

Zur Wirklichkeit der deutschen
Entwicklungspolitik

K O M P A S S 2 0 2 0

INHALT

INHALT	02
IMPRESSUM	02
VORWORT	03
EMPFEHLUNGEN AN DIE BUNDESREGIERUNG	04
ZUR COVID-19-KRISE	05

Teil I

Analyse

DIE DEUTSCHE ODA – DATEN, FAKTEN, TRENDS	06
---	----

Teil II

Kommentar von terre des hommes

BLAUER BRIEF IN SACHEN KINDERRECHTE	20
--	----

Teil III

Kommentar der Welthungerhilfe

WENN HUNGER ZUR KRIEGSWAFFE WIRD	28
-------------------------------------	----

ENDNOTEN	41
ABKÜRZUNGEN	47
KONTAKT	48

Impressum

KOMPASS 2020

Zur Wirklichkeit der
deutschen Entwicklungs-
politik

HERAUSGEBER

Deutsche Welthunger-
hilfe e. V. & terre des hommes
Deutschland e. V.

REDAKTIONSTEAM

Marion Aberle, Thomas
Berthold, Barbara
Küppers, Daphne Lucas,
Justyna Szambelan

UNTER MITARBEIT VON

Catriona Murdoch und
Margherita Stevoli mit Un-
terstützung von Joe Holmes,
Aubrey Collins, Niriksha
Sanghvi, Shivani Sanghavi,
(Global Rights Compliance LLP),
Alex de Waal (World Peace
Foundation) sowie Raimund
Zühr (SEEK Development)

GESTALTUNG

Katharina Noemi Metschl

DRUCK

Hans Gottschalk Druck &
Medien GmbH

REDAKTIONSSCHLUSS

08. Mai 2020

ISBN-NUMMER:

978-3-94 1553-32-3

Dieser Bericht ist online
verfügbar unter:

**WELTHUNGERHILFE.DE/
KOMPASS2020**

TDH.DE/KOMPASS2020



VORWORT

Welthungerhilfe und terre des hommes Deutschland veröffentlichen im Jahr 2020 den mittlerweile 27. Bericht „Zur Wirklichkeit der deutschen Entwicklungspolitik“. Der kritische Blick auf die deutsche Entwicklungszusammenarbeit wurde in Zeiten geschrieben, in denen die Corona-Krise die ganze Welt erschüttert. Noch sind die Auswirkungen auf Politik, Wirtschaft und Gesellschaften weder in den Geber- noch in den Partnerstaaten abzusehen. Es ist zu befürchten, dass wieder mehr Menschen hungern und Fortschritte, etwa bei der Reduzierung der Kindersterblichkeit, zunichtegemacht werden. Umso wichtiger ist es, dass Entwicklungszusammenarbeit und Nothilfe hier wirksam und schnell reagieren.

Auch im „Kompass 2020“ werden in gewohnter Weise die Ausgaben der Bundesregierung für die Entwicklungszusammenarbeit analysiert. Der Bericht gibt außerdem Empfehlungen zur Stärkung der Kinderrechte in der deutschen Entwicklungspolitik und beschreibt auf Basis der Erfahrungen in Projektländern, wie Hunger immer mehr zum Instrument der Kriegsführung in bewaffneten Konflikten wird.

Berlin/Bonn/Osnabrück im Mai 2020



MATHIAS MOGGE

Generalsekretär Welthungerhilfe



BIRTE KÖTTER

Vorstandssprecherin terre des hommes

EMPFEHLUNGEN AN DIE BUNDESREGIERUNG

Mittel für Entwicklungszusammen- arbeit angesichts Corona-Krise aufstocken

Die Bundesregierung muss die Mittel für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe weiter steigern, um die international verpflichtende ODA-Quote von 0,7 Prozent des Bruttonational-einkommens schnellstmöglich zu erreichen. Gerade in Zeiten einer Gesundheits- und Ernährungskrise und wirtschaftlicher Rezession sind die öffentlichen Mittel unerlässlich, um für die ärmsten Länder und am meisten bedrohten Menschen, insbesondere auch Kinder, in Entwicklungsländern einen Rettungsschirm aufzuspannen. Sie sollten im Fokus der deutschen Entwicklungszusammenarbeit stehen.

Investitionen in die Hungerbe- kämpfung aufrechterhalten

Die Ausgaben für Ernährungssicherung, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung müssen auf hohem Niveau beibehalten werden, da sie essenziell für die

Beseitigung der extremen Armut und des Hungers sind. Dies ist eine Voraussetzung für alle Bereiche der menschlichen Entwicklung im Sinne der Agenda 2030, deren oberstes Prinzip „niemanden zurücklassen“ lautet.

Aushungern als Methode der Kriegsführung ein für alle Mal beenden

Die UN-Sicherheitsratsresolution 2417 aus dem Jahr 2018 muss wirksam umgesetzt werden. Sie ächtet Aushungern als Kriegswaffe sowohl in zwischen- als auch in innerstaatlichen gewaltsamen Konflikten. Die Bundesregierung sollte die UN-Institutionen bei der Untersuchung und Rechtsverfolgung dieses Kriegsverbrechens unterstützen. Darüber hinaus muss Deutschland die Ergänzung des Römischen Statuts, in der das Aushungern als Kriegsverbrechen definiert wird, zügig ratifizieren. Deutschland sollte seine strategische Position in der EU und im UN-Sicherheitsrat nutzen, um das politische Momentum für eine Ächtung von Aushungern als Kriegsmethode voranzutreiben, und sich hier Ländern wie den Niederlanden und Irland anschließen.

Kinderrechte in der deutschen Entwicklungspolitik verankern

Die Rechte von Kindern und Jugendlichen müssen in der deutschen EZ durchgängig verankert werden („Mainstreaming“). Das BMZ sollte eine kohärente und kinderrechtlich basierte Gesamtstrategie erarbeiten und umsetzen. Dazu braucht es konkrete und operationalisierbare Indikatoren für die Berücksichtigung der Rechte von Kindern, damit das Engagement sichtbar wird, bewertet und gesteuert werden kann.

Kinderrelevante Strukturen stärken und verpflichtende Kindesschutz-Policy einführen

Es braucht mehr Investitionen in Bereiche, die für Kinder besonders wichtig sind und besonders stark ihre Situation verbessern können: Gesundheit, Ernährung, Bildung und den Schutz vor Gewalt. Dazu gehört auch die Erarbeitung und Umsetzung einer auf internationalen Standards aufbauenden Kindesschutz-Policy für das BMZ und alle Durchführungsorganisationen.

COVID-19: Gesundheit, Ernährung und Armutsbekämpfung gehören zusammen

Die COVID-19-Pandemie trifft die Ärmsten am härtesten und verschärft Hunger und Armut. Sie hat gravierende Auswirkungen auf die am wenigsten entwickelten Länder (LDC), die ohnehin schon mit Armut, Hunger, Krieg, Flucht und den Folgen des Klimawandels konfrontiert sind. Über finanzielle Ressourcen, um einen „Rettungsschirm“ aufzuspannen, verfügen die Regierungen dieser Länder nicht. In der Folge können soziale Unruhen und politische Instabilität weitere Krisen hervorrufen.

Es gilt, die Eigenleistung der betroffenen Länder anzuerkennen. Die Afrikanische Union koordiniert und unterstützt die Hilfe ihrer Mitgliedstaaten. Einige Regierungen haben in der Ebola-Krise 2014 bis 2016 Erfahrungen gemacht, die ihnen heute helfen. Sierra Leone und Liberia etwa haben sehr schnell reagiert, und die Menschen sind mit Kontaktbeschränkungen und verstärkten Hygieneregeln vertraut. In Äthiopien hat die Regierung ein COVID-Notprogramm beschlossen, um bis zu 15 Millionen Menschen mit Nahrungsmitteln zu versorgen und die medizinische Versorgung in den ländlichen Gebieten zu verbessern.

Trotz großer Bemühungen werden viele Länder auf Unterstützung angewiesen sein, um Hunger und Armut zu vermeiden. Dafür sind zusätzliche finanzielle Programme unerlässlich, auch um die Entwicklungsfortschritte nicht zu gefährden. Die Solidarität der Weltgemeinschaft wird sich auch im Umgang mit COVID-19 und seinen Folgen für die Länder des globalen Südens messen lassen müssen. Es ist ein erstes positives Zeichen, dass die Schuldendienste für die ärmsten Länder sowohl durch den IWF als auch von den G-20-Ländern ausgesetzt wurden. Der von den Vereinten Nationen koordinierte globale humanitäre Hilfsplan beläuft sich inzwischen auf 6,69 Milliarden US-Dollar, es sind bislang nur etwa 12 Prozent von dieser Summe eingegangen.*

Das Auswärtige Amt hat 300 Millionen Euro für den Kampf gegen die Coronavirus-Pandemie bereitgestellt, insbesondere um um Gesundheits-, Wasser- und Sanitärversorgung in Krisenkontexten zu ermöglichen. Auch das BMZ hat ein Corona-Sofortprogramm aufgelegt, um die Entwicklungsländer bei der Bekämpfung der Pandemiefolgen zu unterstützen. Eine Milliarde Euro soll innerhalb des Etats des Ministeri-

ums für diesen Zweck umgewidmet werden, weitere 3,15 Milliarden Euro sind aus dem Nachtragshaushalt beantragt. Angesichts des Bedarfs ist diese Aufstockung unabdingbar. Gleichzeitig braucht es flexible Umsetzungsbedingungen, um die notwendigen Maßnahmen schnellstmöglich auf den Weg zu bringen.

Bei der Länderauswahl sollte der Schwerpunkt der Unterstützung auf die LDC gelegt werden: Die internationale Verpflichtung, mindestens 0,15 Prozent der ODA für LDCs bereitzustellen, sollte auch jetzt angewandt werden. Das Programm darf sich nicht nur auf die Partnerländer bilateraler Entwicklungszusammenarbeit beschränken, sondern muss bedarfsorientiert insbesondere auch Nicht-Partnerländer und fragile Staaten in den Blick nehmen. Gerade in diesen Ländern können Nichtregierungsorganisationen, die bereits vor Ort agieren, eine situationsgerechte Unterstützung für besonders betroffene Menschen anbieten.

Es ist richtig, dass neben Gesundheit auch Ernährungssicherung sowie die Stabilisierung von Flüchtlings- und Krisenregionen zu Schwerpunkten des Programms gehören. Die Belange von Kindern und Jugendlichen müssen dabei systematisch beachtet werden. An kurzfristigen Maßnahmen sind in diesen Bereichen vor allem Aufklärungsmaßnahmen, Wasser- und Sanitärversorgung, Nahrungsmittelhilfe, finanzielle Überbrückungshilfen und die Sicherstellung von Schul- und Bildungsangeboten für Kinder inklusive kostenloser Schulspeisungen sinnvoll.

Damit das BMZ-Sofortprogramm nicht zu einem Dauerhilfsprogramm wird, dürfen gerade jetzt langfristige und strukturbildende Entwicklungsmaßnahmen nicht zurückgefahren werden. Soziale Sicherungssysteme und Bildungssysteme müssen gestärkt werden, und es muss dafür gesorgt werden, dass die Nahrungsmittelproduktion und -versorgung durchgehend erhalten bleibt. Insbesondere die Stärkung der ländlichen Räume schafft die Grundlage für Widerstandsfähigkeit gegen weitere Krisen. Die ländliche Entwicklung sollte daher gerade angesichts der COVID-19-Krise mehr denn je durch die Entwicklungszusammenarbeit gefördert werden.

* Quelle: Financial Tracking Service; alle Angaben zu Finanzierung und Umsetzung der Programme entsprechen dem Stand bei Drucklegung dieser Publikation



Teil I: Analyse

DIE DEUTSCHE ODA – DATEN, FAKTEN, TRENDS

Ende 2015 hat sich die internationale Gemeinschaft mit 17 Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals, SDG) eine ambitionierte Agenda gesetzt. Doch die Bereitschaft der Industrienationen, Länder des globalen Südens mit finanziellen Mitteln für nachhaltige Entwicklung zu unterstützen, hält nicht mit diesen Ambitionen Schritt. Die Ausgaben für offizielle Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA) durch die 29 Mitgliedstaaten des OECD Development Assistance Committee (DAC)⁰¹ lagen nach vorläufigen Daten im Jahr 2019 mit 152,8 Milliarden US-Dollar wieder auf dem Niveau von 2017, nachdem sie 2018 leicht zurückgegangen sind.

In der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts, nach der Vereinbarung der Millenniums-Entwicklungsziele, haben die Geberländer viel mehr Entschlossenheit gezeigt. Zwischen 2000 und 2010 wuchsen die ODA-Ausgaben um 69 Prozent. Zwischen 2010 und 2019 stiegen die ODA-Ausgaben lediglich um 14 Prozent. Dabei machten die Kosten für Geflüchtete in Geberländern einen größeren Anteil daran aus als zuvor. Es ist damit zu rechnen, dass in der kommenden Zeit die ODA-Mittel schwer umkämpft sein werden, da die öffentlichen Haushalte wegen der COVID-19-Pandemie unter Druck geraten.

Bei den Daten für das Jahr 2019 handelt es sich um vorläufige Be-

rechnungen. Die statistische Prüfung der von allen Gebern berichteten Daten findet das ganze Jahr über statt, der finale Datensatz mit Details zur Aufteilung nach Sektoren und Regionen wird erst zum Jahresende veröffentlicht. Daher wertet dieser Bericht die Trends auf Basis von vorläufigen Daten für 2019 aus, bei der Detailanalyse wird auf Daten für 2018 zurückgegriffen.

KLUFFT ZWISCHEN BEDARF UND MITTELEN IST IN AM WENIGSTEN ENTWICKELTEN LÄNDERN AM GRÖSSTEN

ODA für die am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries, LDC), in denen Armut und Hunger am weitesten verbreitet sind, machte 2019 ein Fünftel der gesamten ODA aus. 2019 gab es eine Steigerung von zweieinhalb Prozent nach dem Rückgang von etwa zwei Prozent im Jahr 2018. Dabei ist dort der Bedarf an Entwicklungsfinanzierung am größten. So gehören alle

fünf Länder, deren Hungersituation laut Welthunger-Index als „gravierend“ oder „sehr ernst“ eingestuft wird, zu den LDC; die Lage in fast allen anderen LDC entspricht der Welthunger-Index Kategorie „ernst“.⁰²

Diese Staaten verfügen über sehr geringe Eigenressourcen, erhalten kaum ausländische Direktinvestitionen, können keine Kredite an den Finanzmärkten aufnehmen oder sind von Überschuldung bedroht.⁰³ Um den Menschen lebenswichtige Sozialleistungen bereitzustellen und für sie Perspektiven zu schaffen, ist neben Eigenanstrengungen der Partnerländer die internationale Solidarität unerlässlich.

Die Industrienationen haben sich verpflichtet, mindestens 0,7 Prozent ihrer Bruttonationaleinkommen (BNE) für die Entwicklungszusammenarbeit bereitzustellen und 0,15 bis 0,2 Prozent für die LDC⁰⁴. Diese Verpflichtung wurde auch in die Agenda 2030 aufgenommen und im Nachhaltigkeitsziel 17.2 als Indikator benannt.⁰⁵ Derzeit liegt aber die ODA-Quote der Geber des OECD-

**Die Mittel für die
Entwicklungszusammenarbeit
halten nicht mit der
Ambition der Agenda 2030
Schritt**

Entwicklungsausschusses bei nur 0,3 Prozent der BNE und hat sich seit Jahren kaum verändert; ähnlich die ODA-Quote für die am wenigsten entwickelten Länder, die sich in den letzten Jahren um die 0,09 Prozent der BNE bewegt.

HOFFNUNG AUF PRIVATE FINANZIERUNG HAT SICH BISLANG NICHT ERFÜLLT

Hoffnungen, private Finanzmittel könnten die Lücke füllen, haben sich bislang kaum erfüllt. Laut

OECD sind in den vergangenen Jahren sowohl inländische als auch ausländische Privatinvestitionen in Entwicklungsländern rückgängig.⁰⁶ Insbesondere in den LDC kommt wenig privates Kapital an. Die Privatinvestitionen, die mit ODA bezuschusst oder durch Geberländer abgesichert wurden, sind nur zu sechs Prozent in die am wenigsten entwickelten Länder geflossen.⁰⁷ Darüber hinaus gehen diese Mittel nur zu einem sehr kleinen Teil in Bildung und in das Gesundheitswesen, also Bereiche, die für die menschliche Entwicklung besonders wichtig

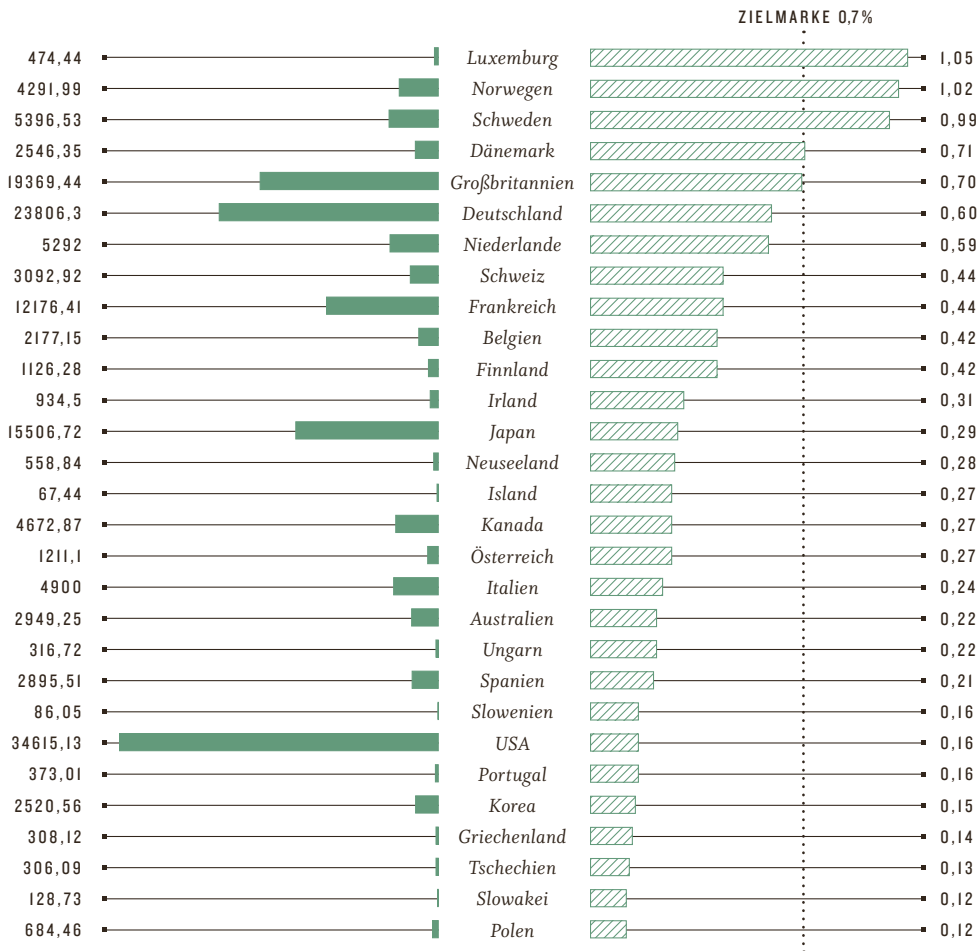
sind.⁰⁸ Weiterhin mangelt es auch an Evidenz, inwieweit die finanziellen Anreize für Privatinvestitionen in Entwicklungsländern zur Verringerung der Armut beitragen.⁰⁹

Die ODA-Mittel dagegen lassen sich gezielt für Armutsbekämpfung dort einsetzen, wo sie am meisten gebraucht werden. Um dem Versprechen der Agenda 2030 – „leave no one behind“, niemanden zurücklassen – gerecht zu werden, dürfen sie weder gekürzt werden noch den Fokus auf die Bedürftigsten verlieren.

Nur einige Geberländer erreichen die ODA-Quote von 0,7 Prozent

FÜNF OECD-GEBERLÄNDER ERREICHEN 0,7 % DES BNE AN ODA

ODA 2018 in Mio. US-\$ (links) und anteilig an Bruttonationaleinkommen in Prozent (rechts);
Quelle: OECD; gemessen nach Grant Equivalent

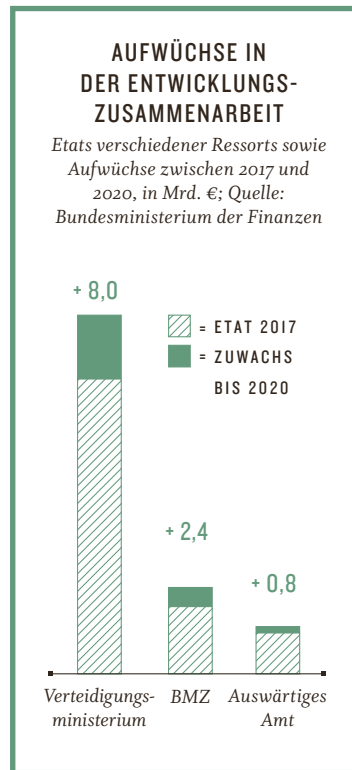


des BNE. Schweden, Norwegen und Luxemburg bleiben seit Jahren stabil über einem Prozent, auch Dänemark liegt stets über der Zielmarke. Die Niederlande, die jahrelang mehr als 0,8 Prozent bereitgestellt haben, haben in den vergangenen Jahren das Ziel immer wieder verfehlt. Großbritannien hat 2013 das Ziel zum ersten Mal erreicht und bleibt seitdem konsistent bei 0,7 Prozent; ein Gesetz aus dem Jahr 2015 machte die Quote für die Regierung bindend. Somit ist Großbritannien nicht nur das einzige Land der G7, das die Verpflichtung erfüllt, sondern auch ein Beispiel dafür, wie politischer Wille eine konkrete Lösung hervorbringen kann. Deutschland verfehlt mit 0,61 Prozent das Ziel leicht, mit Blick auf die mittelfristige Finanzplanung des Bundes wird sich Deutschland aber voraussichtlich in den kommenden Jahren noch weiter davon entfernen.

DEUTSCHLAND EINES DER GRÖSSTEN GEBERLÄNDER DER WELT

Mit 23,8 Milliarden US-Dollar (21,3 Milliarden Euro) war Deutschland 2019 der zweitgrößte Geber weltweit. Auf dem ersten Platz standen die Vereinigten Staaten, den dritten belegte Großbritannien, danach folgten Japan und Frankreich. Deutschland bleibt ein Schwerkrieg, was Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe angeht – jeder sechste Euro aller ODA (16 Prozent) stammte 2019 aus Deutschland.

Die Ausgaben für Geflüchtete in Deutschland, die nach der Systematik des OECD DAC auf die ODA angerechnet werden dürfen, haben in den vergangenen Jahren einen erheblichen Anteil ausgemacht. 2016 sowie 2017 betrug ihr Anteil ungefähr ein Viertel der ODA. 2018 war es allerdings nur ein Sechstel, und 2019 sind sie weiter geschrumpft. Im Jahr 2016 hatte Deutschland, hauptsächlich durch den rapiden Anstieg dieser



Ausgaben, die 0,7-Prozent-Quote erreicht. Mit abnehmenden Flüchtlingszahlen sinkt auch der Gesamtbetrag der deutschen ODA. Trotz des starken Aufwuchses der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe konnten die geringeren Ausgaben für Geflüchtete in Deutschland nicht ganz ausgeglichen werden, und somit war eine Reduzierung deutscher ODA sowohl 2018 als auch 2019 zu beobachten.

Trotz dieses durch Kosten für Geflüchtete verursachten Rückgangs zeigt sich klar: Die Bundesregierung hat in den letzten Jahren ihre Etats für internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe deutlich gesteigert. Die Aufwüchse in den Etats des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie des Auswärtigen Amtes (AA) in den letzten Jahren sind deutlich ausgefallen. Der BMZ-Haushalt war 2020 (10,9 Milliarden Euro) eineinhalbmal so groß wie 2015 (6,5 Milliarden Euro). Die Zuwächse fanden sowohl in der bi-

lateralen als auch der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit statt sowie bei den Mitteln für zivilgesellschaftliches Engagement. Am meisten haben die für Sonderinitiativen bereitgestellten Mittel zugenommen, vor allem die 2014 aufgelegte Sonderinitiative Flucht und Migration und die Sonderinitiative „EINEWELT ohne Hunger“ (SEWOH). Die Mittel für Erstere wurden von 70 Millionen Euro im Jahr 2014 auf 505 Millionen Euro im Jahr 2020 erhöht, die für Letztere von ebenfalls 70 Millionen Euro 2014 auf 375 Millionen in 2020. Auch die Mittel des Auswärtigen Amtes für die Sicherung von Frieden und Stabilität, die unter anderem humanitäre Hilfe und Krisenprävention finanzieren, haben sich in diesem Zeitraum von 1,5 Milliarden Euro auf 3,1 Milliarden Euro verdoppelt.

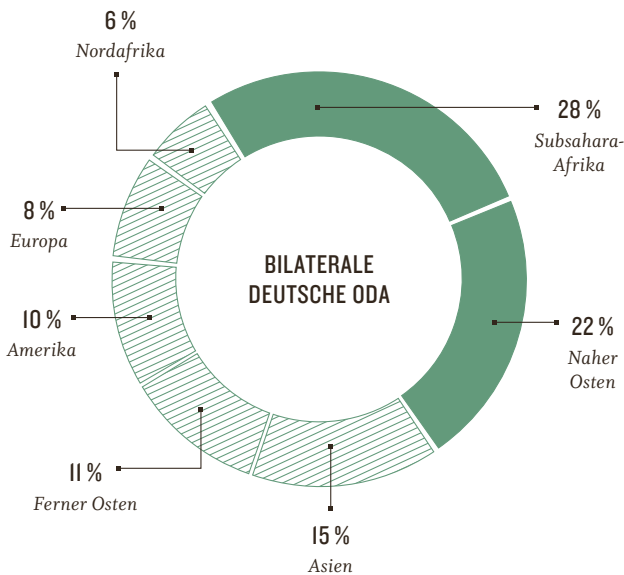
Es handelt sich jedoch meist um kurzfristig ausgehandelte Aufstockungen. So wurde im Herbst 2019 dem BMZ zusätzlich eine halbe Milliarde Euro bereitgestellt, sodass die internationalen Vereinbarungen zur Klimafinanzierung eingehalten werden können. Auch wenn diese Aufstockungen zu begrüßen sind und gut eingesetzt werden können, braucht Entwicklungszusammenarbeit eine stabile und langfristige Perspektive. Diese kann nur durch nachhaltige Etatsteigerungen, die in der mittelfristigen Finanzplanung festgehalten werden, sichergestellt werden. Der neuste Eckwertebeschluss zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2021 und zum Finanzplan 2020 bis 2024 sieht aber keine solchen zusätzlichen Mittel für die kommenden Jahre vor. Im Gegenteil, laut dieser Planung geht der Etat des BMZ ab 2022 stark zurück.

