the Western Cape; Centre of Peace Research and Strategic Studies, University of Leuven, Belgium; Center for Global Nonviolence, USA. Member of the International Advisory Boards of the Satyana Institute, USA, as well as the international journal, *Human Security Studies*. Regional Editor (Africa & Asia) of the international journal, *Queries*.

Gisela Notz, Dr. phil.

Sozialwissenschaftlerin; Studium in Berlin, wissenschaftliche Referentin in der Abteilung Sozial- und Zeitgeschichte des Historischen Forschungszentrums der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn und Lehrbeauftragte an verschiedenen Universitäten. Von 1985 bis 1997 Redakteurin der Zeitschrift «beiträge zur feministischen theorie und praxis». Forschungsprojekte und Themen: Humanisierung der Arbeitswelt, berufliche Bildung, Sozial-, Familien und Arbeitsmarktpolitik, soziale Kompetenz im beruflichen Umgang mit Menschen, bezahlt und unbezahlt geleistete Frauenarbeit, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, ehrenamtliche Sozialarbeit, Globalisierung und Frauen, Zukunft der Arbeit, Historische Frauenforschung. Zahlreiche Veröffentlichungen zu diesen und anderen Themen. Letzte Buchveröffentlichungen zum Thema: Frauen in der Mannschaft, Bonn, Dietz-Verlag 2003; Löcher im sozialen Netz. Sozial-Politik und Geschlecht, Frankfurt/M., VAS-Verlag; Verlorene Gewissheiten? Individualisierung, soziale Prozesse und Familie, Frankfurt/M., VAS-Verlag 2000 (2. Aufl.); Familien. Lebensformen zwischen Tradition und Utopie, Neu-Ulm, AG SPAK Bücher 2003

Astrid Ritter-Weil

Studium der Volkswirtschaft (sozialwissenschaftliche Richtung) an der Universität Köln, Abschluss: Diplom-Volkswirtin. Aktuell Referentin der Friedrich-Ebert-Stiftung in der Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit und Gender-Koordinatorin.

Vivienne Taylor

Professor Vivienne Taylor is currently on leave from the University of Cape Town where she teaches social development and policy. She was appointed in 2001 by the UN to serve as the Deputy Executive Director in the Secretariat of the Global Commission on Human Security and in that capacity worked in close collaboration with the Co-Chair of the Commission, Professor Amartya Sen. She is also the DAWN Global Research Coordinator on Political Restructuring and Social Transformation, a project sponsored by the HBF that produced a number of regional and global research outputs. One of the global outputs is the publication called «Marketisation of Governance»: Critical Feminist Perspectives from the South. She has a long history of involvement in South Africa's liberation struggle. She served as the Adviser to South Africa's Minister of Social Development and chaired a Committee of Inquiry into Comprehensive Social Security in South Africa. She was also appointed as a Gender Commissioner on South Africa's Commission on Gender Equality. She was the principal

author of South Africa's Human Development Reports on Human Development and HIV/AIDS in 1998 and on Human Development and Transformation in 2000. She has published widely on gender justice, development and related subjects.

Cornelia Ulbert, Dr.

ist Politikwissenschaftlerin und wiss. Geschäftsführerin des Instituts für Frieden und Entwicklung der Universität Duisburg-Essen. Ihre Tätigkeitsschwerpunkte liegen in den Bereichen Theorien Internationaler Beziehungen, internationale Kooperation und internationale Organisationen, internationale Umweltpolitik, Außenpolitik der USA und Deutschlands sowie der Beziehung zwischen Geschlechterfragen und internationaler Politik. Sie studierte Politikwissenschaft, Germanistik und Philosophie an den Universitäten Tübingen, Heidelberg und der London School of Economics and Political Science. An der Universität Mannheim promovierte sie über die «Konstruktion von Umwelt» am Beispiel des Einflusses von Ideen, Institutionen und Kultur auf die Klimapolitik der USA und der Bundesrepublik Deutschland. Darüber hinaus war sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Konstanz sowie als Research Fellow am Europäischen Hochschulinstitut Florenz tätig.