AUFWÜCHSE SIND IM VERGLEICH ZU VERTEIDIGUNGS-AUSGABEN BESCHIEDEN

Wenn man allerdings die Aufwüchse im Bundesministerium der Ver-

DEUTSCHE ODA FLIESST VORRANGIG NACH AFRIKA UND IN DEN NAHEN OSTEN

Aufteilung bilateraler deutscher ODA nach Regionen, ausgenommen Ausgaben die keinem Region zugeordnet werden können,
Quelle: OECD Creditor Reporting System, Stand: April 2020



teidigung (BMVg) betrachtet, fallen die Aufstockungen der Etats von BMZ und AA im Vergleich bescheiden aus. Der Koalitionsvertrag von 2018 schreibt der Regierung vor, die Mittel für Krisenprävention, humanitäre Hilfe, auswärtige Kultur- und Bildungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit im Verhältnis 1:1 zu den Verteidigungsausgaben zu erhöhen. Die Bundesregierung behauptete stets, zuletzt beim Eckwertebeschluss zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2021, das Versprechen werde eingehalten.¹⁰

Ein Blick auf die Etatentwicklungen lässt hieran jedoch Zweifel aufkommen. Während der Etat des Verteidigungsministeriums seit Anfang der Legislaturperiode bis 2020 um 8 Milliarden Euro stieg (von 37 auf 45 Milliarden Euro), ist der Etat des BMZ im selben Zeitraum nur um 2,4 Milliarden Euro gestiegen (von 8,5 auf 10,9 Milliarden Euro) und der des Auswärtigen Amtes lediglich um 0,8 Milliarden Euro (von 5,2 auf

6 Milliarden Euro). Laut Bundesfinanzministerium wird der 1:1-Koalitionsvertragsbeschluss dennoch eingehalten, wobei die Behauptung von der genauen Interpretation bezüglich der Referenzwerte und des Referenz-Zeitraums abhängig ist; die tatsächlichen jährlichen Aufstockungen weichen jedoch von dem vorgeschriebenen Verhältnis erheblich ab. Fakt bleibt: Der Etat des Verteidigungsministeriums stieg im Jahr 2020 um etwa fünf Milliarden Euro mehr an als die Etats von BMZ und AA zusammen. Fakt bleibt auch: Der Gesamtetat des BMVg beläuft sich auf das Vierfache des Etats des BMZ.

Dabei ist ein großer Teil der Bundesbürger der Meinung, dass das Engagement in den Bereichen von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit Priorität über Sicherheit und Verteidigung haben sollte.¹¹ In einer von der Welthungerhilfe im März 2020 durchgeführten repräsentativen Umfrage hat nur jeder zwanzigste Deutsche dem militä-

rischen Einsatz Vorrang eingeräumt. Derselben Umfrage nach würden fast 40 Prozent das entwicklungs-politische Engagement der Bundesregierung erhöhen. Der Rückhalt für Entwicklungszusammenarbeit bleibt in der deutschen Bevölkerung nach wie vor stark: 2020 hielten sie 86 Prozent der Befragten für wichtig oder sogar sehr wichtig.

DEUTSCHE ODA FLIESST VORRANGIG NACH AFRIKA UND IN DEN NAHEN OSTEN

Die globalen Trends weisen darauf hin, dass sich Armut und Hunger zunehmend in einigen Regionen konzentrieren. Bereits heutzutage lebt mehr als die Hälfte aller unter absoluter Armut leidenden Menschen der Welt auf dem afrikanischen Kontinent, laut Weltbank-Prognosen werden es 2030 sogar 87 Prozent sein.¹² Die Erreichung der globalen Nachhaltigkeitsziele hängt also davon ab, ob in Afrika wesentliche Erfolge in der menschlichen Entwicklung erzielt werden können.

Zudem steigt die Zahl der in Armut lebenden Menschen in den Ländern, die von lang anhaltenden gewaltsamen Konflikten betroffen sind;^{13, 14} 82 Prozent der davon betroffenen Staaten haben schlechte Aussichten, bis 2030 die Nachhaltigkeitsziele zu erreichen.¹⁵

Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass bilaterale deutsche ODA-Mittel 2018 vorrangig nach Subsahara-Afrika und in den Nahen Osten geflossen sind. Dabei sind drei Viertel der Ausgaben im Nahen Osten auf humanitäre Hilfe zurückzuführen. Nur ein Viertel der Mittel in dieser Region floss in Projekte, die über Soforthilfe oder Wiederaufbau hinauszielten. In Subsahara-Afrika dagegen entfielen drei Viertel der Ausgaben auf Entwicklungsprojekte, ein Viertel auf humanitäre Hilfe. Im Nahen Osten werden vor allem Mittel des Auswärtigen Amtes ausgegeben,

Least Developed Countries

Schon in den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts gab es auf UN-Ebene die Erkenntnis, dass nicht alle Entwicklungsländer die Voraussetzungen haben, um von generellen Entwicklungsmaßnahmen zu profitieren, wie etwa Präferenzhandelsabkommen oder Programmen der UN-Institutionen. Der Generalsekretär wurde aufgefordert, die strukturellen Hindernisse in den am wenigsten entwickelten Ländern zu untersuchen. 1971 wurde der UN-Generalversammlung ein Bericht vorgelegt mit einem Vorschlag für eine Definition und Kriterien, um solche Länder zu identifizieren. So ist die Gruppierung der Least Developed Countries (LDC) entstanden.

Die Kriterien, die seitdem mehrmals angepasst wurden, umfassen neben dem sehr niedrigen Pro-Kopf-Einkommen auch Indizes der menschlichen Entwicklung und ökonomischer Vulnerabilität. Die letztere besteht etwa, wenn ein Land sehr klein ist, ein Binnenstaat oder weit von Absatzmärkten entfernt, sehr von einzelnen Exportprodukten abhängig, oft von Naturkatastrophen oder instabilen Landwirtschaftserträgen betroffen ist. Die verbreitete Unterernährung und das niedrige Bildungsniveau weisen ebenfalls auf den niedrigen Entwicklungsstand hin und werden als strukturelle Hindernisse berücksichtigt.

Die Schaffung der Kategorie hat es ermöglicht, für diese Länder besondere Hilfen bereitzustellen (z.B. direkte Zuschüsse oder besonders günstige Kreditkonditionen) oder ihnen spezielle Behandlung bei verschiedenen internationalen Angelegenheiten zuzusichern (z.B. zollbefreite Exporte in den EU-Markt). Innerhalb des UN-Systems bekommen sie zum Beispiel Ermäßigungen, was die Beiträge betrifft, profitieren von Kapazitätsaufbau bei Verhandlungen oder Flexibilität bei der Berichterstattung.

Die UN-Organisationen, sowie auch die Europäische Union, bieten mehrere Instrumente, die gezielt an LDC adressiert sind. Außerdem wurden besondere Vereinbarungen bezüglich der Entwicklungsfinanzierung getroffen: Die Industrieländer haben sich verpflichtet, diesen Ländern zwischen 0,15 und 0,2 Prozent ihres Bruttonationaleinkommens zu Verfügung zu stellen. Diese Verpflichtung wird in der 2030 Agenda für Nachhaltige Entwicklung wiederholt und bekräftigt.

Es gehören zurzeit 47 Staaten zu der LDC-Kategorie, der Großteil davon schon seit den siebziger und

achtziger Jahren. Die Liste wird alle drei Jahre überprüft, um die Länder zu identifizieren, die sich für den Ausschluss aus der LDC-Kategorie oder für die Aufnahme qualifizieren. Es sind innerhalb von fünf Jahrzehnten nur fünf Länder von der Liste gestrichen worden: Botswana (1994), Kapverden (2007), Malediven (2011), Samoa (2014) und Äquatorialguinea (2017).

Auf der Vierten UN-Konferenz über die am wenigsten entwickelten Länder in Istanbul 2011 wurde das "Istanbul Programme of Action for the Least Developed Countries" (IPoA) für 2011-2020 vereinbart. Ziel war, der Hälfte der LDC einen Aufstieg aus der Kategorie zu ermöglichen. In diesem Jahrzehnt waren es aber nur drei. In Vorbereitung auf die Fünfte UN-Konferenz 2021 sollen die Geberländer die für sie vorgesehenen Aktionspunkte durchgehen und prüfen, ob alle bestmöglich angegangen wurden. Mit einer ODA-Quote für LDC auf dem Durchschnittsniveau von etwa 0,09 Prozent des BNE der OECD-Geberländer haben sich die versprochenen finanziellen Ressourcen jedenfalls nicht materialisiert.

KRITERIEN FÜR EINSTUFUNG IN DER LEAST DEVELOPED COUNTRIES-KATEGORIE

Bruttonationaleinkommen (BNE) pro Kopf

Human Assets Index (HAI)

- ♦ Kindersterblichkeitsrate unter fünf Jahren
- ♦ Prozentualer Anteil der Unterernährten an der Bevölkerung
- ♦ Müttersterblichkeitsrate
- ♦ Brutto-Schulbesuchsquote des Sekundarbereiches
- ♦ Alphabetisierungsrate unter Erwachsenen

Economic Vulnerability Index (EVI):

- ♦ Bevölkerung
- ♦ Abgelegenheit
- ♦ Konzentration der Warenexporte
- ♦ Anteil der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft am BIP
- ♦ Anteil der Bevölkerung in niedrig gelegenen Küstengebieten
- ♦ Instabilität des Exports von Waren und Dienstleistungen
- ♦ Opfer von Naturkatastrophen
- ♦ Instabilität der landwirtschaftlichen Produktion

während in Afrika der Großteil dem BMZ zuzurechnen ist. Die von der KfW Entwicklungsbank geleistete finanzielle Zusammenarbeit macht vor allem in Südasien und im Fernen Osten einen wichtigen Teil der deutschen ODA aus.

Syrien und alle Nachbarn des Bürgerkriegslandes gehören zu den größten Empfängern deutscher bilateraler ODA. Deutschlands finanzieller Einsatz in der Region ist seit 2016 der größte unter allen OECD-Gebern. Die Projekte zielen auf den Schutz und die Versorgung der Zivilbevölkerung sowie Bildung und Beschäftigung für Geflüchtete und Entlastung der aufnehmenden Gemeinden, etwa durch den Ausbau der kommunalen Infrastruktur. Auch die Beiträge an die EU Facility for Refugees in Turkey, das Instrument zur Realisierung des sogenann-

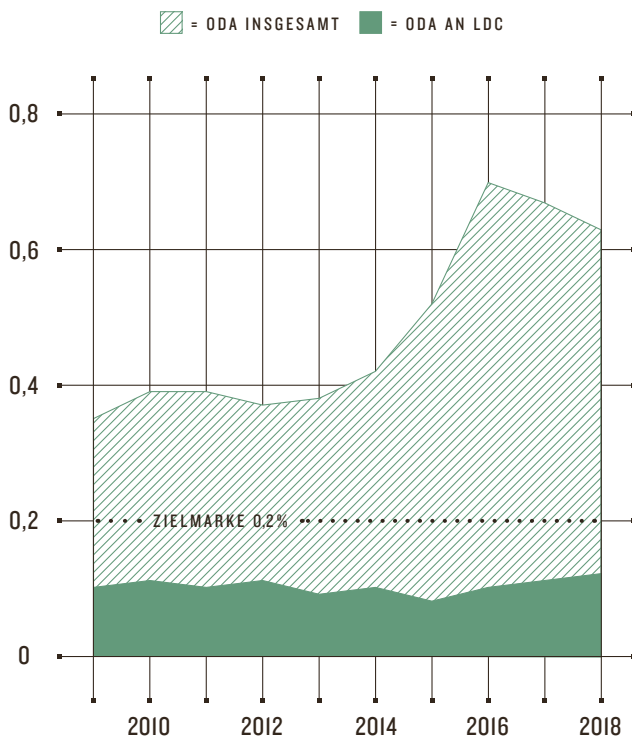
ten EU-Türkei-Deals, werden auf die ODA angerechnet. Darüber hinaus fließen viele Mittel aus Deutschland nach Jemen, ein weiteres Land im Nahen Osten, in dem Menschen aufgrund eines Bürgerkriegs auf humanitäre Hilfe angewiesen sind.

In Subsahara-Afrika sind im Jahr 2018 besonders viele Mittel in überregionale Vorhaben geflossen, mehr als in jedem Land auf dem Kontinent einzeln gesehen. Neben regional angelegten Programmen der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit und deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen gehören dazu Beiträge an internationale Organisationen wie regionale Entwicklungsbanken, die Impfallanz GAVI, UN-Einrichtungen wie UNHCR und Welternährungsprogramm oder auch in den EU-Notfall-Treuhandfonds für Afrika.

Die zweckgebundenen Beiträge Deutschlands an multilaterale Organisationen sind in den letzten Jahren sehr stark gestiegen. Bei zweckgebundenen Beiträgen wird die Verwendung von den Gebern bestimmt, was sie von Kernbeiträgen – die in den allgemeinen Haushalt der Organisationen fließen – unterscheidet. Insbesondere die humanitäre Hilfe wird oft über Strukturen der Vereinten Nationen geleistet. In Subsahara-Afrika wurde ein Viertel aller Mittel über UN-Einrichtungen eingesetzt, hingegen ein Zehntel über deutsche Nichtregierungsorganisationen. Dabei handeln Nichtregierungsorganisationen oft schneller und mit niedrigeren administrativen Kosten. Sie arbeiten über Partnerorganisationen direkt mit den Menschen zusammen und sind näher an ihren Bedürfnissen und Nöten. Das multilaterale System muss gleichwohl gestärkt werden, aber am besten durch Kernbeiträge statt Projektfinanzierungen.

DEUTSCHE ODA AN AM WENIGSTEN ENTWICKELTE LÄNDER WEITERHIN UNTER 0,2 %-ZIELMARKE

Anteil am Bruttonationaleinkommen in Prozent; Quelle: OECD



DEUTSCHE ODA FÜR AM WENIGSTEN ENTWICKELTE LÄNDER STEIGT

Nach langen Jahren relativer Stagnation steigt die deutsche ODA für die am wenigsten entwickelten Länder. 2018 hat sie zum ersten Mal das Niveau von 0,12 Prozent des deutschen BNE erreicht und sich damit der internationalen Verpflichtung genähert. Dies entsprach 4,2 Milliarden Euro, ein Anstieg um ca. 517 Millionen Euro gegenüber 2017. Wenn das Tempo der Zuwächse über die nächsten Jahre anhält, könnte die 0,15-Prozent-Quote schon im Jahr 2021 erreicht werden. Um die 0,20-Prozent-Quote zu erreichen, bräuhete es weitere fünf Jahre. Allerdings finden Aufwüchse vorrangig im Rahmen von multilateralen Ansätzen statt, das heißt, sie sind indirekt über die UN-Einrichtungen, Weltbank, regionale Entwicklungsbanken und EU erfolgt. Wenn es sich um bilaterale deutsche

ODA handelt, also die Ausgaben unter politischer Steuerung der Bundesrepublik, war die Steigerung geringer. Die bilaterale deutsche ODA an LDC war 2018 nur 107 Millionen Euro höher als im Vorjahr.

Die Erneuerung des „Istanbul Action Plan for LDC“ 2021 ist eine gute Gelegenheit, auf die Beantwortung der Frage zu drängen, bis wann und wie Deutschland die 0,2-Prozent-Quote erreichen will. Allerdings erweckt die neue Strategie des BMZ, die im Frühjahr 2020 ausgearbeitet wurde, Zweifel an der Ambition, schnell an dieses Ziel zu gelangen. Mit der neuen Strategie wird der Versuch gemacht, deutsche Entwicklungszusammenarbeit auf eine geringere Zahl von Ländern zu fokussieren, die Kriterien können aber gerade viele LDC benachteiligen. Der Weg zu mehr Strategie und Fokussierung ist zwar zu begrüßen, allerdings sollte der Fokus klar auf Armuts- und Hungerbekämpfung liegen.

Im BMZ wird durch die Strategie ein neues Partnerschaftsmodell eingeführt, das die Partnerländer drei Kategorien zuordnet. Neben der reduzierten Zahl der Partner der bisherigen bilateralen Zusammenarbeit werden „globale Partner“ sowie „Friedens- und Nexuspartner“ identifiziert¹⁶. Bei den bilateralen Partnerländern wird ein besonderer Schwerpunkt auf „Reformpartner“ gelegt. Die als Reformpartner ausgewählten Länder sind wirtschaftlich vergleichsweise gut entwickelt – nur ein Drittel der Reformpartner gehört zu den LDC. Die deutsche EZ ist an „Erfolge“ geknüpft, unter anderem bei makroökonomischen Reformen. Bei den Nexus- und Friedenspartnern stehen die Themen Konflikt, Flucht und Migration im Mittelpunkt. Insgesamt spielen bei den neuen Kategorien auch deutsche außen-, innen- und wirtschaftspolitische Interessen eine Rolle: Es sind die Länder im Blick, die für deutsche Investitionen interessant sind, beziehungsweise Herkunft- und Transitländer von Migranten.

Zentralafrikanische Republik



Die Zentralafrikanische Republik (ZAR) ist nach der neuen BMZ-Strategie 2030 ein „Nexus- und Friedenspartner“. Die ZAR führt die traurige Liste der weltweit vergessenen Krisen an. Seit 2012 findet im rohstoffreichen und strategisch gelegenen

afrikanischen Land einer der brutalsten Konflikte statt. Mehr als 1,1 Millionen der insgesamt knapp fünf Millionen Einwohner wurden vertrieben. Die ZAR ist Schlusslicht im Welthunger-Index 2019: Aktuell benötigen 1,8 Millionen Zentralafrikaner Lebensmittelhilfe, ein Großteil davon lebt in akuter, ernsthafter Ernährungsunsicherheit.

Seit Abschluss des Friedensabkommens zwischen verfeindeten Sélékas und Balakas gibt es hoffnungsvolle Zeichen. In dieser Situation ist es wichtig, den Menschen eine Perspektive zu schaffen, etwa durch Einkommen in der wiederbelebten Bewirtschaftung von Ackerflächen. Wie der zentralafrikanische Agrarminister Honoré Feïzouré in einem Interview mit dem Fachjournal „Welternährung“ erläuterte, haben gerade vom BMZ finanzierte und von der Welthungerhilfe unterstützte landwirtschaftliche Institute dazu beigetragen, sowohl verbessertes Saatgut für Landwirte zu produzieren als auch neue Jobs und Ausbildungsmöglichkeiten für Jugendliche zu schaffen.³⁴

Laut dem zentralafrikanischen Agrarminister ist „bilaterale Hilfe effizienter, pragmatischer und konkreter“. Ein Großteil der deutschen Hilfe kommt der Landwirtschaft zugute. Und es gibt Ergebnisse, wie der Agrarminister weiter berichtet: „Vor einiger Zeit lebten Binnenflüchtlinge auf der Landebahn des Flughafens von Bangui, sie bauten neben den Pisten Gemüse an. Wir haben mit deutscher Hilfe Land zur Verfügung gestellt, und auf dem Gelände entstanden ein Marktplatz, eine Beratung für Gemüsebau und eine Schule.“ Dieses Beispiel verdeutlicht, welche enorme Wirkung auch relativ bescheidene finanzielle Unterstützung für ein armes und fragiles Land wie die Zentralafrikanische Republik hat.

Einige von den bisherigen Partnerländern finden sich jedoch in keiner dieser Kategorien wieder, darunter mehrere LDC. Die Einstellung der bilateralen Zusammenarbeit mit einigen LDC, die nicht in die neue Strategie passen, kann Deutschland von der Erfüllung der 0,15-Prozent-Quote weiter entfernen und dabei erhebliche Finanzierungslücken in diesen Ländern schaffen. Zwar gibt das BMZ an, dass sich der Anteil der LDC an der Gesamtzahl der Part-

nerländer erhöhen werde; da aber insgesamt die Zahl der Partnerländer reduziert wird, sagt der höhere Anteil wenig aus. Tatsache ist, dass folgende LDC keine Partnerländer mehr sind: Burundi, Myanmar, Guinea, Haiti, Laos, Liberia, Myanmar, Nepal, Sierra Leone und Timor-Leste. Folgende LDC wurden in die Kategorie Nexus- und Friedenspartner aufgenommen: Jemen, DR Kongo, Somalia, Sudan, Südsudan, Tschad und Zentralafrikanische Republik.

Es bleibt abzuwarten, was das für die sektorale Ausgestaltung der Zusammenarbeit bedeutet.

In den Ländern, die sich nicht mehr für bilaterale staatliche Zusammenarbeit qualifizieren, fördert das BMZ weiterhin nicht-staatliche Akteure. So kommt es auf die zivilgesellschaftlichen Organisationen an, den Rückzug der staatlichen Zusammenarbeit abzufedern und in politisch schwierigen Kontexten zur Realisierung der Menschenrechte beizutragen. Ob sie in dieser Rolle stärker finanziell unterstützt werden, bleibt unbeantwortet. Außerdem soll die Lücke in ausscheidenden Ländern durch multilaterale Organisationen gefüllt werden; wie sich das in der Umsetzung konkret gestaltet, war zum Zeitpunkt der Drucklegung noch unklar.

SPANNUNGSFELD ZWISCHEN HUMANITÄRER HILFE UND FRIEDENSSICHERUNG IN DER SAHELREGION

Die größten Aufwüchse an bilateraler deutscher ODA an LDC entfielen im Jahr 2018 auf westafrikanische Länder und Länder der Sahelregion. Vor allem Niger und Senegal erfuhr einen starken Zuwachs an deutschen EZ-Mitteln gegenüber dem Jahr 2017, aber auch Mali, Tschad und Burkina Faso haben profitiert. Die vermehrte Ausrichtung auf die Sahelregion ist im Zusammenhang mit verstärkten Migrationsströmen Richtung Europa zu betrachten. So hat unter anderem die Lage an der Migrationsroute nach Europa diesen Ländern noch mehr Aufmerksamkeit beschert, die sie schon seit Langem nötig gehabt hätten.

Überall in dieser Region werden Menschen immer wieder dschiha-distischer Gewalt ausgesetzt, die auch teilweise latente interethnische Konflikte ausbrechen lässt. Der Weide- und Wassermangel, der sich durch den Klimawandel stets verschärft, treibt Menschen in Konkurrenz um die Ressourcen und bringt

sie zu nicht nachhaltigen Landwirtschaftspraktiken wie Überweidung oder Abholzung. Gleichzeitig können die schwachen Staatsstrukturen der Bevölkerung weder Sicherheit noch Versorgung sichern. Im Jahr 2018 hat die FAO gewarnt, dass die Zahl der von Hungersnot bedrohten Menschen im Sahel auf einem Zehnjahres-Höhepunkt stand¹⁷, 2019 war sie genauso hoch.

Vor diesem Hintergrund ist der Einsatz deutscher Mittel in der Region in den Bereichen Ernährungssicherung und Landwirtschaft, die 2018 vorrangig finanziert wurden, sinnvoll. Es sind gleichzeitig viele Mittel in die Stärkung der Institutionen auf nationaler und kommunaler Ebene geflossen.

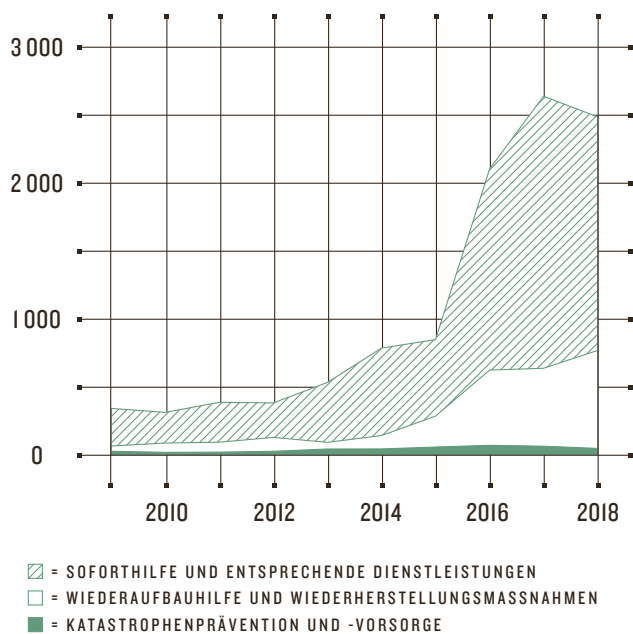
Neben dem Engagement in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe ist Deutschland auch aktiv an der UN-Stabilisierungsmission in Mali

beteiligt (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali / MINUSMA) sowie an der militärischen Ausbildungsmission EUTM (European Union Training Mission in Mali) in Mali und polizeilichen Ausbildungsmissionen EUCAP (European Union Capacity Building Mission in Mali) in Mali und Niger. Die 2017 ins Leben gerufene Sahel-Allianz „G5-Bündnis“ soll die Aktivitäten der verschiedenen internationalen Akteure sowie der Regierungen der Sahel-Staaten koordinieren.

„Triple Nexus“ bezeichnet die Bestrebungen, Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Friedenssicherung operationell und strategisch miteinander zu verzahnen. Der Ansatz ist schon lange Teil des integrierten Vorgehens der UN, insbesondere seit der Agenda for Peace von UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali aus dem Jahr

KATASTROPHENVORSORGE MACHT SEHR KLEINEN ANTEIL DEUTSCHER HUMANITÄREN HILFE AUS

Deutsche ODA für humanitäre Hilfe 2018 in Mio USD, Quelle:
OECD Creditor Reporting System



1992 sowie der Debatte um menschliche Sicherheit. Der Begriff wird allerdings unterschiedlich ausgelegt und kritisiert. Die Definition des Begriffs Frieden bleibt vage und kann dazu führen, dass kurzfristige sicherheitspolitische oder militärische Stabilisierungsinteressen zivile Interventionen dominieren. Auch können durch die Stärkung von Militär und Sicherheitsstrukturen autoritäre Regierungen gestärkt werden.

Grundsätzlich begrüßen viele humanitäre und politische Akteure eine bessere Verzahnung und Komplementarität von kurzfristigen humanitären und längerfristig angesetzten entwicklungspolitischen Programmen. Die Aufnahme eines nicht klar definierten Politikfeldes Frieden in den Nexus birgt allerdings die Gefahr einer Vermischung der Mandate von humanitären Helfern und Militär und damit einer Politisierung, die die humanitären Prinzipien der Unabhängigkeit, Neutralität und Unparteilichkeit unterminiert.

Zum Beispiel berichten humanitäre Helfer, gerade in der Sahelregion, von einer gestiegenen Gefährdung durch Angriffe infolge der „Quick Impact Projects“ der UN-Mission in Mali. Diese kleineren Projekte, die auf die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung eingehen, werden im Rahmen einer Stabilisierungsmission realisiert, um das Vertrauen und ihr Mandat zu stärken. Allerdings gibt es von „Ärzte ohne Grenzen“ und dem „Norwegian Refugee Council“ Berichte über „Verwechslungen“ zwischen humanitären und militärischen Aktivitäten durch die Konfliktparteien.¹⁸

Im Rahmen eines Interviews mit der Welthungerhilfe erklärte die Landesdirektorin für Mali des Amts der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA), es gebe derzeit eine drastische Diskrepanz bei den von der internationalen Gemeinschaft für Mali bereitgestellten Mitteln. Während sich die Finanzierung für militärische und friedenserhaltende

Missionen auf über eine Milliarde US-Dollar beläuft (1,2 Milliarden US-Dollar jährliches Budget für MINUSMA; dazu kommen noch Mittel für die G5 und der Rest für EUCAP Sahel, Operation Barkhane und die malischen Streitkräfte), wurde der von OCHA koordinierte Humanitarian Response Plan für Mali 2018 nur zur Hälfte mit ca. 180 Millionen US-Dollar finanziert.

WEITERHIN ENORMER BEDARF AN HUMANITÄRER HILFE

Jeder achte Euro der deutschen bilateralen ODA (insgesamt 2,2 Milliarden Euro) wurde 2018 für humanitäre Zwecke aufgewendet. Noch vor fünf Jahren war das nur jeder zwanzigste. Ausgaben für humanitäre Hilfe stiegen in der vergangenen Zeit wesentlich schneller als Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit.

So gehört Deutschland zusammen mit den USA und Großbritannien zu den größten Gebern humanitärer Hilfe. Diese drei Geber haben gemeinsam mehr als 70 Prozent der humanitären Hilfe aller OECD-Geberländer geleistet. Obwohl die deutschen Ausgaben für humanitäre Hilfe 2018 im Vergleich zum Vorjahr leicht gesunken sind, stehen sie seit 2016 auf historischem Höchstniveau.

Der Hintergrund für den steigenden Bedarf an humanitärer Hilfe ist die weltweite Zunahme gewaltsamer und lang andauernder Konflikte. Nach der verhältnismäßig friedlichen Periode Anfang des 21. Jahrhunderts war das letzte Jahrzehnt durch einen starken Anstieg innerstaatlicher kriegerischer Auseinandersetzungen gekennzeichnet.¹⁹ Die Zahl der Kriegsoffer, Flüchtlinge und Terroranschläge ist in den vergangenen Jahren stark gestiegen.²⁰ Die Opferzahlen sind enorm. Da immer mehr Kämpfe in den Städten stattfinden, werden immer mehr Zivilisten getötet. Noch mehr sterben durch indirekte Folgen des Konflikts,

wie fehlende medizinische Versorgung, Ernährungsunsicherheit, armselige Unterkünfte, verschmutztes Wasser. Insbesondere für Kinder und Jugendliche sind die langfristigen Auswirkungen der unmittelbaren Erfahrung von Gewalt gravierend. Über das menschliche Leid hinaus sind auch die ökonomischen Kosten der Konflikte eine schwere Last – so hat die Weltbank 2019 Syrien und Jemen als Länder mit sehr niedrigen Einkommen heruntergestuft, da die Kriege über Jahrzehnte erzielte Entwicklung zerstört haben.

Der Haupttreiber deutscher Ausgaben für humanitäre Hilfe ist der Bürgerkrieg in Syrien. Der Einsatz in Syrien und den vier Nachbarländern Irak, Libanon, Jordanien und Türkei machte mehr als die Hälfte aller deutschen humanitären Ausgaben 2018 aus. Auch bei anderen Hauptempfängern der deutschen humanitären Hilfe – Somalia, Jemen, Palästina, Südsudan, Nigeria, Ukraine – steht gewaltsamer Konflikt oder politische Instabilität im Vordergrund.

Und doch deckt die humanitäre Hilfe nicht den tatsächlichen Bedarf. Zum Beispiel waren 2018 die deutschen Ausgaben für humanitäre Hilfe in Somalia und Südsudan deutlich geringer als im Vorjahr. Gleichzeitig haben die Vereinten Nationen für diese Länder Finanzierungsaufträge verkündet, die sich jeweils auf eine höhere Summe als im Vorjahr belaufen. Jedoch wurden diese Aufträge 2018 von der internationalen Gemeinschaft in geringerem Ausmaß finanziert als 2017. Diese Länder sind also aus dem Fokus geraten, während sich die Notlage vor Ort verschärfte.

ZU WENIG FOKUS AUF KRISENPRÄVENTION

Deutschlands Beiträge in der humanitären Hilfe lassen sich in drei Kategorien aufteilen. Dabei nimmt die humanitäre Soforthilfe mit 69 Prozent der Ausgaben den mit Abstand größten Posten ein. Wieder-

Südsudan



Laut der integrierten Phasenklassifikation (IPC) hat sich die Ernährungssicherheit im Südsudan zwischen 2015 und 2019 jedes Jahr verschärft. Wie im dritten Kapitel ausgeführt, wurde Hunger im Südsudan als Waffe eingesetzt, um die „andere Seite“ zu brechen, insbesondere im Bürgerkrieg von 2013 bis 2018.

Zugleich wurden humanitäre Hilfeleistungen blockiert, gestohlen oder manipuliert und Mitarbeitende von Hilfsorganisationen angegriffen.

Zwischen dem Ausbruch des Krieges im Jahr 2013 und Mitte 2018 starben schätzungsweise 383.000 Menschen an den Folgen der Krise; etwa die Hälfte dieser Todesfälle ist auf Hunger und Krankheiten zurückzuführen. Im September 2018 wurde das Abkommen über die Beilegung des Konflikts in der Republik Südsudan (R-ARCSS) von beiden Konfliktparteien unterzeichnet. Durch diese Vereinbarung wurde die Intensität der Feindseligkeiten in einigen Teilen Südsudans teilweise erfolgreich verringert, dennoch gibt es weiterhin punktuelle gewaltsame Auseinandersetzungen im Land, und der Frieden bleibt sehr fragil.

Noch ist nicht klar, ob die Waffenruhe und die Übergangsregierung der nationalen Einheit halten werden. Zu der politischen Instabilität kommen extreme Wetterereignisse dazu – vor Kurzem führten starke Regenfälle zu Überflutungen, die Hunderttausende von Menschen all ihrer Besitztümer beraubten. Im Januar 2020 waren geschätzt 5,3 Millionen Menschen von akuter Ernährungsunsicherheit betroffen. Angesichts der dramatischen Lage ist das Land weiterhin dringend auf Unterstützung angewiesen.

aufbauhilfe machte 29 Prozent der gesamten humanitären Ausgaben aus, Katastrophen-Reaktionsbereitschaft lediglich unter zwei Prozent.

Neben Konflikten sind es auch Naturkatastrophen und extreme Wetterereignisse, die den Bedarf an humanitärer Hilfe in die Höhe treiben. Dabei treffen solche Ereignisse Menschen in Konfliktregionen am härtesten. Die meisten Todesfälle im Zusammenhang mit Naturkatastrophen treten in den von Konflikten betroffenen Ländern auf.²¹ Zum einen sind viele arme und politisch instabile Länder durch ihre geographische Lage oft besonders Dürren und tropischen Stürmen ausgeliefert, gleichzeitig haben Menschen in diesen

Regionen am wenigsten Kapazitäten, um die Katastrophen zu bewältigen.

Eine der wichtigsten Forderungen von Akteuren im Bereich humanitäre Hilfe ist die stärkere Ausrichtung auf vorausschauendes Handeln. Mehr Fokus auf Risikoanalyse und Aufbau von Frühwarnsystemen können dabei helfen, Menschen besser vor Katastrophen zu schützen und dadurch den Bedarf an humanitärer Hilfe zu vermeiden oder zumindest zu verringern. Zudem hilft die verstärkte Reaktionsbereitschaft dabei, im Fall einer Krise schnellstmöglich die Betroffenen zu erreichen. So werden mehr Leben gerettet, und weniger Leid und Schaden kommen zustande.

Entsprechende Verpflichtungen sind Teil des „Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030“ sowie der „Agenda für Humanity“, die auf dem World Humanitarian Summit 2016 vereinbart wurde. Entgegen dieser Entwicklung sanken in den vergangenen Jahren die deutschen Ausgaben für Katastrophenvorsorge, sowohl als Anteil an den gesamten humanitären Leistungen als auch in absoluten Zahlen. Im Jahr 2018 machten die Ausgaben für Katastrophenvorsorge nicht einmal zwei Prozent der deutschen humanitären Hilfe aus und 0,2 Prozent der deutschen ODA insgesamt.

GROSSE INVESTITIONEN IN HUNGERBEKÄMPFUNG MÜSSEN ERHALTEN WERDEN

Die Bundesregierung hat der Bekämpfung von Hunger und Mangelernährung in den vergangenen Jahren hohen Stellenwert beigemessen. Unter deutscher Präsidentschaft verpflichteten sich die G7-Staaten auf dem Gipfeltreffen in Elmau dazu, 500 Millionen Menschen von Hunger und Mangelernährung zu befreien. Mehrere G7-Staaten haben ihre Ausgaben für das Politikfeld ländliche Entwicklung und Hungerbekämpfung deutlich erhöht. Nach den Angaben der vergangenen Jahre lagen beispielsweise die Zusagen des BMZ mit Relevanz für die Hungerbekämpfung zwischen 2014 und 2017 bei durchschnittlich 1,6 Milliarden Euro^{22, 23}. Die 2014 gegründete Sonderinitiative „EINWELT ohne Hunger“ trägt dazu mit einem Viertel dieser Summe bei.²⁴ Allerdings ist es bis heute kaum möglich, die Wirksamkeit nachzuhalten: Die G7-Staaten beziehungsweise die zuständigen Ministerien haben auch fünf Jahre nach dem G7-Gipfeltreffen kein geeignetes Instrumentarium zur Verfügung gestellt, um beurteilen zu können, wie viel von den angekündigten 500 Millionen erreicht wurden beziehungsweise noch erreicht werden können.

Ländliche Entwicklung muss ein zentrales Politikfeld der Entwicklungszusammenarbeit bleiben. Andernfalls lässt sich weder der Hunger noch die Armut nachhaltig beseitigen. Auch die Erfolge in den Bereichen Gesundheit und Bildung hängen oft mit der Förderung der ländlichen Räume eng zusammen.

Die Unterstützung für Menschen, die in Entwicklungsländern auf dem Land leben, muss die Bedarfe der unterschiedlichen Zielgruppen berücksichtigen. Für diejenigen, die im ländlichen Raum kein oder zu wenig Land haben, oft die Ärmsten der Armen, bleibt der Zugang zu grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen wie Gesundheit und sozialen Sicherheitsnetzen eine grundlegende Aufgabe der Hungerbekämpfung. Bäuerliche Familien hingegen, die in der Lage sind, Überschüsse auf lokalen, regionalen oder gar internationalen Märkten zu verkaufen und ihr Marktpotenzial zu erhöhen, benötigen spezifische Dienstleistungen wie Zugang zu Märkten, Trainings und Stärkung ihrer Handlungs- und Verhandlungskompetenzen in Erzeugergemeinschaften oder Genossenschaften – gegenüber staatlichen Stellen oder gegenüber privaten Unternehmen.

Für die vielen Millionen meist ungelernten jungen Menschen, die jedes Jahr in Subsahara-Afrika zusätzlich auf die Arbeitsmärkte drängen, kann eine produktive Landwirtschaft eine durchaus attraktive Zukunftsoption sein. Die Landwirtschaft und die ihr vor- und nachgelagerten Sektoren können dazu beitragen, nicht nur das eigene Land besser zu ernähren, sondern auch den Wohlstand und Beschäftigung zu fördern. Wohlstand und Beschäftigung bilden das beste Bollwerk gegen ethnisch oder religiös aufgeladenen Hass und die Einflussnahme gewalttätiger Gruppen.

Das Monitoring von Ressourcen, die für das zweite nachhaltige Entwicklungsziel (SDG 2 – End hunger, achieve food security and

improved nutrition and promote sustainable agriculture) sowie die Ernährungsziele der Weltgesundheitsversammlung (WHA, World Health Assembly) bereitgestellt werden, bleibt nach wie vor schwierig.²⁵ Da sich die Daten nicht direkt aus von der OECD erfassten ODA-Daten entnehmen ließen, wurden mehrere Berechnungsmethoden konzipiert. Um das Monitoring zu vereinfachen und zu vereinheitlichen, wurde 2017 im Rahmen des OECD DAC die Einführung eines Nutrition-Markers vereinbart. So besteht seit 2018 die Möglichkeit, dass die Geberländer ernährungsrelevante Projekte entsprechend kennzeichnen.

Obwohl sich das BMZ in der Konzeptionsphase für den Nutrition-Marker eingesetzt hat und nach eigener Aussage dessen fachlichen Nutzen hoch einschätzt, wird er in der deutschen ODA-Berichterstattung nicht genutzt. Das BMZ verweist auf den hohen administrativen Aufwand sowie bestehende Unklarheiten bei den Vergaberichtlinien.²⁶ Wenn Deutschland das Bekenntnis zur Hungerbekämpfung ernst nimmt, dürfen diese Hindernisse die Einführung des Nutrition-Markers nicht verhindern.

Parallel erfasst das BMZ die Ausgaben für Ernährungssicherung sektorübergreifend nach der Methode, die im Rahmen der L'Aquila Food Security Initiative der G7 erarbeitet wurde. Zum Zeitpunkt dieser Publikation lag der Bericht zur Bereitstellung finanzieller Mittel im Bereich Ernährungssicherung, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung im Jahr 2018 vom BMZ noch nicht vor.

Es ist dabei essenziell sicherzustellen, dass die Mittel für Hungerbekämpfung in die für die unterschiedlichen Zielgruppen wirksamsten Projektansätze fließen und dass alle Vorhaben der ländlichen Entwicklung einschließlich der SEWOH vor Ort gut aufeinander abgestimmt sind. Nach sechs Jahren Laufzeit steht eine umfassende Eva-

luierung der SEWOH noch aus. Die Begleitforschung liefert fragmentierte Ergebnisse, die bisher nicht zusammengeführt wurden. Eine Evaluation der Interventionen im Rahmen des Globalvorhabens Ernährungssicherung und Resilienz weist darauf hin, dass sich die Qualität der Ernährung von Frauen und Kindern und die Ernährungssicherheit von Haushalten verbessert haben. Eine Evaluation des Globalvorhabens Grüne Innovationszentren und ihrer Verknüpfung und Zusammenarbeit mit anderen Vorhaben der ländlichen Entwicklung liegt noch nicht vor.

PRIORITÄTEN DER PARTNERLÄNDER GERATEN INS HINTERTREFFEN

In Zeiten, in denen die internationalen ODA-Ausgaben tendenziell stagnieren oder zu sinken drohen, ist es wichtiger denn je, die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen, damit alle Ressourcen so effektiv wie möglich eingesetzt werden. Leider wird die Debatte über die Wirksamkeit der ODA vernachlässigt. Noch vor zehn Jahren stand es als ein wichtiges Thema auf der internationalen Agenda. Eine Serie an ranghohen Treffen hat eine Reihe an Prinzipien und Verpflichtungen hervorgebracht. Auf dem vierten hochrangigen Forum zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in Busan im Jahr 2011 wurde eine Partnerschaft gegründet – Global Partnership for Effective Development Co-operation, GPEDC –, um diese regelmäßig zu überprüfen und als Dialogforum zu dienen. Die Partnerschaft ist auch im Nachhaltigkeitsziel 17 genannt, und nachhalten des Regelwerks von GPEDC ist explizit im Indikator 17.16 dieses Ziels genannt.

In der neuesten GPEDC-Datenerhebungsrunde 2018 schneidet Deutschland im Mittelfeld ab. Es wird unter anderem die kurzfristige und mittelfristige Vorhersehbarkeit

der Entwicklungsfinanzierung gemessen – also tatsächlich abgeflossene Mittel im Verhältnis zu der jährlichen und mittelfristigen Planung. Die Werte für Deutschland sind jeweils 91 Prozent und 75 Prozent, was kein schlechtes Ergebnis ist, aber viele Geberländer liegen auch darüber, etwa Frankreich mit jeweils 95 Prozent und 81 Prozent.

Ungefähr elf Prozent der deutschen ODA sind an Beschaffungen von Gütern und Dienstleistungen aus Deutschland gebunden, was die Beschaffungskosten für Empfängerländer möglicherweise erhöht. Die Befreiung der ODA von solchen Konditionen wird seit Jahrzehnten von Entwicklungswissenschaftlern empfohlen. Als größtes Problemfeld, wenn es um Wirksamkeit deutscher Entwicklungszusammenarbeit geht, erweist sich die ungenügende Einbindung der Partnerländer. Nur 35 Prozent der deutschen ODA werden durch öffentliche Strukturen in den Partnerländern umgesetzt.

Dabei war es einer der Grundgedanken hinter der Globalen Partnerschaft, dass die Regierungen der Entwicklungsländer ihren Anspruch an die Führungsrolle in der Entwicklung des eigenen Landes verwirklichen. Die Geber haben sich dazu verpflichtet, ihre Unterstützung an den Strategien der Partnerländer auszurichten sowie deren öffentliche Institutionen zu stärken, sodass sie immer mehr Verantwortung für die Durchführung von Entwicklungsvorhaben übernehmen können. Doch Kapazitätsaufbau und Eigenverantwortung werden vernachlässigt zugunsten der Eigeninteressen der Geberländer und -organisationen.

Ein weiteres Beispiel dafür ist der 2015 gegründete EU-Notfall-Treuhandfonds für Afrika (EU Emergency Trust Fund for Africa, EUTF), in den ein nennenswerter Teil der EU-Mittel umgeschichtet wurde. Dazu kommen noch freiwillige Beiträge der Mitgliedstaaten der EU, der größte davon aus Deutschland. Der Fonds beläuft sich auf 4,7

Milliarden Euro zwischen 2015 und 2020. Seine Hauptziele wurden auf dem Valletta-Gipfel zur Migration definiert und umfassen Fluchtursachen, Bekämpfung von Schleppern und Menschenhandel sowie Unterstützung von Rückkehr, Rückübernahme und Reintegration.²⁷ Diese Ziele sind primär durch europäische Innenpolitik motiviert, was im Gegensatz zu den Wirksamkeitsprinzipien und dem Primat der Armutsbekämpfung steht.²⁸

Die Verknüpfung der Entwicklungszusammenarbeit mit der Migrationsbekämpfung kann das Vertrauen der Bürger in den Partnerländern an ihre jeweiligen Regierungen unterminieren. Zudem bringt die angepriesene Flexibilität des EUTF eine Entkopplung von bestehenden langfristigen entwicklungspolitischen Strategien und ausgereiften Transparenzstandards mit sich. Der Europäische Rechnungshof beklagte u. a. fehlende Bedarfsermittlung und Baselines, unklare Kriterien der Projektauswahl und mangelnde Koordination mit anderen EZ-Instrumenten der EU.²⁹ So überschattet die Dringlichkeit die Wirksamkeit und schadet dabei den langfristigen Grundlagen für Entwicklung und Gerechtigkeit.

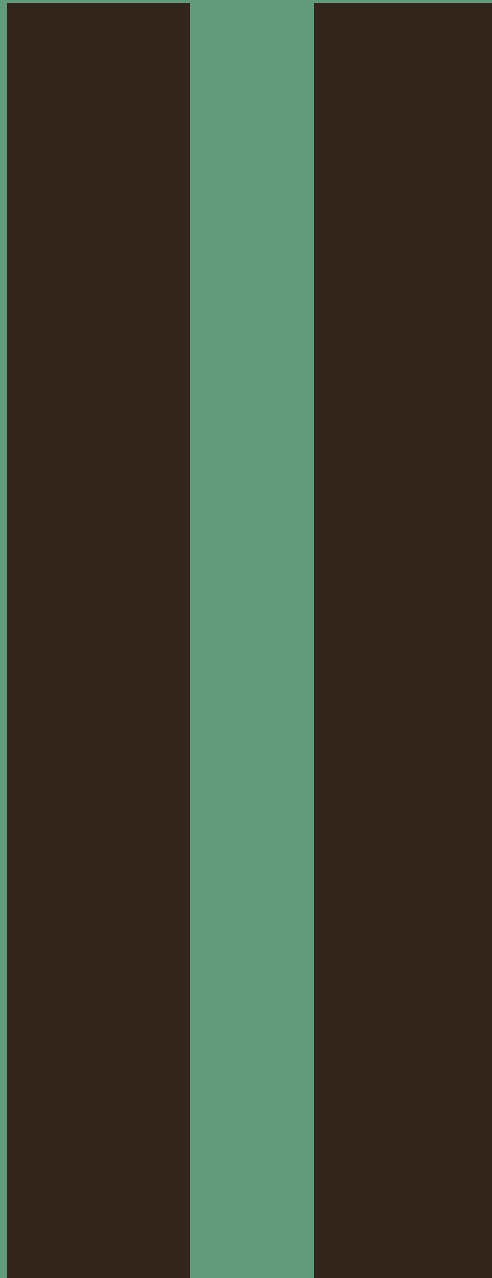
WIRKSAMKEIT DER KOOPERATION MIT DEM PRIVATSEKTOR FRAGLICH

Die Bedingungen für die Entwicklungszusammenarbeit ändern sich rapide, und es braucht dringend Antworten auf neue Herausforderungen. Ein neues Thema, dem sich die Globale Partnerschaft in den vergangenen Jahren gewidmet hat, ist die Rolle des Privatsektors in der Entwicklungszusammenarbeit. Mit Blick auf Deutschlands starkes Engagement in Initiativen zur Stärkung der Präsenz von deutschen Unternehmen in Afrika ist die Auseinandersetzung mit der Frage der Wirksamkeit solcher Initiativen

sehr relevant. Deutschland hat den „G20 Compact for Africa“ angestoßen und nimmt darin eine führende Rolle ein. Von dem darauf basierenden Entwicklungsinvestitionsfonds werden deutsche sowie afrikanische Unternehmen unterstützt. Von den Partnerländern werden im Gegenzug bestimmte politische und makroökonomische Reformen verlangt.

In der Halbzeitprüfung der deutschen Entwicklungspolitik durch den OECD-Entwicklungsausschuss³⁰ wird Deutschland aufgefordert sicherzustellen, dass sich solche Initiativen an der Agenda 2030 ausrichten. Um das zu erreichen, müssen die Instrumente zur Förderung der Privatinvestitionen klar an einen sozialen und ökologischen Mehrwert sowie an die Einhaltung der Menschenrechte gebunden werden. Der Entwicklungsausschuss warnt ebenfalls vor einer möglichen Bevorzugung der deutschen Unternehmen. Auch in diesem Bereich müssen die Interessen der Partnerländer vornan stehen.

Außerdem müssen Strukturen, die das Mitspracherecht zivilgesellschaftlicher Organisationen sichern, fester Bestandteil jeder Investitionsstrategie sein. So schreiben zum Beispiel bei landbasierten Agrarinvestitionen die Landleitlinien³¹ „effektive und aussagekräftige Beteiligung“ der betroffenen Bevölkerung vor. Die von der GPEDC entwickelten „Kampala Principles on Effective Private Sector Engagement in Development Co-operation“ bieten eine gute Referenz, wenn es um Wirksamkeit des Engagements mit der Privatwirtschaft geht. Allerdings zeigen die bisherigen Untersuchungen, dass die auf den Privatsektor ausgerichteten Förderinstrumente selten den vulnerablen Gruppen zugutekommen³² und in den am wenigsten entwickelten und fragilen Ländern selten im Einsatz sind.³³ Daher ist dieser Ansatz nur komplementär – menschliche Entwicklung und Verwirklichung der Menschenrechte bleiben Kernkompetenz der Entwicklungszusammenarbeit.



Teil II: Kommentar terre des hommes

BLAUER BRIEF IN SACHEN KINDER- RECHTE

„Nie gab es so viele Kinder und Jugendliche weltweit wie heute: Rund 3,1 Milliarden Menschen sind jünger als 25 Jahre. Die große Mehrheit – rund 90 Prozent – lebt in Entwicklungsländern; dort stellt sie oft die absolute Mehrheit der Bevölkerung.“ So beginnt der Aktionsplan „Agents of Change – Kinder- und Jugendrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Mit dem Aktionsplan will das BMZ seine Vorhaben zur Umsetzung der Kinderrechte ausweiten, international eine Vorreiterrolle einnehmen und seine Unterstützung strategisch auf kinderrechtliche Risiken und Potenziale ausrichten. Diese Ziele wären entwicklungspolitisch sinnvoll. Denn Investitionen in bessere Lebenschancen und Perspektiven für Kinder führen zu deutlichen Verbesserungen, sowohl für Kinder und Jugendliche selbst als auch für die ganze Gesellschaft. In einer Welt, in der es Kindern gut geht, geht es allen gut.

Kinder³⁵ sind nicht nur eine große Gruppe und machen 34 Prozent der Weltbevölkerung aus, sie sind auch besonders verletzlich und benachteiligt: 48 Prozent, fast die Hälfte der armen Menschen weltweit, sind Kinder. Dabei sind Kinder auch existenzieller von Armut betroffen als Erwachsene, das heißt, sie sind häufiger gleichzeitig

von mehreren Mangelsituationen betroffen. Sie haben etwa weder Zugang zu Bildung noch ausreichend Nahrung, noch Zugang zu sauberem Trinkwasser und Gesundheitsversorgung: Während weltweit 21 Prozent der Erwachsenen multidimensional arm sind, sind es 37 Prozent aller Kinder.³⁶ Die meisten dieser Kinder leben in Afrika südlich der Sahara und in Südasien: In 36 Staaten sind die Hälfte oder mehr Kinder arm, darunter Indien. In Äthiopien, Niger und Südsudan sind es über 90 Prozent der Kinder.