Roman Waschuk

is Political Counsellor (Botschaftsrat für politische Angelegenheiten) at the Canadian Embassy in Berlin. He holds a BA and MA in History, both from the University of Toronto. Since joining the Canadian Department of Foreign Affairs and International Trade in 1987, he has served abroad in Moscow and Kyiv, and at headquarters in Ottawa, most recently in the Policy Planning Division.

Georg Witschel, Botschafter, Dr.

geb. 1954, verheiratet, 1 Kind. Seit April 2002 Beauftragter der Bundesregierung für die Bekämpfung des Internationalen Terrorismus, Auswärtiges Amt, Berlin. Davor: Juli 2001- März 2002 Leiter des Referats Grundsatzfragen Vereinte Nationen, Sicherheitsrat, friedenserhaltende und -schaffende Massnahmen im Auswärtigen Amt, Berlin; 1998-2001 Stellv. Leiter der Pol. Abteilung und Rechtsberater der Ständigen Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen in New York; 1995-1998 Stellv. Referatsleiter Personalreferat Höherer Dienst im Auswärtigen Amt, Bonn; 1992-1995: Ständiger Vertreter und Leiter der Wirtschaftsabteilung an der deutschen Botschaft in Laibach, Slowenien; 1989-1992 Politischer Botschaftsrat an der deutschen Botschaft in Tel Aviv, Israel; 1986-1989 Referent im Völkerrechtsreferat, Auswärtiges Amt, Bonn; 1985-1986 Referent in Aussenpol. Abteilung des Bundeskanzleramtes, Bonn; 1983-1985 Aus- und Fortbildungsstätte des Auswärtigen Amtes, Bonn. 1973-1982 Jurastudium in Erlangen, Erstes und Zweites Staatsexamen, Doktorarbeit im Völkerrecht, verschiedene Praktika im Ausland, Teilnahme an Internationalen Völkerrechtssommerkursen und Sprachkursen etc. in Genf, Lima, Salamanca und Den Haag. Sprachkenntnisse: Deutsch, Englisch, Französisch, Spanisch. Verschiedene Veröffentlichungen in Völkerrecht, Abrüstungsfragen sowie zu wirtschaftlichen Fragen betreffend Slowenien.

Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 steht «Sicherheit» ganz oben auf der politischen Tagesordnung. Konzepte der Nato und der Bundeswehr setzen auf eine «vorbeugende Sicherheitspolitik». Ein anderer Ansatz, dem sich Staaten wie Kanada und Schweden verschrieben haben, geht von einer «menschlichen Sicherheit» aus und berücksichtigt, dass es konkurrierende Sicherheitsbedürfnisse gibt, die bei der Bedrohungsanalyse bedacht werden müssen. Die UNO schlägt vor, bei der Bewertung von Sicherheit darauf zu achten, inwieweit Menschen in «Freiheit von Mangel» und in «Freiheit

von Angst» leben können. Der feministischen Forschung ist es in den letzten Jahren gelungen, bei den Diskussionen um unser Sicherheitsverständnis auch die Belange der Frauen ins Spiel zu bringen. So wird immer öfter bei sicherheitsrelevanten Konzepten und Handlungsansätzen die Geschlechterperspektive mit einbezogen. Trotzdem müssen gerade die sicherheitspolitischen Konzepte der EU noch weiterentwickelt werden. Die Beiträge der Tagung «Human Security = Women's Security» machen dazu Vorschläge.

Gunda-Werner-Institut für Feminismus und
Geschlechterdemokratie in der **Heinrich-Böll-Stiftung**

Hackesche Höfe, Rosenthaler Straße 40/41, 10178 Berlin
Telefon 030 285340 GWf@boell.de www.gunda-werner-institut.de

ISBN 978-3-927760-74-5