Gesund und sicher aufzuwachsen ist das gute Recht jedes Kindes. Die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1989 definiert die Schutz-, Förder- und Beteiligungsrechte von Kindern. Sie gehört zu den meistgezeichneten Konventionen der UN, allerdings haben die Vereinigten Staaten von Amerika sie nicht ratifiziert. Auch

die Agenda 2030 der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2015 und das Pariser Klimaabkommen berücksichtigen die besonderen Belange von Kindern und setzen dafür Ziele. Das zentrale Prinzip der Agenda 2030 ist es, niemanden zurückzulassen (leave no one behind) und ist besonders für eine Politik für arme und marginalisierte Kinder von hoher Relevanz.

Dass Kinder gesund aufwachsen, ist nicht nur unter humanitären, sondern auch unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten wünschenswert: Laut UNICEF kosten Hunger und Mangelernährung die Weltwirtschaft 3,5 Billionen Dollar pro Jahr. Ein Dollar in Programme gegen den Hunger in armen Entwicklungsländern investiert, bringt 18 Dollar Wirtschaftsleistung.³⁷ Die Kosten von Gewalt gegen Kinder sind gesamtgesellschaftlich hoch: Volkswirte schätzen, dass jedes Jahr

**Investitionen für Kinder
führen zu deutlichen
Verbesserungen für Kinder und
Jugendliche und für die
ganze Gesellschaft. In einer
Welt, in der es Kindern
gut geht, geht es allen gut.**

zwischen zwei und fünf Prozent des weltweiten Bruttosozialprodukts verloren gehen durch psychische und körperliche dauerhafte Schäden und den damit verbundenen Verlust von Arbeitskraft.³⁸

Entwicklungspolitik kann dazu beitragen, dass mehr Kinder überleben und gesund aufwachsen können. Sie kann Anstöße geben und Modelle schaffen, um den Teufelskreis aus Armut und Hunger zu durchbrechen. Das kann sie allerdings bei Weitem nicht allein. Zum einen bringt Entwicklungszusammenarbeit nicht die nötigen Mittel auf: Um allen Kindern in Entwicklungsländern den Schulbesuch zu ermöglichen, wären pro Jahr 1,8 Billionen US-Dollar notwendig.³⁹ Die gesamte

öffentliche Entwicklungshilfe der OECD-Mitgliedstaaten im Jahr 2019 betrug 153 Milliarden Dollar.⁴⁰

Zum anderen hängt die Wirkung von Entwicklungszusammenarbeit wesentlich davon ab, ob andere politische Weichen ebenfalls richtig gestellt werden. Themen, die auf den ersten Blick wenig mit Kindern zu tun haben, sind entscheidend: gute Regierungsführung, Steuerpolitik, Handels-, Klima- und Umweltpolitik. Laut Schätzungen entgeht Entwicklungsländern durch Steuervermeidung multinationaler Konzerne ein Betrag von jährlich 100 Milliarden Dollar.⁴¹ Mittel, die in grundlegende Dienste investiert werden könnten, wenn Regierungen das Wohl der Kinder zu einer

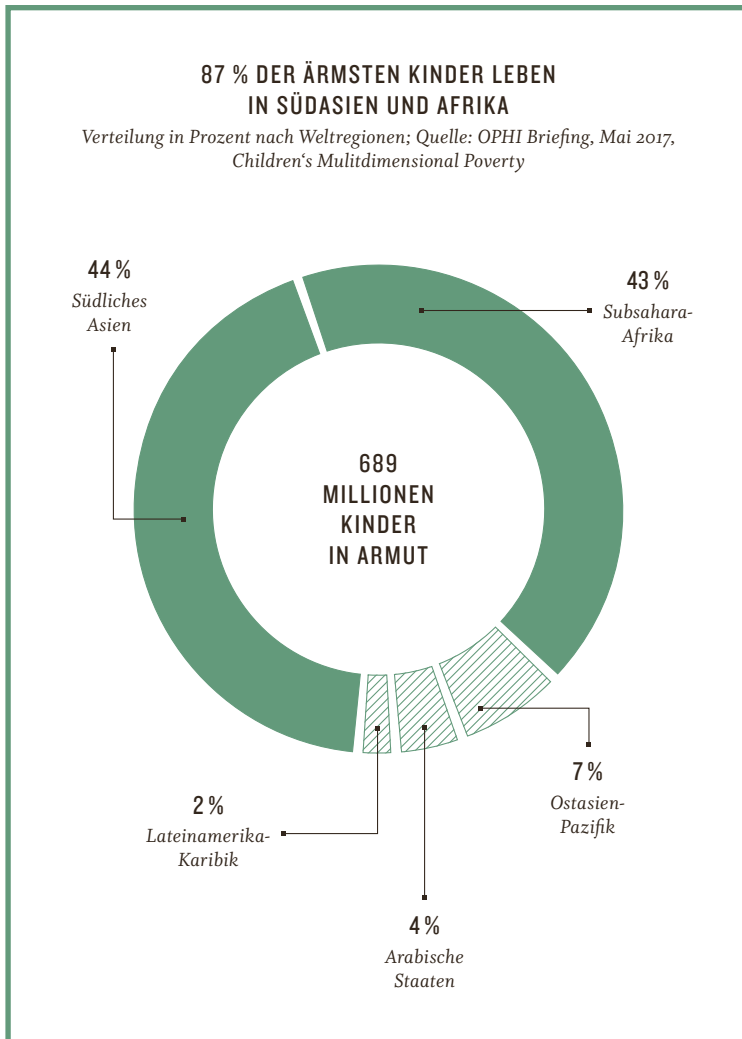
Priorität machen würden. Kinder und Jugendliche selbst haben mit der „Fridays for Future“-Bewegung weltweit laut und deutlich darauf aufmerksam gemacht, wie entscheidend Klimaschutz für die heute lebenden Kinder und künftige Generationen ist.

Politik für Kinder müsste in Bereiche investieren, die einerseits für die Entwicklung eines Kindes besonders wichtig sind und andererseits das Potenzial haben, die Situation von armen und besonders benachteiligten Kindern stark zu verbessern. Solche Hebelwirkung haben Investitionen in grundlegende Infrastruktur und Versorgung: Basisgesundheitsversorgung und Grundbildung, Schutz vor Gewalt, genügend und gesunde Lebensmittel und eine gesunde Umwelt. Besonders wichtig für die individuelle Entwicklung eines Kindes sind die ersten 1.000 Tage: Kinder, die schon im Mutterleib zu wenig Nährstoffe bekommen oder Umweltgiften ausgesetzt sind, die in den ersten Lebensjahren Hunger, Krankheiten und Gewalt erleben müssen, erleiden körperliche, geistige und seelische Schäden, die sie ihr Leben lang beeinträchtigen.

WAS LEISTET DEUTSCHE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT FÜR ARME UND BENACHTEILIGTE KINDER?

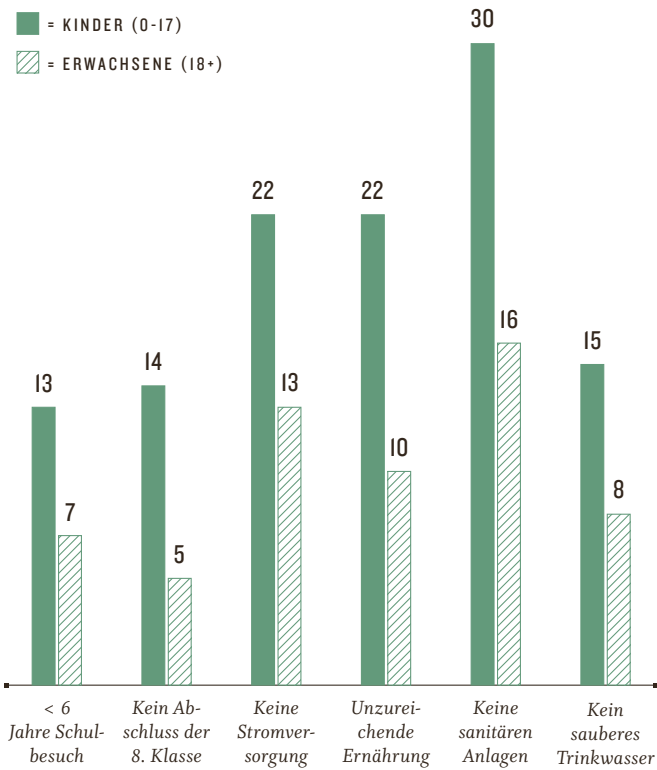
Im Jahr 2018 hat die Bundesrepublik 21,3 Milliarden Euro Entwicklungshilfe geleistet. Wie viel davon Kindern und Jugendlichen zugutekommt, weiß das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung allerdings nicht.

Dabei hatte das Ministerium sich mit dem Aktionsplan „Agents of Change – Kinder- und Jugendrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ das Ziel gesetzt, zwischen 2017 und 2019 das Engagement für Kinder und Jugendliche weltweit strategisch zu gestalten



KINDER SIND STÄRKER VON ARMUT BETROFFEN

Prozentzahl pro Armutsindikator,
Quelle: Children's Multidimensional Poverty, OPIH, Mai 2017
Quelle: OPHI Briefing, Mai 2017



und auszubauen: „Wir möchten sie als zentrale Zielgruppe der deutschen EZ besser berücksichtigen und dazu beitragen, dass ihre Rechte systematisch gestärkt werden.“⁴² Der Aktionsplan benannte Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene als wesentliche Zielgruppe und schloss große Hoffnungen an: „Kinder und Jugendliche sind das Zukunftspotenzial der Menschheit. Ihre Energie, Kreativität, ihre Kapazitäten und Wünsche werden die Familien, Gesellschaften und Länder, in denen sie aufwachsen und leben, von Grund auf verändern.“⁴³ Es ist vom „besonderen Entwicklungsfenster für ein Land“ die Rede, es gebe eine „enorme Chance für nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung,

Armutsbekämpfung, Konfliktprävention und Demokratisierung“.⁴⁴

Der Aktionsplan lief 2019 aus, ein Halbzeitbericht aus demselben Jahr liegt vor. Ein Endbericht und eine Evaluierung sollen folgen, voraussichtlich Ende des Jahres 2020. Im Reformplan des BMZ „Gemeinsam weiter / Zukunft denken“⁴⁵ werden Kinder nicht als wesentliche Zielgruppe genannt und die Kinderrechte nicht erwähnt.

ERFOLGE MANGELS DATEN NICHT NACHWEISBAR

In seinem Vorwort zum Halbzeitbericht des Aktionsplanes schreibt Bundesminister Dr. Gerd Müller im

September 2019, man habe „bereits beachtliche Erfolge“ erzielt. Diese Aussage ist allerdings kaum zu belegen, denn es fehlt an Daten und Indikatoren. Im Halbzeitbericht selbst wird festgestellt: „Zur Erreichung der Ziele und Ergebnisse wurden keine Indikatoren festgelegt und keine Baseline-Daten erhoben, anhand derer der Umsetzungsstand gemessen werden könnte.“⁴⁶

Man wusste also zu Beginn des Aktionsplanes nicht, wie viele Mittel Kindern und Jugendlichen zugutekamen, und kann deshalb auch nicht sagen, ob es nach drei Jahren nun mehr oder weniger sind. Nicht beantworten kann das Ministerium auch die Frage, wie viele Mittel es überhaupt für Kinder und Jugendliche aufwendet: „Ein Monitoring der Finanzmittel, die das BMZ für Kinder- und Jugendrechte bereitgestellt hat, ist nicht möglich, da in vielen Vorhaben die anteiligen Beträge mangels Kennung oder CRS Codes nicht erfasst werden können.“⁴⁷

Für den Halbzeitbericht war man deshalb auf eine Umfrage im Haus angewiesen. Immerhin macht das BMZ sichtbar, wo und in welchen Arbeitsfeldern Projekte durchgeführt werden, die sich direkt an Kinder und Jugendliche wenden: 285 Vorhaben wurden durch die interne Abfrage identifiziert, sowohl bilaterale und regionale Vorhaben der staatlichen EZ, Kooperationsvorhaben mit anderen Partnern sowie Einzelinitiativen. Der Halbzeitbericht benennt einen „Umsetzungsstand nach Regionen“ mit prioritärem Einsatz in Afrika und der MENA-Region. Er gibt in Grafiken wieder, zu welchen Arbeitsfeldern des BMZ die Vorhaben für Kinder gehören. Beispielfhaft werden Projekte zu Berufsbildung, Bekämpfung von Kinderhandel und Kinderarbeit, Vorbeugung gegen Jugendgewalt, Beteiligung und Medienkompetenz, Schutz vor Gewalt beschrieben. Diese Kurztexte beschreiben zum Teil Ergebnisse, die strukturbildend und nachhaltig wirken, wie etwa den

Aufbau von Kinderschutzzetwerken gegen Kinderhandel in Burkina Faso oder die Entwicklung einer Methode zum Erlernen gewaltfreier Erziehung, die in den drei mittelamerikanischen Staaten El Salvador, Guatemala und Honduras in den nationalen Bildungs- und Gewaltpräventionsprogrammen verankert werden konnte. In wie vielen der 285 Vorhaben solche Wirkungen erzielt werden, lässt das BMZ offen.

Unbeantwortet bleibt die Frage, wie sich Vorhaben auf Kinder und Jugendliche auswirken, die sich nicht direkt an sie wenden. Welche Wechselwirkungen und Synergien für Kinder erzeugen wichtige EZ-Vorhaben, wie gute Regierungsführung, der Gender-Aktionsplan oder Zusammenarbeit mit der Wirtschaft? Erreicht die Entwicklungszusammenarbeit möglicherweise viel mehr für Kinder, als sie selbst weiß?

Dass die Entwicklungszusammenarbeit die Situation von Kindern nicht unbeabsichtigt verschlechtert, sichert das BMZ für alle Vorhaben mit verbindlichen Leitlinien und Instrumenten.⁴⁸ Mit deren Hilfe prüfen die Durchführungsorganisationen, ob ihre Arbeit vor Ort unbeabsichtigte negative Wirkungen haben kann. Die Instrumente enthalten ausdrücklich die Kinderrechte und stellen Bezüge zu möglichen Risiken für Kinder bei konkreten Maßnahmen her.

BEISPIEL KINDERARBEIT: UNREALISTISCHES ZIEL, KAUM KOHÄRENZ, WIRKUNGEN UNKLAR

Bundesminister Müller stellt in seiner Öffentlichkeitsarbeit das Thema Kinderarbeit häufig in den Vordergrund: Er benennt den Skandal der Ausbeutung der Schwächsten und spricht über die Beendigung von Kinderarbeit im Zusammenhang mit dem vom BMZ initiierten Metasiegel für Textilien,

dem „Grünen Knopf“, oder dem „Bündnis für nachhaltige Textilien“. Das Ministerium bezieht sich auf das Nachhaltigkeitsziel 8.7 aus der Agenda 2030⁴⁹, nach dem die schlimmsten Formen der Kinderarbeit sofort abzuschaffen sind und Kinderarbeit bis zum Jahr 2025 beendet werden soll.

„Das Ziel kann erreicht werden, dazu müssen allerdings schnell einige richtungsweisende Verbesserungen durchgesetzt werden“, schreibt das BMZ auf seiner Website.⁵⁰ Woher das Ministerium seinen Optimismus nimmt, bleibt unklar.

Denn es sieht zurzeit leider nicht so aus, als ob bis 2025 wenigstens die schlimmsten Formen der Kinderarbeit weltweit zurückgedrängt geschweige denn abgeschafft sind. Etwa die Hälfte der 152 Millionen Kinderarbeiter - 72 Millionen Mädchen und Jungen - unterliegt heute den schlimmsten Formen der Kinderarbeit: Sklaverei, Zwangsarbeit, Prostitution, Kinderhandel, Arbeit an gefährlichen Orten oder mit gefährlichen Stoffen.⁵¹ In Konfliktgebieten ist die Zahl der Kinder, die ausgebeutet werden, enorm gestiegen, wie etwa als Folge des Syrienkrieges im Land selbst und den Nachbarländern.⁵²

„Richtungsweisende Verbesserungen“ für Kinder in den schlimmsten Formen der Kinderarbeit müssten Ursachen von Ausbeutung beseitigen und schnell und umfassend Hilfe bieten. Kohärenz mit anderen Ressorts, allen voran Wirtschafts- und Außenpolitik, wäre notwendig – auch auf europäischer Ebene. Mit den bisherigen Aktivitäten des BMZ allerdings werden sie nur schwerlich angestoßen:

◆ Um das Nachhaltigkeitsziel 8.7 umzusetzen, hat sich international die Allianz 8.7 gegründet. Deutschland ist unter Federführung des BMZ im Jahr 2017 beigetreten. Messbare Fortschritte sind von der Allianz 8.7 bisher nicht berichtet worden.

◆ Gemeinsam mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat das BMZ sich stark für ein Sorgfaltspflichtengesetz für international arbeitende Unternehmen engagiert. Im Koalitionsvertrag war ein solches Gesetz vereinbart. Es soll global agierende Unternehmen verpflichten, zu analysieren, welche menschenrechtlichen Risiken - darunter die Ausbeutung von Kindern - in den Lieferketten ihrer Produkte bestehen. Unternehmen müssten solche Risiken durch angemessene Maßnahmen minimieren. Die Veröffentlichung von Eckpunkten für ein Gesetz durch das BMAS sowie das Entwicklungsministerium wurde Anfang März 2020 durch das Kanzleramt gestoppt. Erneut ist das Sorgfaltspflichtengesetz auf die lange Bank geschoben. Ob Deutschland während der EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte eine europäische Regelung anstößt, wie es Minister Müller angekündigt hat, ist nach der Absage einer nationalen Debatte mehr als fraglich.

◆ Das BMZ beteiligt sich an freiwilligen Multi-Stakeholder-Initiativen, wie etwa am „Forum Nachhaltiger Kakao“. Das Ministerium hat das „Bündnis für nachhaltige Textilien“ ins Leben gerufen, um menschenrechtliche und umweltbezogene Probleme in textilen Lieferketten anzugehen. Das Textilbündnis ist eine freiwillige Initiative. Zurzeit beteiligen sich Unternehmen, die zusammen etwa 50 Prozent des deutschen Textilmarktes umsetzen. Das Bündnis setzt für Mitglieder zum Teil verbindliche Ziele. So mussten 2018 alle Stakeholder konkrete und verbindliche Ziele für die Beendigung ausbeuterischer Kinderarbeit setzen. Ob und in welchem Ausmaß Kinderarbeiter von den geplanten Maßnahmen der Bündnismitglieder profitieren, ist nicht systematisch erhoben worden.

◆ Die von Minister Müller anlässlich des 30sten Jahrestages der Verabschiedung der UN-Kinderrechtskonvention im November 2019 ausgerufene Kampagne „Wir stoppen Kinderarbeit“ fasste bereits bestehende Einzelaktivitäten zusammen. Als bisher einzige erkennbare zusätzliche Aktivität hat das Ministerium zwei Millionen Euro ausgelobt, die private Träger für Projekte gegen Kinderarbeit beantragen können.

Leider zeigt sich auch in Bezug auf Zielsetzung, Strategie und Monitoring zum Thema Kinderarbeit, dass großen Ankündigungen keine systematische und kohärente Politik

folgt. Dabei wollte das Ministerium gerade die Rechte von Kindern auf Schutz vor Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch in den Mittelpunkt stellen. Dazu wurde das Gutachten „Ausbeutung und Missbrauch von Kindern weltweit beenden. Handlungsempfehlungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit“⁵³ beauftragt, das seit November 2019 vorliegt.

Laut Gutachten unterstützt das Ministerium rund 60 Vorhaben, die direkt oder indirekt zur Beendigung ausbeuterischer Kinderarbeit beitragen sollen. Dazu gehört auch internationales Engagement, wie etwa die oben erwähnte Mitarbeit in der Allianz 8.7 und das Engagement für

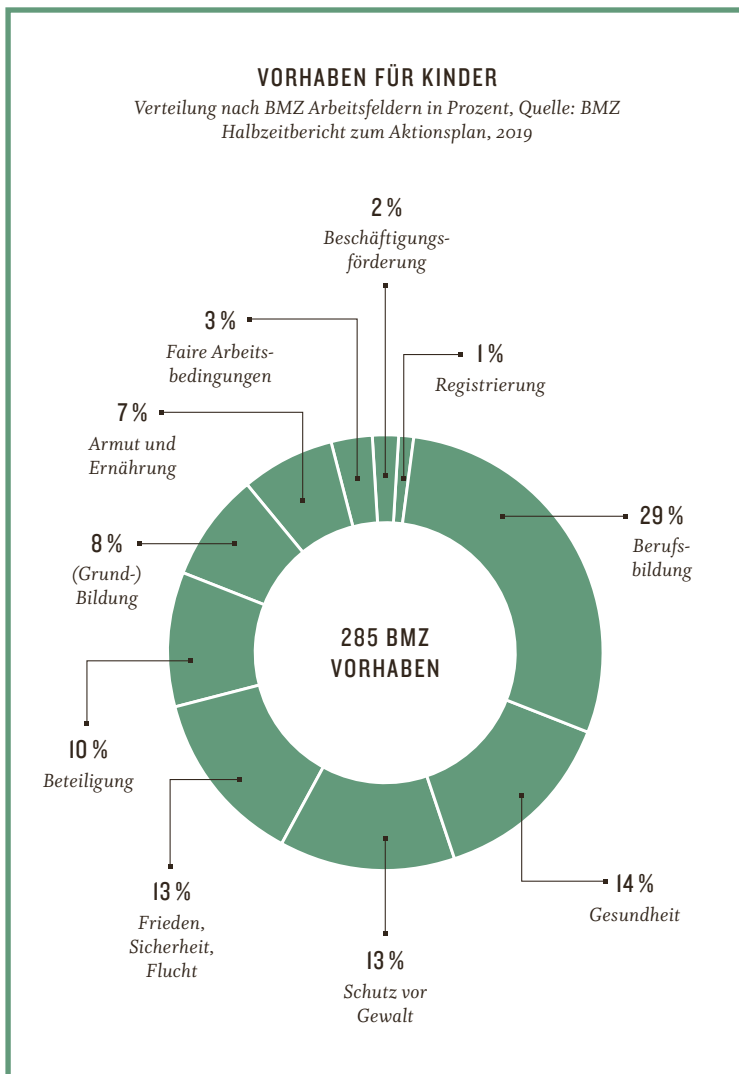
das Aktionsprogramm der Internationalen Arbeitsorganisation gegen Kinderarbeit, das Deutschland seit 1992 mit bis heute 73 Millionen Euro unterstützt.

Eine übergreifende Wirkungsmessung des Engagements gibt es nicht. Einzelne Evaluierungen zeigen, ob und wie sich Vorhaben auswirken, die direkt Kinderarbeit adressieren. Nicht feststellbar ist, ob sich Vorhaben, die Kinderarbeit nicht direkt adressieren, aber wichtige Ursachen bearbeiten, positiv auf Kinder auswirken. Das Gutachten konstatiert: „[...] ist das Thema Kinderarbeit in zahlreichen Vorhaben der bilateralen staatlichen EZ indirekt oder nachgeordnet berücksichtigt – oder hat zumindest tatsächliche oder potenzielle Wirkungen darauf (vermutlich häufig nicht explizit intendiert) [...] Allerdings ist die Datenlage, d. h. konkret: die Identifizierung solcher Bezüge, deutlich verbesserungswürdig. Entsprechend ist die systematische Berücksichtigung dieses Aspektes nicht feststellbar und mutmaßlich nicht gegeben.“⁵⁴

Eine systematische Auswertung auf Basis einer kinderrechtlich basierten Wirkungsanalyse kann solche positiven Effekte und Wechselwirkungen erkennen und benennen, wie zum Beispiel:

◆ Deutsche Entwicklungszusammenarbeit fördert den Aufbau sozialer Sicherungssysteme, wie zum Beispiel Krankenversicherungen. Damit müssen sich Familien nicht mehr verschulden, um Krankheitskosten zu bezahlen. Solche Schulden sind für Kinder häufig der Anlass, die Schule abzubrechen und zu arbeiten.

◆ Ein erklärter Schwerpunkt deutscher EZ ist die Gleichstellung von Frauen. Auch Vorhaben, die bessere Löhne, Sozialleistungen und Arbeitsbedingungen für Frauen fördern, können einen Effekt auf Kinderarbeit haben. Denn Mütter, die



mehr verdienen und sichere Arbeitsplätze haben, haben mehr Einfluss auf Familienentscheidungen und sind nicht auf die Mitarbeit von Kindern angewiesen.

◆ Gute Regierungsführung dämmt Korruption ein und stärkt zum Beispiel Behörden, die lokale Arbeitgeber kontrollieren im Hinblick auf die Einhaltung grundlegender Arbeitsstandards, darunter das Verbot ausbeuterischer Kinderarbeit.

Einer der wirksamsten Hebel gegen ausbeuterische Kinderarbeit ist gute Bildung.⁵⁵ Im Aktionsplan ist Berufsbildung als einer der Schwerpunkte deutscher EZ benannt und soll laut Themenliste der Reformpläne des Hauses auch weiterhin im Kernthema „Ausbildung und nachhaltiges Wachstum für gute Jobs“ verankert werden. Ohne Zweifel ist Berufsbildung auch im Kampf gegen ausbeuterische Kinderarbeit ein wichtiges Instrument: Arme und marginalisierte Jugendliche bekommen eine Perspektive und damit eine wichtige Motivation, Schulabschlüsse zu machen. Jugendliche sind in Bildung integriert, statt informell als Tagelöhner unter möglicherweise ausbeuterischen Bedingungen zu arbeiten. Mädchen und Jungen verdienen Geld und unterstützen damit häufig jüngere Geschwister, damit sie Schulabschlüsse machen können. Schließlich zeigen sie als Rollenmodelle ihren

Familien und Gemeinden, dass Bildung und Ausbildung sich im Wortsinne auszahlen, und tragen so dazu bei, dass Familien Entscheidungen für längere Ausbildung treffen.

◆ Allerdings sind weder Berufsbildung noch Grundbildung oder frühkindliche Förderung Schwerpunkte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit: Insgesamt fließen circa elf Prozent der bilateralen Entwicklungshilfe in Bildung. Etwa die Hälfte dieser Mittel wird für die Förderung von Studierenden aus Entwicklungsländern in Deutschland aufgewendet. Die „Secondary Education“, unter die auch Berufsbildungsprojekte in Partnerländern fallen, macht 1,8 Prozent der Mittel aus. In Grundbildung und frühkindliche Förderung wird nicht einmal ein Prozent der bilateralen ODA investiert.

◆ In Zukunft will das BMZ Grundbildung ausschließlich als multilaterales Thema fördern. Im BMZ-Reformplan „Gemeinsam weiter / Zukunft denken“⁵⁶ ist sie nicht mehr in einem der Themenschwerpunkte benannt. Stattdessen sollen die globalen Allianzen „Global Partnership for Education“ und „Education cannot wait“ stärker gefördert werden. Anscheinend will das BMZ hier substanzielle Mittel zur Verfügung stellen, mit denen 500.000 Kinder zusätzlich erreicht werden sollen. Ob das multilaterale Enga-

gement für Grundbildung tatsächlich stärker wirkt als die bisherigen Aktivitäten des BMZ, wird auch von der Höhe der Unterstützungssumme abhängen. Das Ministerium verzichtet damit allerdings auf konkrete Handlungsoptionen der bilateralen Zusammenarbeit und auf mögliche Synergien, die sich aus der Gestaltung des Übergangs von der Grundbildung in die obere Sekundarstufe oder die tertiäre Bildung etwa beim Eintritt in den Arbeitsmarkt ergeben könnten.

DO NO HARM

Einer der wichtigsten Grundsätze entwicklungspolitischen Engagements ist es, durch die eigenen Aktivitäten keinen Schaden anzurichten. Dies stellt die deutsche EZ über verbindliche Leitlinien für alle Vorhaben sicher (s. o.). Dennoch besteht eine große Lücke: Bis heute hat das BMZ keine systematische Kinderschutz-Policy für das eigene Haus und alle Durchführungsorganisationen entwickelt und umgesetzt. Dringend fordern zivilgesellschaftliche Akteure seit einem Jahrzehnt die Einführung eines wirksamen Mechanismus, um Kinder im Einflussbereich der deutschen Entwicklungszusammenarbeit vor Gewalt durch Mitarbeitende zu schützen.

Das BMZ sieht offensichtlich seit Jahren in diesem Punkt keinen Grund zur Eile oder Priorisierung, sondern kündigt lediglich an. Der Aktionsplan Kinderrechte sah vor, bis 2019 die Einführung einer Kinderschutz-Policy lediglich zu prüfen. Selbst diese Prüfung wurde bis zum Auslaufen des Aktionsplans Ende 2019 nach eigener Aussage nicht durchgeführt.⁵⁷ Unterdessen haben Kinderrechtsorganisationen dem Haus Einzelfälle zur Kenntnis gebracht. Missbrauchsskandale in internationalen Hilfsorganisationen haben deutlich gemacht, dass auch in diesem Kontext erhebliche Risi-

**Im Jahr 2018 hat die
Bundesrepublik 21,3 Milliarden
Euro Entwicklungshilfe
geleistet. Wie viel davon Kindern
und Jugendlichen
zugutekommt, weiß das BMZ
allerdings nicht.**

ken für Kinder bestehen. Und auch die eigenen Planungen müssten dem BMZ verdeutlichen, dass Kinderschutz notwendig ist, etwa wenn Kinder und Jugendliche stärker in Konsultationen und Debatten des Hauses selbst einbezogen werden.

Internationale Kinderrechtsorganisationen setzen Kinderschutz-Policies um und haben gemeinsam internationale Standards entwickelt, Empfehlungen für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe erarbeitet und Instrumente geprüft und verbessert.⁵⁸ Auch einzelne Durchführungsorganisationen der EZ haben inzwischen Instrumente entwickelt: Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) verfolgt eine „Zero-Tolerance-Policy“ und wird voraussichtlich im Jahr 2020 eine eigene Kinderschutz-Policy vorstellen. Engagement Global hat seit 2014 eine Ombudsstelle, die auch zu sexueller Belästigung und zu Kinderschutz angesprochen werden kann. Eine systematische Kinderschutz-Policy des Ministeriums können solche Aktivitäten einzelner Durchführungsorganisationen allerdings nicht ersetzen.

„AGENTS OF CHANGE“: PARTIZIPATION UND EMPOWERMENT

Der Anspruch, den der Aktionsplan Kinder- und Jugendrechte formulierte, Kinder und Jugendliche zu „Agents of Change“ zu machen, ist hoch. Damit Kinder sich beteiligen können, müssen sie zunächst das Recht auf Information, Versammlungs- und Meinungsfreiheit wahrnehmen können. Kinder, die sich für ihre Rechte engagieren, erleben häufig, dass Erwachsene sie zunächst nicht ernst nehmen, sie lächerlich machen oder sogar gewalttätig werden. Das betrifft vor allem, aber längst nicht nur Länder mit autoritären Regierungen, in denen demokratische Freiheitsrechte un-

terdrückt und die Handlungsmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure systematisch eingeschränkt werden. Das Kinderrechtsnetzwerk Child Rights Connect hat im Jahr 2018 anlässlich der Diskussion des UN-Kinderrechtsausschusses über Kinder als Menschenrechtsverteidiger 2.695 Kinder zwischen fünf und 18 Jahren in 53 Ländern befragt. Alle Kinder setzen sich in ihren Gemeinden aktiv für ihre Rechte ein, etwa für den Schulbesuch oder die Beendigung von Gewalt. 70 Prozent der Kinder sagten, sie hätten Angst, wegen ihres Engagements tätlich angegriffen zu werden.⁵⁹

Die deutsche EZ unterstützt einzelne Projekte, wie etwa die Medienkompetenz und Teilhabe von Jugendlichen in Kambodscha⁶⁰ oder das Recht auf Schülerbeteiligung in Honduras⁶¹. Zum Thema Kinderarbeit hat das BMZ das Projekt „It's Time to Talk! – Children's Views on Children's Work“⁶² von Kinder-nothilfe und terre des hommes gefördert, das 1.800 Kinderarbeiter in 36 Ländern zu ihren Erfahrungen und Vorschlägen befragt hat und sie dabei unterstützt, ihre Anliegen bei lokalen, nationalen und internationalen Akteuren vorzubringen.

Der Aktionsplan wurde mit einer Jugendkonsultation begleitet, und bis Sommer 2020 plant das BMZ die Etablierung eines Jugendbeirats. Die Jugendkonsultation zum Aktionsplan ist kein Musterbeispiel, wie aus einer Analyse des Deutschen Instituts für Menschenrechte hervorgeht: So gab es seinerzeit „kein Feedback zu Vorschlägen [der Jugendlichen] bis zum Abschluss der Jugendkonsultation aus der BMZ-Leitungsebene [sowie] Unklarheit über [den] weiteren Prozess nach Ende der Jugendkonsultation im März 2016“⁶³.

Es bleibt abzuwarten, ob das BMZ den Jugendbeirat einrichtet und einbezieht, etwa um eine Strategie für die Verwirklichung von Beteiligungsrechten von Kindern in der deutschen EZ zu erarbeiten und umzusetzen.

EMPFEHLUNGEN: KINDERRECHTE-MAINSTREAMING IN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSPOLITIK

Die Rechte von Kindern und Jugendlichen müssen in der deutschen EZ durchgängig verankert werden („Mainstreaming“). Das BMZ sollte eine kohärente und kinderrechtlich basierte Gesamtstrategie erarbeiten und umsetzen. Es braucht mehr Investitionen in Bereiche, die für Kinder besonders wichtig sind und besonders stark ihre Situation verbessern können: grundlegende Infrastruktur und Versorgung für Gesundheit, Ernährung, Bildung und den Schutz vor Gewalt. Investitionen in frühkindliche Entwicklung sollten verstärkt werden.

Dringend sollte das BMZ:

01 eine verpflichtende, an internationalen Standards ausgerichtete Kinderschutz-Policy für das BMZ und alle Durchführungsorganisationen erarbeiten und umsetzen

02 konkrete, operationalisierbare Indikatoren und Überprüfungsmechanismen entwickeln und Wechselwirkungen erkennen und nutzen:

- ◆ Kennung für die Mittelverwendung
- ◆ Systematische Integration kinderrechtlicher Dimensionen in jegliche Evaluierung
- ◆ Vorhabenübergreifende Evaluierungen zur Wirkung von Vorhaben auf Kinder
- ◆ Systematische Berücksichtigung der Auswirkungen auf Kinder für alle Vorhaben

03 Beteiligungsrechte systematisch fördern und Kinder und Jugendliche einbeziehen in Strategieplanung und in die Umsetzung von Vorhaben, die Auswirkungen auf ihre Situation haben



**Teil II: Kommentar
Welthungerhilfe**

WENN HUNGER ZUR KRIEGSWAFFE WIRD

Viele der dramatischsten Hungerkatastrophen sind die Folgen politischen Kalküls: angefangen beim Aushungern der historischen Stadt Karthago bis hin zur heutigen Bürgerkriegssituation im Jemen. In den letzten 30 Jahren schien es, als gehöre diese grausame Methode der Kriegsführung allmählich der Vergangenheit an. Doch seit einigen Jahren kommt sie wieder vermehrt zum Einsatz. Deshalb erklärte sie die UN im Jahr 2018 in der Resolution 2417 zu einem Kriegsverbrechen. Im Zuge der deutschen Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat gibt es die Chance, gemeinsam mit möglichst vielen Staaten Maßnahmen zur konkreten Umsetzung dieser Resolution zu ratifizieren und konkrete Schritte einzuleiten.

01

Einleitung

Im Welthunger-Index 2019 (WHI 2019) werden die ungleichmäßigen Fortschritte bei der Hungerbekämpfung unterstrichen, denn trotz einiger Verbesserungen in Ländern wie Angola, Ruanda und Äthiopien⁶⁴ leiden weltweit immer mehr Menschen Hunger. So liegt die Zahl der Unterernährten wieder auf dem

hohen Niveau von 2010/2011.⁶⁵ Konflikte und Gewalt haben zudem zur Vertreibung von Millionen Menschen geführt, wodurch es in den Gebieten, in denen sie aufgenommen wurden, zu Ernährungsunsicherheit kam oder sich diese dorthin verlagerte.

Die 820 Millionen Menschen, die im Jahr 2019 an Hunger leiden, stehen im Widerspruch zur Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, insbesondere zu deren Ziel 2 „Kein Hunger“, das besagt:

„Den Hunger beenden, Ernährungs-sicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern.“

Einige der wichtigsten Ursachen für den Anstieg des Welthungers liegen in der Zunahme langwieriger bewaffneter Konflikte, wie sie im Jemen, in Syrien, im Südsudan,⁶⁶ in Nigeria und in der Zentralafrikanischen Republik zu beobachten sind, sowie in der vermehrt schlechten Regierungsführung und in gewaltsamen Protesten wie in Venezuela und Simbabwe, um nur wenige zu nennen. Diese Krisen werden durch die Folgen des Klimawandels noch verschärft und von Konflikten über Weide- und Agrarflächen und mangelnde Ressourcen überlagert.

Unterernährung und Hunger sind seit Langem eng mit Konflikten verknüpft⁶⁷, wohingegen eine neue, bedrohliche Entwicklung das

zunehmende vorsätzliche und systematische Aushungern als Methode der Kriegsführung in den heutigen bewaffneten Konflikten betrifft. Damit wird sowohl gegen die Zivilbevölkerung als auch gegen humanitäre Helfende vorgegangen. Sie werden angegriffen oder anderweitig am Zugang zu Notleidenden gehindert. Sollte die wiederaufgekommene Methode des Aushungerns nicht beendet werden, ist nicht nur das nachhaltige Entwicklungsziel 2 in Gefahr, sondern grundlegende völkerrechtliche Schutzbestimmungen werden sträflich missachtet.⁶⁸

Deutschland kommt eine entscheidende Rolle zu bei der Stärkung des Völkerrechts, beim Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten und der Einhaltung seiner Zusagen bezüglich der Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030. Die Bundesregierung ist weltweit der zweitgrößte Geber von humanitärer Hilfe und Mitglied in internationalen Gremien wie dem UN-Sicherheitsrat, dem UN-Menschenrechtsrat, und im zweiten Halbjahr 2020 hat sie die EU-Ratspräsidentschaft inne.

In dieser Kompass-Ausgabe werden vier Hauptempfehlungen formuliert. Im Mittelpunkt dieser Empfehlungen stehen unterschiedliche Strategien mit Blick auf die Umsetzung der im Mai 2018 einstimmig verabschiedeten Resolution 2417 des UN-Sicherheitsrats UNSC S/RES/2417 (UNSC 2417). In dieser Resolution werden Aushungern als

Kriegstaktik und die vorsätzliche Blockierung des Zugangs für humanitäre Hilfe ausdrücklich verurteilt und zu Kriegsverbrechen erklärt, für die die Täter*innen zur Rechenschaft gezogen werden können.

Die Umsetzung der Resolution geht weit über die rein juristischen Fragen hinaus und hat signifikante praktische Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung sowie die humanitären Helfenden in Kriegssituationen. Auch dank der Verurteilung von Aushungern in der Resolution 2417 wurde bei der Versammlung der Vertragsstaaten des Internationalen Strafgerichtshofs am 6. Dezember 2019 das Römische Statut geändert, sodass Aushungern nun nicht nur in internationalen, sondern auch in nationalen bewaffneten Konflikten als Kriegsverbrechen strafrechtlich verfolgt werden kann. Deutschland kann dieses Momentum nutzen, um die Agenda im Rahmen der Menschenrechte und Nachhaltigkeitsziele voranzutreiben.

02

Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen

Als Grundlage für unsere Empfehlungen bieten wir im Folgenden einen Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen in Bezug auf Aushungern und das Recht auf Nahrung.⁶⁹

DAS RECHT AUF NAHRUNG

Der Status des Rechts auf Nahrung als Menschenrecht gemäß dem Völkerrecht ist unbestritten.⁷⁰ Sowohl in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR)⁷¹ als auch im Internationalen Pakt über wirt-

schaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR)⁷² wird das Recht auf Nahrung als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard anerkannt. Im IPWSKR wird bekräftigt, dass „das Recht auf Nahrung untrennbar mit dem inhärenten Recht auf Menschenwürde verbunden und für die Erfüllung der anderen in der Internationalen Charta der Menschenrechte verankerten Menschenrechte unabdingbar ist“⁷³. Auch der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat gefordert, dass das Recht auf Leben mit Maßnahmen gegen „extremen Hunger und Mangelernährung“ geschützt werden muss.⁷⁴ Im Rahmen der Menschenrechte ist jeder Staat verpflichtet, das Recht auf angemessene Nahrung sowie das Recht, frei von Hunger zu sein – gemeinsam bilden diese das Recht auf Nahrung –, „zu respektieren, zu schützen und zu erfüllen“⁷⁵.

Im Gegensatz zu vielen anderen Menschenrechtsverträgen enthält der IPWSKR keine ausdrücklich abweichenden Klauseln.⁷⁶ Die Minimalverpflichtung, also die Sicher-

stellung des Rechts, frei von Hunger zu sein, ist unumstößlich, und ihre Nichteinhaltung kann unter keinen Umständen (auch nicht in Notsituationen wie bei einem Konflikt) gerechtfertigt werden.⁷⁷ Folglich kann ein Verstoß gegen den IPWSKR vorliegen, wenn ein Staat durch sein Handeln oder Unterlassen die Befriedigung des Grundbedürfnisses der Zivilbevölkerung – nämlich das Recht, frei von Hunger zu sein, zu respektieren, zu schützen und zu erfüllen – nicht gewährleistet.⁷⁸

HUMANITÄRES VÖLKERRECHT

Das humanitäre Völkerrecht bildet den rechtlichen Rahmen, der in Kriegszeiten gilt. Laut den Bestimmungen des humanitären Völkerrechts in Bezug auf das Recht auf Nahrung in Kriegssituationen ist es verboten, humanitäre Hilfe zu behindern, lebensnotwendige Objekte anzugreifen⁷⁹ und Belagerungen oder Blockaden als Kriegstaktiken anzuwenden.⁸⁰

Begriffsdefinition „Aushungern“

In diesem Bericht wird der Begriff „Aushungern“ verwendet, um das vorsätzliche Vorgehen zu beschreiben, wenn Kriegsparteien den Betroffenen den Zugang zu lebensnotwendigen Objekten verwehren. Dabei ist hervorzuheben, dass Mittel zur Befriedigung der Grundbedürfnisse und der Begriff „lebensnotwendige Objekte“ auch Güter und Leistungen umfassen, die über die reine Ernährung hinausgehen, also auch Wasser (Trinkwasserversorgungsanlagen und -vorräte sowie Bewässerungsanlagen),¹⁸⁶ Medikamente, Kleidung,¹⁸⁷ Obdach,¹⁸⁸ Treibstoff und Elektrizität.¹⁸⁹ Die Mittel zur Befriedigung der Grundbedürfnisse und der Begriff „lebensnotwendige Objekte“ werden hier prinzipiell weiter gefasst und sind nicht durch eine vorgeschriebene Liste beschränkt. Vielmehr werden sie fallspezifisch ausgelegt, denn was für ein Kind im Südsudan lebensnotwendig ist, unterscheidet sich erheblich von den Bedürfnissen einer Schwangeren, die im syrischen Winter unter einer Belagerung leidet. Der Terminus „Aushungern“ impliziert grundsätzlich Vorsatz.

Das Verbot, lebensnotwendige Objekte anzugreifen,⁸¹ gilt für Angriffe, die zur Folge haben, dass der Zivilbevölkerung der Zugang zu Nahrungsmitteln, zu für die Erzeugung von Nahrungsmitteln genutzten landwirtschaftlichen Gebieten, zu Ernte- und Viehbeständen, Trinkwasserversorgungsanlagen und -vorräten sowie zu Bewässerungssystemen⁸² entzogen wird und dass die Versorgung mit lebensnotwendigen Objekten wie Arzneimitteln, Kleidung⁸³, Bettzeug, Material für die Übernachtung⁸⁴, Brennstoff und Elektrizität⁸⁵ verhindert wird. Solche Taktiken verletzen nicht nur das humanitäre Völkerrecht, sondern stellen auch eine Verletzung des Rechts auf Nahrung dar.⁸⁶

Besonders zu beachten ist ferner, dass das humanitäre Völkerrecht zudem damit verbundene Handlungsverpflichtungen vorschreibt, wonach Kriegsparteien humanitären Organisationen Zugang gewähren müssen, damit sie humanitäre Hilfe für die Zivilbevölkerung leisten können.⁸⁷

INTERNATIONALES STRAFRECHT

Das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH), in dem vorsätzliches Aushungern erstmals auf internationaler Ebene als Kriegsverbrechen aufgeführt ist, trat 2002 in Kraft. Artikel 8 Abs. 2 Buchstabe b (xxv) des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs lautet:

„[...] das vorsätzliche Aushungern von Zivilpersonen als Methode der Kriegsführung durch das Vorenthalten der für sie lebensnotwendigen Gegenstände, einschließlich der vorsätzlichen Behinderung von Hilfslieferungen, wie sie nach den Genfer Abkommen vorgesehen sind[.]“

Bemerkenswert ist: Aushungern als Kriegsverbrechen erfordert nicht den Beweis, dass Zivilpersonen tatsächlich verhungert sind.⁸⁸

Wie oben dargelegt, ist der IStGH nach dem einstimmigen Beschluss vom 6. Dezember 2019 zur Änderung des Römischen Statuts nun in Einklang mit dem Völkergewohnheitsrecht⁸⁹ und wertet Aushungern sowohl in internationalen als auch in nicht internationalen bewaffneten Konflikten als Verbrechen.⁹⁰ Das Neue ist also, dass dieses Recht auch in Bürgerkriegen und anderen internen Konflikten Anwendung findet und nicht nur in Kriegen zwischen einzelnen Ländern. Diese bedeutende Änderung hat den globalen Konsens gestärkt, dass Aushungern als Methode der Kriegsführung unabhängig von der Klassifizierung des Konflikts verboten ist.

03

Wiederaufleben von Hungersnöten durch Zunahme von Konflikten und Hunger

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, stellt vorsätzliches Aushungern kein neues Phänomen dar, sondern ist eine vor allem im Mittelalter verbreitete Praxis, die ausgiebig als Methode der Kriegsführung eingesetzt wurde.⁹¹ Neu ist indes, dass diese Praxis in aktuellen Konflikten eingesetzt wird und für das Wiederauftreten von Hungersnöten und den Anstieg des Welthungers verantwortlich ist. Heute ist jede Hungersnot und Ernährungsunsicherheit im Wesentlichen von Menschen verursacht, und das gegenwärtige Ausmaß an daraus resultierendem Leid und Tod ist beispiellos in der modernen Geschichte.

FATALES WECHSELSPIEL ZWISCHEN KONFLIKTEN UND HUNGER

Zwischen Konflikten und Hunger besteht ein folgenschweres Wechselspiel: Konflikte bilden eine Ursache für einen Großteil der in letzter Zeit zunehmenden Ernährungsunsicherheit⁹², während Hunger wie auch Unterernährung deutlich schlimmer sind, wenn die Konflikte länger andauern und Institutionen schwächen.⁹³ Aushungern wiederum hat vielfältige Auswirkungen auf den internationalen Frieden und die globale Sicherheit. Zu den dokumentierten Folgen des Aushungerns gehören soziale Zerrüttung, generationenübergreifende physische und kognitive Schäden⁹⁴ sowie schwere wirtschaftliche Schäden⁹⁵, die häufig dazu führen, dass Staaten, die nach einem Konflikt zusammenbrechen, weitere Investitionen und wirtschaftliche Unterstützung von internationalen Gebern benötigen. Massenvertreibung⁹⁶ stellt ebenfalls ein wesentliches Merkmal von Aushungern dar; vor allem in Syrien⁹⁷, im Südsudan⁹⁸ und in Myanmar⁹⁹ gab es massenhafte Vertreibungen. Auch während des Regimes der Roten Khmer in Kambodscha, die ebenso Methoden des Aushungerns anwandten, war es zu Vertreibungen gekommen.¹⁰⁰

Diese Effekte wirken sich in Kombination auch auf Länder außerhalb des Konflikts aus, unter anderem auf solche, die zu Zielen von Massenmigration geworden sind. Dies erfolgt in einem Ausmaß, dass de facto die Last des Schutzes und der Achtung der Menschenrechte von Kriegsopfern in Drittländer ausgelagert wird.

Darüber hinaus leistet Deutschland als zweitgrößter globaler Unterstützer¹⁰¹ in erheblichem Umfang humanitäre Hilfe für Länder, die von Konflikten und Hunger betroffen sind. Das Umlenken, die Behinderung und Zerstörung humanitärer Hilfeleistungen sind häufig Teil der Methodik, mit der Kriegsparteien

versuchen, die Zivilbevölkerung auszuheilen. Dies schwächt die Reaktionsmaßnahmen der internationalen humanitären Gemeinschaft, zwingt die humanitären Hilfsorganisationen häufig dazu, ihre Programme aufgrund der Sicherheitsbedenken auszusetzen,¹⁰² kostet wertvolle Reaktionszeit, verschärft die prekären Bedingungen für die Zivilbevölkerung vor Ort und hat zur Folge, dass Einsätze scheitern. Es ist daher wichtig, der Blockade von humanitären Hilfeleistungen entgegenzuwirken, um sicherzustellen, dass die deutsche humanitäre Hilfe all jene Menschen erreicht, die sie am meisten benötigen, sowie ein Bollwerk gegen vorsätzliches Aushungern zu formieren.

GESCHLECHTSSPEZIFISCHE AUSWIRKUNGEN DES AUSHUNGERNIS

Die Auswirkungen von Konflikten und Hunger sind für Frauen und Mädchen weitaus gravierender als für Männer und Jungen. Nachstehend ein paar Beispiele, was Ernährungsunsicherheit in Konflikten für Frauen und Mädchen bedeutet: Gesundheitsprobleme bei Müttern und gestiegene Müttersterblichkeit; geschlechtsspezifische Vorzugsbehandlung bei der Verteilung von Nahrungsmitteln, wodurch Frauen oder Mädchen in Zeiten der Nahrungsmittelknappheit der Zugang zu Nahrungsmitteln eingeschränkt werden könnte;¹⁰³ kulturelle Beschränkungen, die Frauen und Mädchen daran hindern können, in Abwesenheit eines Mannes allein zu reisen, die sich bei Konflikten vermutlich noch stärker auswirken, wenn die männlichen Familienmitglieder in Kämpfe verwickelt oder nicht verfügbar sind;¹⁰⁴ erhöhtes Risiko sekundärer Gewalt, einschließlich sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt; eine Zunahme negativer Bewältigungsstrategien wie etwa Kinderheiraten. Um diese entschei-

denden geschlechtsspezifischen Unterschiede zu verstehen, ist es wichtig, dass weibliche Mitglieder der Gemeinschaft in die Konfliktverhütung und Friedenskonsolidierung in Konfliktregionen, die von Aushungern und Hunger betroffen sind, einbezogen werden.¹⁰⁵

AUSHUNGERN ALS GLOBALER TREND

In einer Reihe von Ländern, in denen die Welthungerhilfe tätig ist, kommt es zu vorsätzlichem Aushungern und Verletzungen des Rechts auf Nahrung. In Syrien wurde die Taktik „Aufgeben oder Verhungern“, bei der Hilfslieferungen unterbunden wurden, gegen belagerte Zivilpersonen angewandt,¹⁰⁶ und es gab Blockaden, um die humanitäre Hilfe zu behindern. Überdies wurden im Jemen,¹⁰⁷ in Somalia, Nordost-Nigeria¹⁰⁸ und im Sudan¹⁰⁹ landwirtschaftliche Gebiete angegriffen. In Venezuela ist der Zugang zu Land weitgehend blockiert; die Regierung verleiht Nahrungsmittel an die Bevölkerung selektiv, was zu einer enormen humanitären Krise angesichts des wirtschaftlichen Zusammenbruchs des Landes beiträgt.¹¹⁰

03

Länderstudien

Hunger und vorsätzliches Aushungern sind ein globales Problem und entgegen einem weitverbreiteten Irrtum nicht auf Afrika beschränkt. Ungeachtet dessen nimmt der Hunger in fast allen afrikanischen Subregionen zu, sodass Afrika mit fast 20 Prozent der Gesamtbevölkerung die Weltregion mit dem höchsten

Anteil an unterernährten Menschen ist.¹¹¹ Dieser Umstand – in Kombination mit den umfangreichen Aktivitäten der Welthungerhilfe in Afrika – war der Grund, für die Länderstudien Südsudan und Mali auszuwählen. Darüber hinaus ermöglichte der Kontrast zwischen diesen beiden Ländern wichtige vergleichende Analysen und Empfehlungen für vorbeugende Maßnahmen. Der Südsudan hat den Konflikt scheinbar eingedämmt, kämpft aber aufgrund einer kürzlich erklärten Hungersnot mit erheblichen Sterblichkeitsraten; Mali schlittert derzeit in eine humanitäre Krise.

Die folgenden Informationen wurden aus detaillierten Datenerhebungen zwischen Juli und Dezember 2019 gewonnen, ebenso aus zweitägigen Workshops in den Ländern, Konsultationen und bilateralen Gesprächen mit einer Reihe verschiedener humanitärer Organisationen, UN-Organisationen, lokalen Landesexpert*innen und Führungspersonen von Gemeinschaften in Mali und im Südsudan im Oktober und November 2019. Die Konsultationen wurden von der Welthungerhilfe mit Unterstützung der Völkerrechtsexpert*innen der Global Rights Compliance (GRC) durchgeführt.¹¹² Nach dem Workshop wurden weitere Rückmeldungen eingeholt. Dieses Rohmaterial wurde um Open-Source-Informationen ergänzt, die sich in erster Linie auf zuverlässige UN-Quellen stützten. Der methodische Ansatz wurde so gewählt, dass er einen genauen Überblick über die Ernährungskrisen und die empfohlenen Reaktionen auf Gemeinschaftsebene ermöglicht.

SÜDSUDAN

Die Welthungerhilfe ist seit den 1990er-Jahren in Sudan tätig und hat nach der südsudanesischen Unabhängigkeit im Jahr 2011 verschiedene Projekte im Südsudan

fortgeführt. Die für den Südsudan bereitgestellten Mittel beliefen sich 2018 auf 9,85 Millionen Euro; dabei handelt es sich um eines der größten Programme der Welthungerhilfe, in acht Projekten werden 517.000 Menschen erreicht.

◆ **Konfliktübersicht**

Der aktuelle bewaffnete Konflikt im Südsudan begann 2013 und folgte auf den langen Bürgerkrieg von 1983 bis 2005. Millionen Menschen wurden in diesem Bürgerkrieg getötet, in dem ethische Grundsätze, die als Leitlinien gelten sollten, ignoriert und Gesetze gezielt gebrochen wurden, um taktische Vorteile zu erlangen.¹¹³ Trotz der offensichtlichen Brutalität blieb der Südsudan-Konflikt von den Medien weitgehend unbeachtet. Außerhalb des Blickfeldes der öffentlichen und politischen Aufmerksamkeit wurden die straffälligen Parteien des bewaffneten Konflikts, der den Südsudan seit Jahrzehnten fast fortwährend im Griff hat, weder öffentlich noch juristisch wirkungsvoll zur Rechenschaft gezogen.

Im September 2018 unterzeichneten die regionalen Führungspersonen das „wiederbelebte Abkommen über die Beilegung des Konflikts in der Republik Südsudan“ (R-ARCSS).¹¹⁴ Durch diese Vereinbarung wurde die Intensität der Feindseligkeiten in einigen Teilen Südsudans teilweise erfolgreich verringert und ein Waffenstillstand erzielt. Die dort vereinbarte Übergangsregierung, der auch Mitglieder der Opposition angehören, wurde im Februar 2020 gebildet. Mit der Übergangsregierung ist die Hoffnung verbunden, dass Vertriebene in der Übergangsphase in den kommenden drei Jahren nach Hause zurückkehren können.

◆ **Konfliktbedingter Hunger**

Ernährungsunsicherheit stellt in vielen Teilen des Südsudans nach wie vor ein ernstes Problem dar. Die Hauptursachen hierfür sind gemäß der integrierten Phasenklassifikation zur Ernährungssicherheit (IPC) konfliktbedingte Vertreibung, niedrige Ernteerträge, die allgemeine Wirtschaftskrise, Klimaschocks

und die Schwierigkeiten beim Zugang für humanitäre Hilfe.¹¹⁵

Die Ernährungslage im Südsudan hat sich Anfang 2019 verschärft – im Januar dieses Jahres befanden sich Schätzungen zufolge 6,5 Millionen Menschen in akuter Ernährungsunsicherheit, davon litten 45.000 Menschen unter einer Hungersnot.¹¹⁶ Dies war ein starker Anstieg gegenüber den 5,1 Millionen Menschen, die im Januar 2018 von Ernährungsunsicherheit betroffen waren.¹¹⁷ Hunger wurde im Südsudan als Taktik eingesetzt, um die „andere Seite“ zu brechen; dabei wurde das Recht auf angemessene Nahrung, Wasser und Gesundheitsversorgung wiederholt verletzt.¹¹⁸

Zugleich wurden humanitäre Hilfeleistungen blockiert, gestohlen oder manipuliert und Mitarbeitende von Hilfsorganisationen angegriffen.¹¹⁹ Nach Angaben der Teilnehmenden der Konsultationen vor Ort manipulierten alle Parteien die humanitären Operationen, um gezielt Hilfsgüter für Soldat/innen und die verbündete Zivilbevölkerung an sich zu reißen, während jene Zivilpersonen leer ausgingen, die sich unter der Herrschaft des Gegners befanden.

Während nur wenige Gebiete laut der IPC-Skala in eine Hungersnot (Stufe 5) gerieten, litten sehr große Bevölkerungsgruppen im jüngsten Krieg unter Ernährungsunsicherheit im Ausmaß einer Krise (Stufe 3) oder gar eines humanitären Notfalls (Stufe 4).¹²⁰ Zwischen dem Ausbruch des Krieges im Jahr 2013 und Mitte 2018 starben schätzungsweise 383.000 Menschen an dessen Folgen;¹²¹ etwa die Hälfte dieser Todesfälle ist auf Hunger und Krankheiten zurückzuführen.¹²²

Zu beklagen ist nicht nur das massenhafte Sterben, sondern auch die immense Anzahl Geflüchteter, von denen zur Zeit der Drucklegung 2,3 Millionen in den Nachbarstaaten und rund 1,5 Millionen als Binnenvertriebene im Südsudan leben.¹²³ Das Land, das die meis-



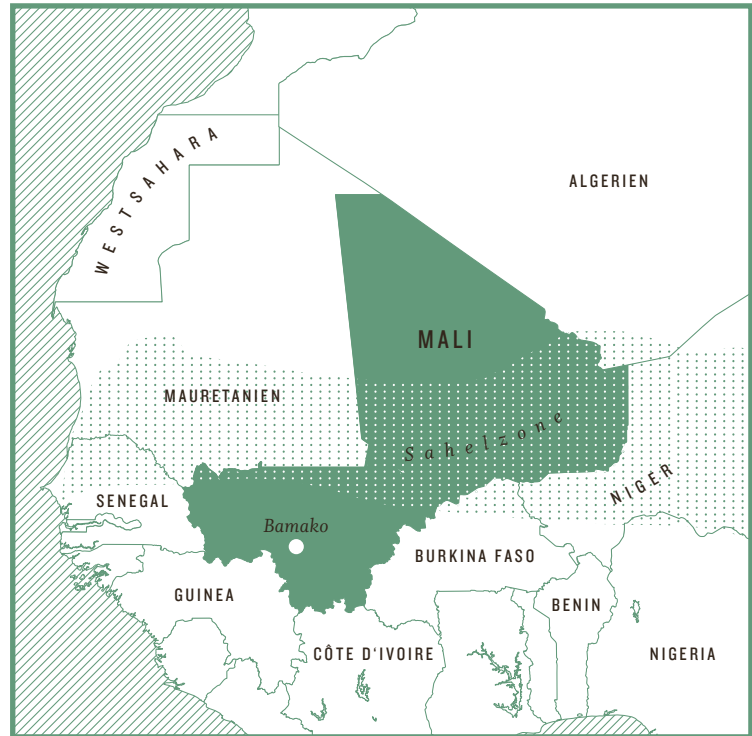
ten südsudanesischen Flüchtlinge aufgenommen hat, ist Uganda. Allein zwischen Juli und September 2017 kamen täglich über 4000 Südsudanese*innen in Uganda an, während viele weitere auf dem Weg dorthin verhungerten, verdursteten oder wegen mangelnder medizinischer Versorgung starben.¹²⁴

◆ Unity State

Zwischen 2013 und 2015 führten die Sudan People's Liberation Army (SPLA) und die SPLA-In Opposition (SPLA-IO), auch bekannt als Anti-Regierungskräfte (Anti-Governmental Forces, AGF), wiederholt Offensiven in den südlichen Bezirken des südsudanesischen Bundesstaats Unity State durch. Die regierungstreuen Milizen nutzten diese Offensiven als Gelegenheit, um Vieh zu stehlen, zu plündern und Frauen zu entführen.¹²⁵ Die Sachverständigengruppe des UN-Sicherheitsrats für den Südsudan stellte fest, dass bei diesen Angriffen Zivilpersonen getötet und Ernten, Nahrungsmittel, Medizinprodukte, Gesundheitseinrichtungen sowie ganze Dörfer vernichtet worden waren.¹²⁶ Der Zeitpunkt der Angriffe verhinderte überdies die Aussaat für die nächste Erntesaison, wodurch der Bevölkerung ihre Nahrungsgrundlage entzogen wurde.¹²⁷

Bis Ende 2015 waren etwa 560.000 Menschen, also 90 Prozent der Bevölkerung des Unity State, gewaltsam vertrieben worden.¹²⁸ Viele Vertriebene hatten sich zwar in den Sümpfen versteckt, doch sollen dort unzählige von ihnen ertrunken sein.¹²⁹ Die südlichen Bezirke des Bundesstaats befanden sich während dieser Zeit anhaltend auf IPC-Stufe 4 (humanitärer Notfall), während die Bezirke Leer und Mayendit 2017 sogar auf Stufe 5 (Hungersnot) abfielen.

Zum Zeitpunkt der Drucklegung herrschte im Unity State nicht mehr als ein fragiler Frieden – diese instabile Sicherheitslage wirkt sich negativ auf den Zugang für huma-



nitäre Hilfe und Ernährungsprogramme aus. Unity State ist in von der Regierung und der SPLA-IO kontrollierte Gebiete geteilt, was die Umsetzung der Ernährungsprogramme der Welthungerhilfe, die in Zusammenarbeit mit dem Welternährungsprogramm erfolgt, enorm erschwert.

◆ Bürokratische Hindernisse für humanitäre Hilfe¹³⁰

Die Länderkonsultationen, durchgeführt von der Welthungerhilfe und Global Rights Compliance, offenbarten, dass im Jahr 2019 das größte Hindernis für humanitäre Hilfe bürokratische Hürden bildeten. Physische Behinderung, Manipulation oder Umlenkung von Hilfslieferungen haben hingegen in der heißesten Phase des Konflikts und während der Hungersnot 2017 für Probleme gesorgt. Diese Erschwerungen – beispielsweise beim Import von Hilfsgütern, in Form von Gebühren an Kontrollpunkten und der Besteuerung des Personals – verursachen nicht nur beträchtliche Verzögerungen und Blockaden, son-

dern zugleich erheblich höhere Kosten für die humanitäre Hilfe; langwierige Akkreditierungsverfahren und hohe Gebühren für den Zugang zu bestimmten Gebieten zählen ebenso dazu.¹³¹ Die Befragungen ergaben ferner, dass diese bürokratischen Hürden zur Umlenkung von Hilfslieferungen zu bevorzugten Bevölkerungsgruppen und in politisch relevante Regionen genutzt werden und durch den Wunsch motiviert sind, humanitäre Hilfe zum eigenen Vorteil zu nutzen.

MALI

Die Welthungerhilfe führt seit ihrer Gründung 1962 Programme zur Ernährungssicherung in ganz Mali (und der Sahelzone) durch. Durch 17 laufende Projekte mit einem bereitgestellten Budget für 2019 von 6,38 Millionen Euro erreichte die Welthungerhilfe in dem Jahr rund 490.000 bedürftige Malier*innen. Allerdings wurden ihre Aktivitäten und die mit Partnerorganisationen durchgeführten Programme durch

die sich rapide verschlechternde Sicherheitslage, insbesondere in den Regionen Timbuktu und Mopti, stark beeinträchtigt. In Mopti und Gao wurden Standorte, an denen die Welthungerhilfe humanitäre Hilfe leistete, direkt angegriffen. Das Programm wurde eingestellt.¹³²

◆ **Konfliktübersicht**

Mali hat sich relativ schnell von einem politisch vergleichsweise stabilen Land in Afrika zu einem von Gewalt geplagten Land entwickelt.¹³³ Zwischen 2011 und 2013 kam es aufgrund einer gewalttätigen separatistischen Rebellion im Norden zu einer komplexen politischen, Sicherheits- und humanitären Krise; dabei wurden die Separatist*innen im Kampf gegen die Regierungstruppen von terroristischen Netzwerken¹³⁴ unterstützt. Um die terroristische Bedrohung zu bekämpfen, wurden 2013 ausländische Truppen nach Mali entsandt. Darüber hinaus wurde im selben Jahr die mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) auf Basis der Resolution 2100 des UN-Sicherheitsrats eingerichtet, um die politischen Prozesse in Mali einschließlich des Friedensabkommens von 2015 zu unterstützen und eine Reihe von sicherheitsrelevanten Aufgaben zu erfüllen.¹³⁵ Im Jahr 2017 wurde die „Gemeinsame Einsatztruppe der G5 Sahel“ ins Leben gerufen, eine regionale Gruppierung der Länder Mali, Mauretanien, Niger, Burkina Faso und Tschad, um Sicherheitsbedrohungen in den Grenzregionen entgegenzuwirken. Im August 2019 wurde auf dem G7-Gipfel eine neue Partnerschaft zwischen Deutschland und Frankreich zur Stärkung der Sicherheit und Stabilität angekündigt, die die gemeinsame Einsatztruppe stärken soll.¹³⁶

Auch über die Sahelzone hinaus eskalieren die gewalttätigen Angriffe von Dschihadist*innen und kriminellen Gruppierungen.

Neben Mali sind Burkina Faso und Niger am stärksten betroffen, und zusätzlich verstärken unkontrollierte Migrationsbewegungen die unsichere Lage.¹³⁷ Mitte 2019 waren ca. 148.000 Malier*innen binnenvertrieben (etwa doppelt so viele wie 2018) und etwa 140.000 in Nachbarstaaten migriert.¹³⁸ Die Länder in der Region zeigen sich zunehmend besorgt über neue terroristische Gruppen, die im Sahel vermehrt Fuß fassen. Die Destabilisierung Westafrikas und der Sahelzone bildet einen neuen Schwerpunkt der globalen Dschihad-Organisationen.¹³⁹ Daher ist ein regionaler Ansatz zur Bekämpfung des konfliktbedingten Hungers ein Schlüssel zur wirtschaftlichen Entwicklung, politischen Stabilität und wirksamen Terrorismusbekämpfung in Mali.¹⁴⁰

◆ **Konfliktbedingter Hunger**

Im Welthunger-Index 2019 belegt Mali den 83. Platz von 117 berücksichtigten Staaten.¹⁴¹ Die unsichere Ernährungslage in Mali wird unter anderem auf häufige Dürren, bewaffnete Gewalt und Bodenverschlechterung zurückgeführt, was landwirtschaftliche Aktivitäten einschränkt.¹⁴² Durchschnittlich sind 20 Prozent der Bevölkerung Malis von Ernährungsunsicherheit betroffen, und jedes vierte Kind ist stark unterernährt.¹⁴³ Ernährungsexpert*innen schätzen, dass in ganz Mali fast 554.000 Menschen Nahrungsmittelhilfe benötigen werden sowie 160.000 Kinder, die voraussichtlich unter schwerer akuter Mangelernährung leiden werden.¹⁴⁴

Im Juli 2019 wurde die durch den Konflikt verschärfte Ernährungssicherheit in Mali mit Stufe 2 (angespannt) klassifiziert.¹⁴⁵ Diese Lage hat sich bis April 2020 in den vom Konflikt betroffenen Gebieten, also den nördlichen und zentralen Regionen, sowie den Zufluchtsregionen der Vertriebenen deutlich verschärft.¹⁴⁶

Bei den Konsultationen im November 2019 wurden die negativen Auswirkungen der Sicherheitslage in den zentralen und nördlichen Regionen auf den Zugang für humanitäre Hilfe konkret benannt: direkte Angriffe auf humanitäre Helfende durch radikalisierte Gruppen (die Angriffe wurden mit der Vermutung begründet, es gebe eine Verbindung zwischen humanitären Organisationen, der MINUSMA und den internationalen Streitkräften);¹⁴⁷ gewaltsame Behinderung und Plünderung humanitärer Hilfslieferungen; Einschüchterung von Bäuerinnen und Bauern durch Entführung ihrer Kinder als Druckmittel; Zerstörung von zivilem Eigentum einschließlich Wasserstellen, Ernten und Märkten.¹⁴⁸ Die belagerungsähnliche Kriegsführung wurde wiederholt und übereinstimmend von allen Teilnehmenden beklagt. An drei Fällen werden die Folgen für die Ernährungssicherheit beleuchtet.

◆ **Die Belagerung von Mondoro**

Der in der Region Mopti gelegene Distrikt Mondoro ist wegen des Konflikts und der Gefahr durch Sprengsätze in der Umgebung des Dorfes Mondoro vom Zugang für humanitäre Hilfe abgeschnitten. OCHA entsandte eine medizinische Evaluierungsmission, um das Ausmaß der Ernährungskrise in Mondoro und in drei weiteren Dörfern in Mopti zu bewerten, deren Bewohner*innen seit etwa sieben Monaten vom Rest des Landes abgeschnitten sind und nur begrenzt Zugang zu Gesundheitsversorgung und Nahrung haben. Im August 2019 wurden MINUSMA-Hubschrauber für Nothilfeleistungen nach Mondoro eingesetzt, um die Bedürftigen zu versorgen.¹⁴⁹ Während der Konsultationen wurden die Belagerung von Mondoro und die Zugangsbeschränkungen und Risiken durchweg bestätigt.

„Die mangelnde Sicherheit im Distrikt Mondoro behindert den Zugang der Bevölkerung zu humanitärer Hilfe und existenzieller Grundversorgung. Schätzungen zufolge sind davon rund 13.000 Menschen betroffen, die in den Dörfern Dona, Niangassadiou, Tiguila, Toikana und Banai leben. Die völlige Isolation des Gebiets hat zur Verschlechterung der Ernährungssituation, Schließung von Schulen und zur Zwangsumsiedlung eines Teils der Bevölkerung geführt. OCHA setzt die Verhandlungen mit den Gesprächspartner*innen vor Ort fort, um den Zugang für humanitäre Hilfe und tragfähige Lösungen zur Befriedigung der Grundbedürfnisse sicherzustellen.“¹⁵⁰

◆ Plünderung von Schulkantinen

Andere, bisher nicht gemeldete Erkenntnisse betreffen zehn Schulkantinen in Mopti, die vom Welter-nährungsprogramm (WFP) betreut wurden und die im Jahr 2019 wiederholt von bewaffneten Gruppen angegriffen und geplündert worden waren.¹⁵¹ Im Jahr 2018 wurden 163.000 Schulkinder in Mali mit Mahlzeiten des WFP versorgt.¹⁵² Darüber hinaus haben derartige Angriffe negative Effekte auf den Schulbesuch und Lehrpersonen, die für die Arbeit ihr Leben riskieren¹⁵³.

◆ Blockierung humanitärer Hilfe

Die Behinderung von humanitärer Hilfe wurde von verschiedenen Institutionen untersucht und kommentiert, unter anderem von der Sachverständigengruppe des UN-Sicherheitsrats für Mali. Teilnehmer der Konsultationen in Mali bekräftigten die von den UN-Sachverständigen geäußerten Sorgen und betonten, dass humanitäre Hilfslieferungen und ihre Verteilung häufig blockiert oder verzögert werden oder bei extrem unsicherer Lage ganz eingestellt werden müssen.¹⁵⁴ Behindert oder blockiert wird humanitäre Hilfe ferner durch das

Auslegen von Sprengvorrichtungen entlang von Straßen, illegale Kontrollposten und Besteuerung. Dazu kommen Einschüchterung, Drohungen, Manipulationsversuche bei der Durchführung von Aktivitäten, Einschränkung der Bewegungsfreiheit sowie militärische Operationen.¹⁵⁵ Im Jahr 2018 registrierte OCHA 215 derartige Vorfälle.¹⁵⁶

TRENDS IM SÜDSUDAN UND IN MALI

Abgesehen von den ungleichen Sicherheitskontexten und unterschiedlichen Kausalfaktoren im Südsudan und in Mali befinden sich die Staaten in sehr unterschiedlichen Konfliktphasen. Die Situation im Südsudan wandelt sich nach einer besonders brutalen Phase des Bürgerkriegs langsam hin zu einem zaghaften und fragilen Frieden. Mali indes schlittert anscheinend ungebrems in einen langwierigen, durch Terrorismus verschärften Regionalkonflikt.

Dennoch weisen beide Länder zwei auffällige Gemeinsamkeiten auf: Zum einen werden dieselben Methoden des Aushungerns, die auf dem Höhepunkt der jüngsten Ernährungskrisen im Südsudan zwischen 2013 und 2017 angewandt wurden, auch in Mali eingesetzt; zum anderen benötigen beide Länder dringend internationale Hilfe von Deutschland und gleichgesinnten Staaten, um die Friedenskonsolidierung und/oder Konfliktintervention zu unterstützen. Die derzeit in beiden Krisenländern vorhandenen Strukturen und Organisationen der humanitären Hilfe reichen nicht aus, um die politischen Versäumnisse, die komplexe Versicherheitlichung und den Terrorismus zu bewältigen. Zudem ist es offensichtlich, dass die Verwischung von humanitären Mandaten in beiden Ländern sowohl die Sicherheit der humanitären Helfenden vor Ort als auch ihre Möglich-

keiten gefährdet, wirksam lebenserhaltende Hilfe zu leisten.

In den Konsultationen wurde der Wunsch sehr deutlich, dass sich Deutschland in beiden Ländern, aber vor allem im Südsudan, stärker und proaktiver engagieren sollte.

Als langjähriger Förderer des Multilateralismus wird Deutschlands Unterstützung mehr denn je gebraucht, um sicherzustellen, dass die Umsetzung der Regelungen des Abkommens über die Beilegung des Konflikts in der Republik Südsudan (R-ARCSS) nicht länger verzögert wird und sich stattdessen sowohl Frieden als auch eine Übergangsjustiz im Südsudan und in Mali durchsetzen können; überdies soll verhindert werden, dass die Konflikte mit schwerwiegenden regionalen und globalen Folgen außer Kontrolle geraten. Es besteht dringender Bedarf an Unterstützung, um die Ursachen dieser Konflikte und die daraus resultierenden humanitären und Ernährungskrisen zu bekämpfen.

04

Das Momentum der Konflikt- und Hungerdebatte nutzen

Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung gibt es für die weltweite Allianz gegen konfliktbedingten Hunger und vorsätzliches Aushungern ein politisches Momentum. Die jüngste Ergänzung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs bildet den Grundstein für dessen Kompetenzerweiterung, das Aushungern untersuchen, strafrechtlich verfolgen und sanktionieren zu können. Sie ist die jüngste einer Reihe politischer Entschei-

dungen, mit denen das Aushungern als Methode der Kriegsführung entschieden verurteilt wird. Auf Basis der UN-Sicherheitsratsresolution 2417 und mit Rückenwind der globalen Nachhaltigkeitsziele bietet sich Deutschland derzeit eine außerordentliche Gelegenheit, sich für die Erreichung des SDG 2 und den weltweiten Kampf gegen Aushungern einzusetzen.

RESOLUTION 2417 DES UN-SICHERHEITSRATS

Mit der Resolution 2417 erkennt der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen erstmals den Zusammenhang zwischen Konflikten und Hunger an. Dadurch wurde die Debatte über Konflikte und Hunger in den Themenkomplex Frieden und Sicherheit verlagert und eine Reaktion des UN-Sicherheitsrats wie auch anderer Organe der UN ermöglicht. Die UN-Sicherheitsratsresolution 2417 unterstreicht, dass konfliktbedingter Hunger ein Verbrechen darstellt, und fordert die Staaten nachdrücklich auf, bei der Verletzung dieser Normen in einem ordentlichen Verfahren zu prüfen, ob Aushungern vorliegt. Im gegebenen Fall muss dann gegen die Verantwortlichen vorgegangen werden.¹⁵⁷

Der UN-Sicherheitsrat drückt damit seine anhaltende Besorgnis aus und ersucht den UN-Generalsekretär, im Rahmen seiner regelmäßigen länderspezifischen Berichterstattung, weiterhin Informationen über die Gefahr von Hungersnöten und Ernährungsunsicherheit in Ländern mit bewaffneten Konflikten vorzulegen sowie rasch zu berichten, wenn die Gefahr einer konfliktbedingten Hungersnot und weitverbreiteten Ernährungsunsicherheit in bewaffneten Konflikten besteht. Eine Berichterstattung über die Umsetzung der Resolution 2417 des UN-Sicherheitsrats ist jeweils im Rahmen der alljährlichen Unterrichtung des UN-Sicherheitsrats

über den Schutz der Zivilbevölkerung vorgesehen.

Die Verabschiedung der Resolution 2417 hat in dreifacher Hinsicht dazu gedient, die Aufmerksamkeit auf konfliktbedingten Hunger zu lenken: Sie dient als Advocacy-Instrument, um die Ächtung von konfliktbedingtem Hunger zu stärken;¹⁵⁸ zur Sanktionierung infolge der zu dieser Resolution von OCHA im Jahr 2018 publizierten Weißbücher betreffend Südsudan und Jemen¹⁵⁹ und durch Untersuchungs- und Rechenschaftsmechanismen, die den entschiedenen und unmissverständlichen Aufruf der Resolution 2417 an die Staaten bekräftigen, Untersuchungen einzuleiten.¹⁶⁰

DIE GLOBALEN ZIELE FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG DER AGENDA 2030 (SDG)

Die UN-Sicherheitsratsresolution 2417 ist auch im Kontext der globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030 (SDG) zu sehen, für deren Erreichung nur noch zehn Jahre bleiben.

Die 2015 verabschiedeten SDG sind Ausdruck des weltweiten Engagements für die Menschenrechte und spiegeln die völkerrechtlichen Verpflichtungen auf staatlicher Ebene wider, einschließlich der Verpflichtung, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu erfüllen. Die SDG und die Förderung von Menschenrechtsstandards sind zwei sich gegenseitig verstärkende Agenden: Der Menschenrechtsrahmen kann sowohl eine rechtliche Grundlage als auch eine Orientierungshilfe bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele bieten, während diese ihrerseits die Umsetzung des Rechts auf Nahrung gemäß den internationalen Menschenrechtsnormen begünstigen können.

Im aktuellen Welthunger-Index (2019) wird dargelegt, dass in mehreren Ländern die Hungersituation

heute schlimmer ist als 2010, und zugleich prognostiziert, dass es circa 45 Länder nicht schaffen werden, das „Zero Hunger“-Ziel bis 2030 zu erreichen.¹⁶¹ Deutschland muss sein Engagement bezüglich SDG 2 auf die sich verändernde Form des konfliktbedingten Hungers anpassen.

DEUTSCHLANDS BEMÜHUNGEN UM DIE UMSETZUNG

Entsprechend der Verpflichtungszusage in der Agenda 2030, „niemanden zurückzulassen“,¹⁶² legte Deutschland seinen Schwerpunkt auf die Bekämpfung der strukturellen Ursachen von Hunger, Unter- und Mangelernährung sowie die Beseitigung extremer Armut.¹⁶³ Um einen dauerhaften Frieden als Voraussetzung für die vollständige Erreichung der globalen Nachhaltigkeitsziele zu gewährleisten, engagiert sich Deutschland zudem in der Konfliktprävention, Stabilisierung und nachhaltigen Friedenssicherung, sowohl durch bilateralen Austausch als auch im Rahmen der Vereinten Nationen.¹⁶⁴

Dabei hält Deutschland weiterhin an dem Ziel fest, innerhalb des Zeitrahmens der Agenda 2030 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit aufzuwenden. Mit Blick auf die Auswirkungen des Klimawandels auf die Ernährungssicherheit ist es auch für die Entwicklung der Hungerbekämpfungspolitik von Bedeutung, dass Deutschland seinen Finanzbeitrag zum internationalen Klimaschutz bis 2020 (bezogen auf 2014) verdoppeln will.¹⁶⁵

Die Realisierung der globalen Nachhaltigkeitsziele ist davon abhängig, dass die internationale Staatengemeinschaft die Anstrengungen zur Beseitigung von Hunger und Mangelernährung mit entsprechenden Mitteln ausstattet. Die Staaten haben gemäß der Charta

der Vereinten Nationen eine gemeinsame und individuelle Verantwortung, in Notsituationen bei der Katastrophen- und humanitären Hilfe zusammenzuarbeiten.¹⁶⁶ Die Behinderung humanitärer Hilfe gefährdet nicht nur die Zivilbevölkerung und die humanitären Helfenden, sie untergräbt auch die Bemühungen von Drittländern, Hilfe in Kriegsgebiete zu bringen, und macht die Bemühungen zur Erreichung der Agenda 2030 zunichte. Als eines der weltweit führenden humanitären Geberländer muss Deutschland sicherstellen, dass die vorsätzliche Behinderung von in Konflikten üblichen Hilfeleistungen verhindert, angeprangert und gegebenenfalls untersucht wird. Geberländer, die sich im Kampf gegen den Hunger engagieren, sollten einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen und dafür sorgen, dass ihre Bemühungen zur Erreichung des Nachhaltigkeitsziels 2 nicht durch Taktiken von Kriegsparteien untergraben werden.

05

Empfehlungen

Um vorsätzliches Aushungern wirksam zu bekämpfen, bedarf es Deutschlands Führung im Rahmen von mehrgleisigen politischen und diplomatischen Interventionen. Im Folgenden werden vier Hauptempfehlungen ausgeführt, die sich jeweils auf die innenpolitische, EU- und UN-Ebene verteilen.¹⁶⁷

01 UN-Sicherheitsratsresolution 2417 umsetzen: durch entschiedenes Eintreten für die Rechtsverfolgung von Aushungern, durch Berichterstattung an den UN-Sicherheitsrat über die Lage in

bestimmten Ländern und durch den Einsatz für eine stärkere Fokussierung bestehender und zukünftiger Sanktionsregime auf das Verbrechen Aushungern.

◆ Untersuchungen und Rechtsverfolgung

Umsetzung der UN-Sicherheitsratsresolution 2417, in der die Staaten aufgefordert werden, in unabhängiger Weise umfassende, unverzügliche, unparteiische und wirksame Untersuchungen von Aushungern durchzuführen.¹⁶⁸ Einer der entscheidenden Schritte zur Verhinderung von Aushungern besteht darin, Untersuchungen sowie die Rechtsverfolgung von Aushungern und die damit verbundenen Verstöße gegen internationale Menschenrechtsnormen zu forcieren; dies gewährleistet eine wirksame strafrechtliche Sanktionierung und eine angemessene Stigmatisierung des zugrunde liegenden Fehlverhaltens.

Internationale Rechtsverfolgung: die (finanzielle) Unterstützung von UN-Institutionen fortsetzen, die eine Rechtsverfolgung ermöglichen

Deutschland sollte sich dafür einsetzen, dass auch das Kriegsverbrechen Aushungern Teil des Ermittlungsmandats von internationalen Untersuchungskommissionen wie etwa der UN-Sachverständigengruppe für Mali, den Südsudan und Jemen wird. Die Bundesrepublik sollte sich im Übrigen fortgesetzt für die Arbeit des internationalen, unparteiischen und unabhängigen Mechanismus zur Unterstützung der Ermittlungen gegen die Verantwortlichen für die seit März 2011 in der Arabischen Republik Syrien begangenen schwersten völkerrechtlichen Verbrechen und ihrer strafrechtlichen Verfolgung sowie anderer Rechenschaftsmechanismen zur Untersuchung von Konflikten (auch finanziell) einsetzen, in denen Methoden der Aushungern eingesetzt werden.¹⁶⁹

Innerstaatliche Rechtsverfolgung: weiterhin Mittel für die Zentralstelle zur Bekämpfung von Kriegsverbrechen (ZBKV) bereitstellen, die bei Straftaten gegen das Völkerstrafrecht ermittelt

Deutschland hält bereits eine starke Führungsrolle bei der innerstaatlichen Verfolgung von Verbrechen gegen das Völkerrecht inne, es ist international als Vorreiter für eine entsprechende universelle Gerichtsbarkeit anerkannt, für die in Deutschland das Völkerstrafgesetzbuch herangezogen wird. Deutschland sollte nicht nur seine Expertise, sondern auch zwei weitere wesentliche Vorteile nutzen, um die Rechtsverfolgung von vorsätzlichem Aushungern zu stärken: Erstens ist Deutschland eines von zwei Ländern, die mit einer „reinen Universalgerichtsbarkeit“ operieren, bei der keine spezifische Verbindung zwischen dem ausländischen Staat und Deutschland erforderlich ist, was den Handlungsspielraum bei der Strafverfolgung erweitert; und zweitens verfügt Deutschland bereits über ein fortschrittliches Strafgesetzbuch und ist eines von nur sieben Ländern weltweit, in deren Strafgesetzbüchern das Aushungern in internationalen wie auch nicht internationalen bewaffneten Konflikten als Kriegsverbrechen aufgeführt ist.¹⁷⁰

◆ Den UN-Generalsekretär auffordern, über Mali zu berichten

Angesichts der Eskalation der Feindseligkeiten, Terroranschläge und allgemeinen Instabilität, die sich auf die humanitären Interventionen und die Ernährungssicherheit in Mali auswirken, wird Deutschland empfohlen, dass es sein letztes Jahr als Mitglied des UN-Sicherheitsrats dazu nutzt, den Generalsekretär zu ersuchen, dem UN-Sicherheitsrat gemäß Ziffer 12 der UN-Sicherheitsratsresolution 2417 zügig über die Gefahr einer weitverbreiteten Ernährungsunsicherheit zu berichten.

cherheit im bewaffneten Konflikt in Mali zu berichten.¹⁷¹ Darüber hinaus sollte die Situation in Mali im Rahmen der regelmäßigen Berichterstattung des Generalsekretärs (gemäß Ziffer 11 der vorstehend genannten Resolution) stärker herausgestellt werden, damit konsistente und konsolidierte Informationen über die humanitäre Lage und das Risiko einer Ernährungsunsicherheit vorliegen.¹⁷²

◆ Für eine stärkere Fokussierung bestehender und zukünftiger Sanktionsregime auf das Verbrechen Aushungern eintreten

Deutschland sollte seine strategische Position in der EU und im UN-Sicherheitsrat nutzen, um sich für die Verabschiedung gezielter Sanktionen gegen die Verantwortlichen von Aushungern im Rahmen von bestehenden oder zukünftigen Sanktionsregimen einzusetzen.¹⁷³ Dies würde für eine striktere Einhaltung des Völkerrechts sorgen.¹⁷⁴

02 Das Völkerrecht und den Schutz der Zivilbevölkerung stärken: durch die Ratifizierung der Ergänzung des Römischen Statuts, in der das Aushungern als Kriegsverbrechen nun auch in einem nationalen bewaffneten Konflikt definiert wird, das vom Internationalen Strafgerichtshof geahndet werden kann. Die Kapazitäten des Strafgerichtshofes, solche Fälle zu untersuchen, sollten adäquat mit weiteren Ressourcen erhöht werden, da es sich um komplexe Fälle handelt.

Deutschland sollte die Änderung zügig ratifizieren, um eine kohärente gesetzliche Regelung einzuführen, und sich dafür einsetzen, dass auch andere Vertragsstaaten des Internationalen Strafgerichtshofs die Änderung bestätigen und wie Deutschland sicherstellen, dass ihre jeweilige nationale Rechtsprechung die völkerrechtliche Position widerspiegelt.

03 Regionale Strukturen und Mechanismen in den von Konflikten und Hunger betroffenen Ländern unterstützen: durch Ausbildung und Investitionen, durch den Aufbau lokaler und regionaler Kapazitäten und durch multilaterale politische Unterstützung von Friedensprozessen und Bemühungen um Übergangsgerechtigkeiten.

Deutschland sollte Initiativen unterstützen, die die Kapazitäten lokaler und regionaler Organisationen erhöhen, weil diese wirksamer und nachhaltiger kontrollieren und intervenieren können.¹⁷⁵ Unterstützt werden könnten: die wichtigsten Protokolle der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS), die sich mit Konflikten und Hunger befassen;¹⁷⁶ das wiederbelebte Abkommen über die Beilegung des Konflikts in der Republik Südsudan (R-ARCSS); der Afrikanische Gerichtshof für Menschenrechte und Rechte der Völker, der sich mit vorsätzlichem Aushungern und dem Recht auf Nahrung befassen kann;¹⁷⁷ die Dialoge des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC) und der Kommission für Friedenskonsolidierung.¹⁷⁸

Mit der Bereitschaft zur Finanzierung und Unterstützung könnten namhafte deutsche Organisationen¹⁷⁹ darin geschult werden, ihrerseits Orientierungshilfe für die Kontrolle und Untersuchung von vorsätzlichem Aushungern und der dazugehörigen Berichterstattung zu geben. Dies könnte zur Förderung der Achtung des Völkerrechts beitragen und so die deutsche wie auch internationale humanitäre Arbeit stärken.¹⁸⁰

04 Die Rolle von Frauen bei der Konfliktverhütung und Friedenskonsolidierung in den von Konflikten und Hunger betroffenen Ländern stärken:

Obwohl Ernährungsunsicherheit in humanitären Krisen oft die größten Auswirkungen auf Frauen

hat,¹⁸¹ wird ihre Gefährdung paradoxerweise am häufigsten übersehen.¹⁸² Anhand von verschiedenen Indikatoren wurde gezeigt, dass die Priorisierung der Ermächtigung von Frauen in solchen Situationen die Unterstützung und den Schutz der gesamten Familie festigen kann.¹⁸³ Die Unterstützung von frauengeführten Initiativen sollte forciert werden.

06

Schlussfolgerung

Die Kombination dieser Interventionen bietet das Potenzial, den erforderlichen politischen Druck zu erzeugen, um die öffentlichen Verpflichtungszusagen gemäß der Agenda 2030 in die Tat umzusetzen, eine wirksame humanitäre Hilfe nachhaltig zu unterstützen und das Völkerrecht zu stärken, das Aushungern als Kriegsverbrechen definiert. Im Kampf gegen Hunger und Unterernährung gibt es noch viele weitere Herausforderungen, da Hunger in vielen Teilen der Welt nach wie vor durch extreme Klimaereignisse, Gewaltkonflikte, konjunkturelle Abschwünge und Krisen befeuert wird.¹⁸⁴ Zudem lebt fast die Hälfte der an Hunger leidenden Weltbevölkerung in kriegsgeplagten Ländern.¹⁸⁵ Wenn dieser Anstieg des Hungers und das zunehmende vorsätzliche Aushungern wirksam bekämpft werden sollen, müssen die verantwortlichen Akteure sich dringend mit den eigentlichen Ursachen befassen: den Gewaltkonflikten. Deutschland muss eindringlich die Eliminierung von Aushungern als Methode der Kriegsführung vorantreiben und das Nachhaltigkeitsziel „Kein Hunger“ engagiert verfolgen.

ENDNOTEN

Teil I

- 01 In diesem Bericht wird die ODA der Länder des OECD-Entwicklungsausschusses (Development Assistance Committee, DAC) analysiert. Nicht alle OECD-Länder gehören dem Entwicklungsausschuss an, etwa die Türkei, die aufgrund ihrer hohen Ausgaben für Geflüchtete im eigenen Land zu einem großen ODA-Geber in den vergangenen Jahren geworden ist. Da die Höhe dieser Ausgaben jedoch häufig stark fluktuiert, wurden sie in diesem Bericht nicht einbezogen.
- 02 K. von Grebmer, J. Bernstein, F. Patterson, M. Wiemers, R. Ni Chéilleachair, C. Foley, S. Gitter, K. Ekstrom, H. Fritschel, R. Mukerji: „Welthunger-Index 2019“ (englisch), Welthungerhilfe/Concern Worldwide, Dublin/Bonn, 2019.
- 03 UNCTAD: „Selected sustainable development trends in the least developed countries – 2019“, 2019; Development Initiatives: „Countries being left behind. Tackling uneven progress to meet SDGs“, 2018.
- 04 Das ODA-Ziel für LDC wurde im Rahmen der UN Conference on Least Developed Countries vereinbart, zum ersten Mal 1990.
- 05 Resolution der UN-Generalversammlung zur Arbeit der Statistikkommission bezüglich der Agenda für nachhaltige Entwicklung 2030 (A/RES/71/313); verfügbar unter <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>
- 06 OECD: „Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2019“, 2019.
- 07 UNCDF: „Blended Finance in the LDC 2019“, 2019; OECD: „Blended Finance in the Least Developed Countries 2019“, 2019.
- 08 UNCDF: „Blended Finance in the LDC 2019“, 2019; OECD: „Blended Finance in the Least Developed Countries 2019“, 2019.
- 09 Development Initiatives: „Countries being left behind. Tackling uneven progress to meet SDGs“, 2018.
- 10 BMF: Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2021 und zum Finanzplan 2020 bis 2024, März 2020.
- 11 Welthungerhilfe: „Auf den Puls gefühlt. Die Haltung der Deutschen zur Entwicklungspolitik“, 2020.
- 12 World Bank: „Poverty and Shared Prosperity 2018. Piecing Together the Poverty Puzzle“, 2018.
- 13 ODI: „Projecting progress. Reaching the SDGs by 2030“, 2015.
- 14 Development Initiatives: „Countries being left behind. Tackling uneven progress to meet the SDGs“, 2018.
- 15 ODI: „SDG progress. Fragility, crisis and leaving no one behind“, 2018.
- 16 BMZ: „Gemeinsam weiter / Zukunft denken“, 2020.
- 17 UNICEF-Pressemitteilung: „Die drei UN-Organisationen UNICEF, FAO und WFP warnen vor einer Hungerkrise in der Sahel Zone“, 3. Mai 2018.
- 18 Alejandro Pozo Marín: „Perilous terrain. Humanitarian action at risk in Mali“, Mediciens Sans Frontiers, 2017.
- 19 Uppsala Conflict Data Program, <https://ucdp.uu.se/year/2018>
- 20 World Bank: „Pathways for Peace. Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict“. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1162-3, 2018.
- 21 ODI: „When disasters and conflict collide: Facts and figures“, 2016.
- 22 Die tatsächlichen Ausgaben fallen niedriger aus als die Zusagen.
- 23 BMZ: Bereitstellung finanzieller Mittel im Bereich Ernährungssicherung, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung. Berichtsjahr 2017, 2019.
- 24 MZ: Bereitstellung finanzieller Mittel im Bereich Ernährungssicherung, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung. Berichtsjahr 2017, 2019.
- 25 Development Initiatives: „Global Nutrition Report 2018“, 2018; ActionAid, ACF, CCFD-Terre Solidaire, Oxfam, WHH: „If not now, then when? Will the Ise-Shima Summit put an end to the poor monitoring of G7 food security investments?“, 2016.
- 26 Schriftliche Stellungnahme des BMZ vom 30. März 2020.
- 27 Siehe Valletta Summit on Migration, Tagungsbericht, verfügbar unter <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>
- 28 EU: Treaty of Lisbon, 2007
- 29 European Court of Auditors: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/eutf-for-africa-32-2018/en/>
- 30 Mid Term Review OECD DAC, OECD: „Germany Mid-term Review, 7. November 2018, Berlin“ verfügbar unter <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews>.
- 31 CFS: „Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure (VGGT)“, 2012.
- 32 GPEDC: „Effective private sector engagement through development co-operation“, 2018; „DEval Policy Brief 11/2018“, 2018.
- 33 UNCDF: „Blended Finance in the LDCs 2019“, 2019.
- 34 M. Zapf: Krise in Zentralafrika: „Unser Land kann uns ernähren“, Welthungerhilfe, Januar 2020.

Teil II

- 35 Hier gebraucht für alle Menschen unter 18 Jahren, laut UN-Kinderrechtskonvention.
- 36 S. Alkire, C. Jindra, G. Robles and A. Vaz: „Children’s Multidimensional Poverty: Disaggregating the global MPI“, OPHI, Oxford, 2017.
- 37 UNICEF: „The changing face of malnutrition. The state of the world’s children 2019“ verfügbar unter: <https://features.unicef.org/state-of-the-worlds-children-2019-nutrition/#group-Cost-of-malnutrition-3yrrhps5QjQ>, abgerufen am 11.3.2020.
- 38 P P. Perezniето, A. Montes, S. Routier, L. Langston: „The costs and economic impact of violence against children“, ChildFund Alliance, London, 2014.
- 39 Child Rights Now!: „A Second Revolution. Thirty years of child rights, and the unfinished agenda“, 2019.

40 OECD: "OECD and donor countries working to focus development efforts on Covid-19 crisis, building on a rise in official aid in 2019", Pressemitteilung von 16.4.2020

41 M. Salomon: „Illicit Financial Flows to and from Developing Countries“, Global Financial Integrity, Washington, D. C., 2017.

42 Das Ziel ist mit diesen drei Unterzielen versehen: Wir weiten unsere Vorhaben zur Umsetzung von Kinder- und Jugendrechten aus und verbessern deren Qualität. Wir nehmen im internationalen Dialog eine Vorreiterrolle für die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung von Kinder- und Jugendrechten ein. Wir richten unsere Unterstützung strategisch auf kinderrechtliche Risiken und Potenziale aus und stimmen diese mit den Interessen und Bedarfen unserer Partnerregierungen ab.

43 BMZ: „Agents of Change“. Kinder- und Jugendrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“, 2017, online unter http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier385_04_2017.pdf.

44 BMZ: „Agents of Change“. Kinder- und Jugendrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“, 2017

45 BMZ: „Gemeinsam weiter / Zukunft denken“, 2020, www.bmz.de (abgerufen am 24.3.2020).

46 BMZ: „Halbzeitbericht zum Aktionsplan ‚Agents of Change‘. Kinder- und Jugendrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (2017–2019)“, 2019, online unter https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier485_09_2019.pdf.

47 BMZ: „Halbzeitbericht zum Aktionsplan ‚Agents of Change‘. Kinder- und Jugendrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (2017–2019)“, 2019, S. 5.

48 Zum Beispiel BMZ: „Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschließlich Gender, bei der Erstellung von Programmanschlägen“, 2013; Safeguards und Gender-Managementsystem der GIZ; Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung der KfW.

49 Nachhaltigkeitsziel 8.7 sagt: „Sofortige und wirksame Maßnahmen ergreifen, um Zwangsarbeit abzuschaffen, moderne Sklaverei und Menschenhandel zu beenden und das Verbot und die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, einschließlich der Einziehung und des Einsatzes von Kindersoldaten, sicherstellen und bis 2025 jeder Form von Kinderarbeit ein Ende setzen.“

50 BMZ: „Kinder- und Jugendrechte durchsetzen. Gemeinsam gegen Kinderarbeit“, verfügbar online unter <http://www.bmz.de/de/themen/kinderrechte/arbeitsfelder/kinderarbeit/index.html>, aufgerufen am 20.2.2020.

51 ILO: „Global estimates of child labour: Results and trends, 2012–2016“, Genf, 2017 www.ilo.org.

52 UNICEF, ILO, UNHCR: „Child Labour within the Syrian Refugee Response: A regional strategic framework for action“, 2019.

53 W. Eberlei: „Ausbeutung und Missbrauch von Kindern weltweit beenden. Handlungsempfehlungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit“, GIZ, Bonn, 2019.

54 Ebd., 48

55 M. Dottridge: „What works for working children: Being effective when tackling child labour“, TDHIF, Genf 2019.

56 BMZ: „Gemeinsam weiter / Zukunft denken“, www.bmz.de (abgerufen am 24.3.2020).

57 BMZ: „Halbzeitbericht zum Aktionsplan ‚Agents of Change‘. Kinder- und Jugendrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (2017–2019)“, 2019, S. 3.

58 Für Organisationen und Institutionen: <https://www.keepingchildrensafe.global/>; für die humanitäre Hilfe: www.cpwg.net.

59 L. Lundy, M. Templeton: „Children Human Rights Defenders: The views, perspectives and recommendations of children across the world“, Child Rights Connect, Genf, 2018.

60 BMZ: „Halbzeitbericht zum Aktionsplan ‚Agents of Change‘. Kinder- und Jugendrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (2017–2019)“, 2019, S. 11.

61 BMZ: „Halbzeitbericht zum Aktionsplan ‚Agents of Change‘. Kinder- und Jugendrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (2017–2019)“, 2019, S. 13.

62 <https://www.time-to-talk.info>.

63 G. Newiger-Addy: „Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Ein Beispiel aus der entwicklungspolitischen Praxis“, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin, 2016.

Teil II

64 K. von Grebmer et al., 2019, S.7, 18.

65 FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO: „The State of Food Security and Nutrition in the World 2019. Safeguarding against economic slowdowns and downturns“, Rome, 2019.

66 Aufsätze (englisch) der GRC zu Syrien, Südsudan und Jemen (2019), verfügbar auf <https://starvationaccountability.org>.

67 Siehe W. Jordash, C. Murdoch, J. Holmes: „Strategies for Prosecuting Mass Starvation“, in *Journal of International Criminal Justice*, Oxford, 2019; S. Watts: „Under Siege: International Humanitarian Law and Security Council Practice concerning Urban Siege Operations“, 2014; Harvard Law School: „Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project“, Harvard, 2014, S. 3–4; K. J. Riordan, „Shelling, sniping and starvation: the law of armed conflict and the lessons of the siege of Sarajevo“, *Victoria University Wellington Law Review*, 2010; E. Rosenblad, *Starvation as a Method of Warfare – Conditions for Regulation by Convention*, in *The International Lawyer*, 1973.

68 In diesem Bericht wird der Begriff „Aushungern“ verwendet, um das vorsätzliche Vorgehen zu beschreiben, wenn die Verursachenden den Betroffenen den Zugang zu lebensnotwendigen Objekten verwehren. Diese Kennzeichnung ist

wichtig, weil Begriffe wie „Hunger“, „Hungersnot“, „Ernährungsunsicherheit“ zwar die Lage angemessen beschreiben, aber nicht das vorsätzliche Verhalten widerspiegeln, das ihm fast immer zugrunde liegt und womit gegen die internationalen Menschenrechtsnormen oder das humanitäre Völkerrecht verstoßen wird. Durch die ständige und angemessene Achtung der vorsätzlichen Entziehung von lebensnotwendigen Objekten wird sichergestellt, dass derartige Verhalten entsprechend erkannt wird, was dazu beiträgt, dass Aushungerungstaktiken verhindert, verboten und strafrechtlich verfolgt werden. Mehr zur Definition von „Aushungern“ in A. de Waal: „Mass Starvation: The History and Future of Famine“, Cambridge, 2017; siehe auch W. Jordash et al., 2019; B. Conley, A. de Waal: „The Purposes of Starvation: Historical and Contemporary Uses of Starvation“ in *Journal of International Criminal Justice*, Oxford, 2019; A. de Waal: „Mass Starvation Is a Crime – It’s Time We Treated It That Way“ in *Boston Review*, 14. Januar 2019.

69 Eine detaillierte Analyse des Rechtsrahmens in Bezug auf Aushungern findet sich in W. Jordash et al., 2019, außerdem leitet die GRC gemeinsam mit der World Peace Foundation (WPF) ein Projekt mit dem Titel „Mass Starvation: Testing the Limits of the Law“, das vom niederländischen Außenministerium unterstützt wird, 2019 ein Kompendium mit von Expert/innen verfassten Grundsatzpapieren mit dem Titel „Accountability for Mass Starvation: Testing the Limits of the Law (GRC-WPF Starvation Compendium)“ erstellt und einen Ausblick auf die baldige Veröffentlichung des Leitfadens zum Thema Aushungern (Starvation Manual) gibt, der ersten amtlichen Bewertung von Aushungern für Praktiker/innen im internationalen Recht, politische Entscheidungsträger/innen und betroffene humanitäre Stakeholder. Siehe dazu das Grundsatzpapier der GRC zum Rechtsrahmen in Bezug auf Aushungern, verfügbar auf www.starvationaccountability.org.

70 C. Golay: „The Right to Food and Access to Justice: Examples at the national regional and international levels“, Rom, 2009, S. 9. Eine detaillierte Analyse zu Aushungern und zum Recht auf Nahrung in: S. Hutter: „Starvation as a Weapon“, Leiden, 2015, und S. Hutter: „Starvation In Armed Conflicts – An Analysis Based on the Right to Food“ in *Journal of International Criminal Justice*, Oxford, 2019).

71 Artikel 25 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) besagt: „Jeder Mensch hat das Recht auf einen Lebensstandard, der Gesundheit und Wohl für sich selbst und die eigene Familie gewährleistet, einschließlich Nahrung [...]“. Laut Artikel 25 Abs. 2 der AEMR haben „Mütter und Kinder [...] Anspruch auf besondere Fürsorge und Unterstützung“.

72 In Artikel 11 Abs. 1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR) werden ausreichende Ernährung und Unterbringung zu den universellen Rechten für einen angemessenen Lebensstandard gezählt.

73 Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der UN (CESCR): „General Comment No. 12“, 1999 (Das Recht auf angemessene Nahrung), Ziffer 4.

74 UN-Menschenrechtsausschuss (UNHR): „General Comment No. 36“, 2018 (Das Recht auf Leben), Ziff. 26.

75 Erstellt 1987 von Asbjørn Eide, dem früheren UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1987/23, 7. Juli 1987); General Comment No. 12, Ziff. 15; siehe auch die Maastrichter Richtlinien über Verletzungen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, (Januar 1997); S. Hutter, 2015).

76 S. Hutter: „Starvation In Armed Conflicts – An Analysis Based on the Right to Food“, *Journal of International Criminal Justice*, Starvation Special Issue, 2019

77 CESCR: „General Comment No. 14“, 2000, Ziff. 47. Siehe auch CESCR: „General Comment No. 15“, 2003, Ziff. 40. Zu beachten ist jedoch, dass es in den internationalen Menschenrechtsnormen Beschränkungsklauseln gibt; siehe Artikel 4 des IPWSKR, der es Staaten erlaubt, den Geltungsbereich der geschützten Menschenrechte rechtmäßig zu begrenzen, um die öffentliche Gesundheit, öffentliche Sicherheit und die Moral zu schützen, die Ordnung wiederherzustellen und die Grundrechte und -freiheiten anderer zu schützen. Im Gegensatz zur Ausnahmeregelung (d. h. der zeitweiligen Aussetzung eines Rechts in seiner Ganzheit in öffentlichen Notsituationen) sind Einschränkungen nicht auf Ausnahmesituationen beschränkt und gelten als grundsätzliche Elemente des Menschenrechtsvertragswerks und der Artikel 12, 18–9, 21–2 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, wenn die Gründe für die Einschränkung der Menschenrechte „öffentliches Interesse“, „öffentliche Ordnung“ oder „nationale Sicherheit“ sind. Es ist unwahrscheinlich, dass sich Beschränkungsklauseln auf das Grundrecht auf Nahrung auswirken und die Existenz oder das Überleben gefährden, siehe Die Limburger Prinzipien über die Umsetzung des Internationalen Pakts über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, UN Doc. E/CN.4/1987/17 (Januar 1987), Ziff. 46; siehe Hutter, 2015 und 2019.

78 CESCR: „General Comment No. 12“, 1999, Ziff. 14, 17; siehe auch: CESCR: „General Comment No. 3“, 1990 (The Nature of States Parties' Obligations), Ziff. 10.

79 Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen, 1977, Artikel 54 ZP I, Artikel 14 ZP II, Studie des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) zu den Gewohnheitsrechtlichen Regeln des humanitären Völkerrechts, Regel 54.

80 Zur Durchführung von Belagerungen als Methode der Kriegsführung siehe IKRK-Kommentar zu den Zusatzprotokollen (ZP), Ziff. 2096, und Regel 53 der Gewohnheitsrechtlichen Regeln des humanitären Völkerrechts des IKRK. Zu Blockaden als Methode der Kriegsführung siehe Artikel 23 des Genfer Abkommens IV (GC IV), IKRK-Kommentar zu den ZP, Ziff. 2092–2095 und Ziff. 93–104 des Handbuchs von San Remo.

81 Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen, 1977, Artikel 54 ZP I, Artikel 14 ZP II, IKRK-Studie zu den Gewohnheitsrechtlichen Regeln des humanitären Völkerrechts, Regel 54.

82 Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen, 1977, Artikel 54 ZP I und Artikel 14 ZP II.

83 Artikel 59 GA IV, der als Teil des Völkergewohnheitsrechts (VGR) gilt, findet auch bei nicht internationalen bewaffneten Konflikten

(NIBK) Anwendung (Regel 55 der Gewohnheitsrechtlichen Regeln des humanitären Völkerrechts des IKRK). Siehe auch Artikel 23 GA IV, in dem die Rede von „Kleidung und von Stärkungsmitteln, die Kindern unter 15 Jahren, schwangeren Frauen und Wöchnerinnen vorbehalten sind“, ist.

84 Artikel 69 ZP I.

85 O. Triffterer und K. Ambos (eds.), 2016. Siehe auch M. Bothe, K. J. Partsch und W. A. Solf, 2013; K. Dörmann, L. E. Doswald-Beck, R. Kolb, 2003; Resolution 2451 (2018) des UN-Sicherheitsrats, in der die Achtung medizinischer Einrichtungen mit dem Schutz der Zivilbevölkerung vor Aushungern verbunden und ein Kontext zu lebensnotwendigen Objekten hergestellt wird; siehe ferner Ziffer 10 mit der Feststellung, dass die Definition von „lebensnotwendigen Objekten“ etwas weiter gefasst zu sein scheint und solche Einrichtungen einbezieht, „die für die Nahrungsmittelverteilung, -verarbeitung und -lagerung erforderlich sind“. In einem Folgebeitrag von Susanne Jaspers zum Thema Aushungern und Nahrungsmittelhilfe wird die Frage diskutiert, ob die Ermöglichung der Versorgung von Kleinkindern als „lebensnotwendiges Objekt“ verstanden werden kann. In den meisten Konflikten zählen vorrangig Kleinkinder zu den Todesopfern. Das liegt in erheblichem Maße daran, dass es Müttern unmöglich gemacht wird, ihre Kinder zu stillen oder anderweitig zu versorgen.

86 CESCR: „General Comment No. 12“, 1999, Ziff. 19.

87 Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen, 1977, Artikel 70 Abs. 2 ZP I und Artikel 59 und 61 (für besetzte Gebiete) GA IV, Artikel 18 Abs. 2 ZP II, Regel 55 der Gewohnheitsrechtlichen Regeln des humanitären Völkerrechts des IKRK. Bezüglich Blockaden siehe Ziff. 103–104 im Handbuch von San Remo.

88 Eine detaillierte Analyse des Kriegsverbrechens Aushungern, seiner Elemente und der besonderen Absicht findet sich in W. Jordash et al., 2019.

89 Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen, 1977, Artikel 54 ZP I, Artikel 14 ZP II und Regel 53 der Gewohnheitsrechtlichen Regeln des humanitären Völkerrechts des IKRK.

90 Das Projekt der GRC und WPF „Accountability for Mass Starvation: Testing the limits of the law“ hat diese Ergänzung aktiv vorangetrieben. Insbesondere die GRC arbeitete das ganze Jahr 2019 über mit den Schweizer/innen zusammen, und die Ergänzung bildet die Bestätigung für die Bemühungen seitens GRC zum Thema Aushungern, wie etwa Veranstaltungen mit hochrangigen Gruppen, einschließlich des Co-Sponsorings der einzigen Nebenveranstaltung während der 18. Sitzung der Versammlung der Vertragsstaaten (ASP 18), bei der es vorrangig um die Hinzufügung des Verbrechens Aushungern ging; Grundsatzpapiere, Advocacy, Interviews und Analysen. Die Hinzufügung von Aushungern als Verbrechen erfolgt unter Artikel 8 Abs. 2 Buchst. e. Mehr hierzu auf www.starvationaccountability.org.

91 S. Watts, 2014; K. J. Riordan, 2010; E. Rosenblad, 1973; GRC-WPF: „Starvation Compendium“, siehe A. de Waal, 2017 und 2019; siehe auch United States v. Wilhelm von Leeb („High

Command Case“) in „Trials of War Criminals Before the Nuremberg Military Tribunals Under Control Council Law No. 10, Oktober 1946–April 1949“, Volume X, 1950, S. 563; G. A. Mudge: „Starvation as a Means of Warfare“ in *The International Lawyer*, 1970, S. 228–268; „General Orders No. 100: The Lieber Code, Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field“, 1863, Article 17; Y. Dinstein: „The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict“, Cambridge, 2004, S. 133.

92 SOFI (FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO): „The State of Food Security and Nutrition in the World 2019. Safeguarding against economic slowdowns and downturns“, Rome, 2019), S. ii.

93 SOFI, 2019, S. ii.

94 N. M. Zagre und G. Quince: „Child hunger and its long-term effects“, UNICEF connect, 2014; P. E. Kamper et al.: „Independent and additive association of prenatal famine exposure and intermediary life conditions with adult mortality between age 18–63 years“ in *Social Science & Medicine*, 2014.

95 P. E. Kamper, 2014; Europäisches Parlament: „The social and economic consequences of malnutrition in ACP countries“ Hintergrunddokument zum Beschluss von 2014; siehe auch World Bank: „Famine Action Mechanism (FAM)“, 2018, online verfügbar auf <http://www.worldbank.org/en/programs/famine-early-action-mechanism>.

96 Migration Data Portal: Forced Migration or Displacement, 2020.

97 Mehr als 5,5 Millionen Flüchtlinge sind aus dem Land geflohen, und mehr als 6,5 Millionen binnenvertriebene Zivilpersonen leben in der Arabischen Republik Syrien. UNHRC: „Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic“, UN Doc. A/HRC/39/65 (12. September 2018), Ziff. 64.

98 „Millionen Zivilpersonen wurden vertrieben, und Tausende suchten Schutz im Busch, was zu unzähligen Todesfällen durch Hunger, Durst, Gefahrensituationen und mangelnden Zugang zu medizinischer Versorgung führte. Solche Todesfälle sind eine direkte und vorhersehbare Folge des Konflikts und ebenso zu den Kriegstoten zu zählen wie Personen, die erschossen, enthauptet, in ihren Tukul (Strohütten) verbrannt oder an einem Baum aufgehängt wurden. UNHRC: „Report of the Commission on South Sudan“, UN Doc A/HRC/37/71 (13. März 2018), Ziff. 25.

99 Nach der groß angelegten Militäraktion im August 2017 floh über eine halbe Million Rohingya in das benachbarte Bangladesch, um den massenweise begangenen Gräueltaten zu entkommen. Die GRC arbeitet an zahlreichen Projekten zugunsten der Rohingya. Ende Mai 2018 reichte die GRC Anträge im Namen von 400 Rohingya-Frauen und -Kindern beim Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) ein, in denen der Gerichtshof aufgefordert wurde, seine Zuständigkeit anzuerkennen und die Verbrechen Völkermord, Deportation, Apartheid und Verfolgung, die von den myanmarischen Behörden gegen die Rohingya mutmaßlich begangen worden waren, zu untersuchen und gegebenenfalls strafrechtlich zu verfolgen. Der IStGH nahm diese Anträge an, erweiterte

seine Zuständigkeit und ermächtigte am 14. November 2019 die Staatsanwaltschaft des IstGH, Ermittlungen zu diesen mutmaßlichen Verbrechen einzuleiten. Die GRC führt derzeit mit Organisationen in Bangladesch ein Musterprozess-Programm durch, um die Funktionalität und Inhalte der neuen Basic Investigative Standards (BIS) App zu testen. Mehr zur GRC-Initiative gegen Aushungern und ihrem Projekt zur Aufarbeitung der Verbrechen an den Rohingya auf der GRC-Website und auf www.starvationaccountability.org.

100 Weitere Informationen dazu in: R. C. DeFalco: „Justice and Starvation in Cambodia: International Criminal Law and the Khmer Rouge Famine“, 2013 (LLM Thesis, vorgelegt an der University of Toronto Faculty of Law, Canada), online abrufbar unter <http://hdl.handle.net/1807/67245>, S. 32–34.

101 DW: „Germany boosts foreign aid amid rising global crisis“ (5. November 2019).

102 Für den Jemen siehe Welternährungsprogramm (WEP): „World Food Programme beings partial suspension of aid in Yemen“, 2019; für den Südsudan siehe Reuters: „IOM suspends some Ebola screening after three aid workers killed in South Sudan“, 30. Oktober 2019.

103 IKRK: „Addressing the Needs of Women Affected by Armed Conflict“, 2004, S. 50.

104 IKRK, 2004, S. 43.

105 Mehr zu geschlechtsspezifischen Unterschieden in Hungerkrisen in GRC: „The Starvation Training Manual“, 2019, das einen einzigartigen Leitfaden für gefährdete Opfer und Zeug/innen von Aushungerungsmaßnahmen enthält; Helen Young: „Oxfam Practical Guide on Food Scarcity and Famine“, 2006; Global Network to the Right to Food and Nutrition: „Women's Power in Food Struggles“, 2019, und UNFPA: „Essential Health Needs of Women Often Neglected in Assistance after Natural Disasters, Conflicts“ (3. Dezember 2015).

106 GRC-WPF Compendium on Syria. Die Strategie „Aufgeben oder Verhungern“ wurde zunächst vom Assad-Regime in Homs und kurz darauf in ganz Syrien angewandt, wo die Warnung „Aufgeben oder Verhungern“ an jenen Häuserwänden zu lesen war, an denen das Assad-Regime Checkpoints an den Grenzen der unter seiner Kontrolle liegenden Gebiete eingerichtet hatte. Dieses Vorgehen wurde Teil von Assads Zermürbungsstrategie, um die von der Opposition gehaltenen städtischen Enklaven zur Unterwerfung zu zwingen. Es beinhaltete (a) die Abriegelung belagerter Gebiete, die Verweigerung des Zugangs zu Nahrungsmitteln und anderen lebensnotwendigen Objekten wie Wasser, Gesundheitsversorgung, Strom und Gas, Beschäftigung und Geld; in Kombination mit (b) gezielten Angriffen auf Bäckereien, Gesundheitseinrichtungen, Märkte, Existenzgrundlagen und die Landwirtschaft; und (c) mit der Einschränkung oder Blockierung humanitärer Hilfe sowie mit Angriffen auf Mitarbeitende von Hilfsorganisationen.

107 Human Rights Watch: „They Burned It All: Destruction of Villages, Killings, and Sexual Violence in Unity State South Sudan“, 2015. Das Yemen Data Project erfasste zwischen März 2015

und März 2018 Daten zum Jemen-Krieg, u. a. 16.449 Luftangriffe, von denen mehrheitlich Sa'ada und Sana'a betroffen waren; siehe auch M. Mundy: „dThe Strategies of the Coalition in the Yemen War: Aerial Bombardment and Food War“, WPF, 2018; UNHRC: „Report of the Group of Eminent International and Regional Experts as submitted to the UN High Commissioner for Human Rights“, UN Doc. A/HRC/42/17, 2019, Ziff. 51–56; Amnesty International: „Syria: Surrender or starve strategy displacing thousands of amounts to crimes against humanity“, 2017; der verurteilende Bericht des UN-Menschenrechtsrats von 2014, in dem Verstöße gegen das Völkerrecht detailliert aufgeführt wurden, mit dem Titel „Living Under Siege: The Syrian Arab Republic“. Weitere detaillierte Analysen in Zusammenarbeit mit Länderexpert/innen für den Südsudan, Syrien und den Jemen in: „GRC-WPF Starvation Compendium“, verfügbar auf www.starvationaccountability.org.

108 FAO, WFP: „Monitoring food security in countries with conflict situations: A joint FAO/WFP update for the United Nations Security Council, 2019; Famine Early Warning System Network, <http://fews.net/west-africa/nigeria/food-security-outlook-update/april-2019> (letzter Zugriff: 15.05.2019); UN News: „With Devastating Impact on Civilians, Conflict is a Major Cause of Famine“ – UN Security Council“, 2017.

109 Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al-Bashir, Case No.: ICC-02/05-01/09, Zweite Entscheidung (englisch) über den Haftbefehl (4. März 2009 und 12. Juli 2010), nachdem ein Zusammenhang zwischen der Vernichtung von Nahrungsmitteln und anderen lebensnotwendigen Objekten, der Vergiftung von Brunnen, der Vertreibung sowie der Verweigerung und Behinderung humanitärer Hilfe mit einem Teil des Völkermordplans festgestellt worden war.

110 Siehe Studie der GRC und WPF über Venezuela vom April 2019 (auf Anfrage erhältlich). Verschiedene Berichte zeigen, dass Kinder in erschreckendem Maße an Hunger sterben, und Mediziner/innen stießen auf fast 2800 Fälle von Mangelernährung bei Kindern, die zu etwa 400 Todesfällen führten. Der fehlende Zugang zu Nahrung und anderen lebenswichtigen Gütern ist weitverbreitet; siehe OAS: „Report of the General Secretariat of the Organization of American States and the Panel of Independent International Experts on the Possible Commission of Crimes against Humanity in Venezuela“, Washington, D. C., 2018; Human Rights Watch: „Venezuela: Las cifras evidencian una crisis de salud“, 2018; UN: „Report by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Human rights violations and abuses in the context of protests in the Bolivarian Republic of Venezuela from 1 April to 31 July 2017“, 2017; ICC: „Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Ms Fatou Bensouda, on opening Preliminary Examinations into the situations in the Philippines and in Venezuela“, 8. Februar 2018.

111 SOFI, 2019.

112 ACTED, Concern, Helvetas, Save the Children, CRS, Humanitarian Dialogue, lokale NRO-Vertretende, Vertretende der Universität Bamako, Landesdirektor/innen von WEP, OCHA und WHH, Feldmitarbeitende und Projektleiter/innen waren anwesend.

113 Alex de Waal beschreibt den Konflikt als eine „ethiklose Zone“ (GRC, WPF: „Policy Brief No. 2“, Den Haag/Somerville, 2019, S. 7); siehe www.starvationaccountability.org.

114 Das R-ARCSS folgte auf das Abkommen über die Beilegung des Konflikts in der Republik Südsudan von 2015 (ARCSS), das eine ambitionierte Übergangsperiode nach dem Konflikt vorsah, einschließlich Reformen in den Bereichen Sicherheit, Staatsführung und Justiz, der Einrichtung von Mechanismen für die Übergangsgerechtigkeit, einschließlich eines Hybriden Gerichtshofs für Südsudan (HCSS) und einer ständigen Verfassung. Nur wenige Monate nach der Unterzeichnung des ARCSS war es gescheitert, und die Feindseligkeiten begannen aufs Neue. Siehe auch Amnesty International: „Do you think we will prosecute ourselves?“. No prospects for accountability in South Sudan“, 2019 („Amnesty Report“), S. 8–9.

115 IPC: „South Sudan: Acute Food Insecurity and Acute Malnutrition Situation for August 2019 – April 2020“, 2019; UNSC POE: „Panel of Experts Interim Report on South Sudan“, 22. November 2019 (S/2019/897), S. 21.

116 IPC: „South Sudan: Acute Food Insecurity and Malnutrition Situation January - July 2019“, 2019.

117 IPC: IPC Alert - South Sudan: Food insecurity and malnutrition situation remains at dire levels across South Sudan, 2018.

118 United Nations Commission on Human Rights in South Sudan (März 2016–März 2019), Ziff. 132.

119 Siehe UNHRC: „Report of the Commission on Human Rights in South Sudan“ (A/HRC/34/63), 6. März 2017). Siehe auch „Hindernisse für den Zugang für humanitäre Hilfe, einschließlich der Risiken für die Sicherheit der humanitären Helfenden, die als eines der Haupthindernisse für die Bewältigung der zunehmenden Ernährungsunsicherheit, insbesondere in Teilen von Western Bahr el-Ghazal, Western Equatoria, Upper Nile und Unity“, genannt werden; und „die Sachverständigengruppe stellt fest, dass der Zugang für humanitäre Hilfe in ganz Südsudan weiterhin von allen Konfliktparteien ebenso wie von zivilen Behörden und kriminellen Netzwerken eingeschränkt wird. Humanitäre Helfende sind weiterhin Ziel von Plünderungen und Gewalt im ganzen Land; im August soll es in Central Equatoria, Jonglei und Eastern Equatoria zu solchen Vorfällen gekommen sein.“ (Interim report of the Panel of Experts on South Sudan submitted pursuant to resolution 2428 (2018), S/2018/1049, 26. November 2018, Ziff. 48 und 53–54.) Eine detaillierte Analyse der bürokratischen Hindernisse, die von den Parteien eingesetzt werden, findet sich in der UN-Sicherheitsratsresolution 292 (2018) auf den Seiten 17–21 sowie unter Ziffer 67 auf Seite 23.

120 GRC, WPF: „Policy Brief No. 2“, Den Haag/Somerville, 2019, S. 1, 5; siehe www.starvationaccountability.org.

121 GRC, WPF 2019.

122 GRC, WPF, 2019.

123 UNSC POE: „Panel of Experts Interim Report on South Sudan“, 22. November 2019

(S/2019/897); siehe auch UNHCR-Statement vom Juni 2019, dass mehr als vier Millionen Südsudanese/innen infolge des Konflikts und der damit verbundenen Gewalt zwangsweise aus dem Land oder innerhalb Südsudans (schätzungsweise 1,8 Millionen) vertrieben wurden.

124 UNHRC: „Report of the Commission on Human Rights in South Sudan“ (A/HRC/37/71), 14. März 2018, Ziff. 42. Zu beachten ist außerdem, dass in der ersten Hälfte des Jahres 2018 registrierte 30.954 südsudanesishe Flüchtlinge Schutz in Uganda suchten. UNHRC: „Uganda: South Sudan Regional RRP 2018 Mid Year Report – January–June 2018“, 1. Oktober 2018.

125 GRC, WPF, 2019.

126 UNSC POE: „Panel of Experts Interim Report on South Sudan“, 22. November 2019, (S/2019/897), Annex 1, S. 49.

127 Siehe J. Craze, J. Tubiana, C. Gramizzi: „A State of Disunity: Conflict Dynamics in Unity State, South Sudan, 2013–15“, Genf, 2016. Als Vergleich dazu, wie ähnlich die Vernichtung von Ernten und die Zerstörungen von Häusern von der African Commission of Human Rights (Afrikanische Menschenrechtskommission) wahrgenommen werden, siehe den Fall SERAC v. Nigeria 155/1996 (2001) und den Beschluss der African Human Rights Commission, Communication No. 296/2005, Centre on Housing Rights and Evictions v. Sudan, der bei der 45. ordentlichen Sitzung (13. bis 27. Mai 2009) verabschiedet wurde, Ziffern 209–211.

128 „Die Kommission hat Grund zu der Annahme, dass die vierte Division der SPLA, die SPLA-IO (TD) und Milizen aus dem Bezirk Koch zwischen April und Juni 2018 in den Bezirken Mayendit und Leer an Tötungen, Vergewaltigungen, Verprügelungen, Entführungen sowie an Plünderungen und Zerstörungen von Eigentum beteiligt waren. Die der Kommission vorliegenden Beweise geben berechtigten Grund zu der Annahme, dass diese Kräfte Angriffe gegen die Zivilbevölkerung geführt haben und dies mit der Absicht taten, die Zivilbevölkerung gewaltsam zu vertreiben.“ (UNHRC: „Report of the Commission on Human Rights in South Sudan“ (A/HRC/40/69), 12. März 2019, Ziff. 73.).

129 „Zivilist/innen flohen zwar in die Sumpfbereiche, wurden aber von amphibischen Militärfahrzeugen verfolgt und vorsätzlich beschossen. Einige versteckten sich einen Monat lang in den Sümpfen und aßen Seerosen, um zu überleben. Manche ertranken.“ UNHRC: „Report of the Commission on Human Rights in South Sudan“ (A/HRC/40/69), 12. März 2019, Ziff. 69. Siehe auch das Interview mit der preisgekrönten Journalistin Jane Ferguson, die in PBS News über Aushungerungstaktiken im Südsudan berichtete, verfügbar auf www.starvationaccountability.org (Jane Ferguson, PBS Special Correspondent, on the role of media in conflict zones affected by mass starvation and her experience as a frontline journalist in Yemen and South Sudan).

130 Auch die schlechte Infrastruktur und der miserable Zustand der Straßen wurden bei den Grunddatenerhebungen häufig angeführt und bei den Beratungen im Südsudan diskutiert. Durch diese Erschwernisse kann es zu ernsthaften Verzögerungen bei Interventionen kommen, da einige Gebiete nicht mehr erreicht werden können.

131 Siehe auch UNSC POE: „Panel of Experts Interim Report on South Sudan“ (S/2019/897), 22. November 2019, Annex 1, S. 20. Die Berichte über solche Behinderungen stiegen von einem Monatsdurchschnitt von zwölf Prozent im Jahr 2018 auf 31 Prozent im Januar 2019; siehe auch OCHA: „Bureaucratic Access Impediments To Humanitarian Operations in South Sudan“, 2017.

132 Mehrere massive Sicherheitsvorfälle in der Region Timbuktu im Jahr 2016, bewaffneter Raubüberfall eines Fahrzeugs auf der Straße nach Takabaut; 2017 und erneut 2018 bewaffneter Raubüberfall und Plünderung eines Lagerraums in Nibkit, Timbuktu. Außerdem in der Region Mopti: bewaffneter Überfall und Tötung einer Mitarbeiterin einer Partnerorganisation im April 2019. Im November 2019: Einschüchterung mit Waffengewalt von Mitarbeitenden in der Region Mopti bei einem Straßenbauprojekt, weswegen das Projekt abgebrochen werden musste.

133 E. Tronc, R. Grace, A. Nahikian: „Realities and Myths of the ‘Triple Nexus’, Local Perspectives on Peacebuilding, Development, and Humanitarian Action in Mali“, Harvard Humanitarian Initiative (ATHA), 2019.

134 Detailliertere Analysen des Konflikts einschließlich seiner Entstehung in Congressional Research Service: „Conflict in Mali“ (16. August 2019); G. Chauzal, T. Van Damme: „CRU Report: The Roots of Mali’s Conflict“, 2015; Human Rights Watch: „Mali Conflict and Aftermath: Compendium of Human Rights Watch Reporting, 2012–2017“, 2017.

135 UN-Sicherheitsratsresolution 2100 (2013).

136 UN-Sicherheitsratsresolution 868 (2019), Ziff. 38.

137 UN-Sicherheitsratsresolution 636 (2019).

138 Congressional Research Service, Conflict in Mali.

139 UN-Sicherheitsratsresolution 868 (2019), Ziff. 37. Im Land gab es 2016 183 terroristische Anschläge, 2017 stieg die Zahl auf 226. Im Jahr 2018 beliefen sie sich auf 237, siehe Resolution 207 (2019) des UN-Sicherheitsrats.

140 ODI: „The Impact of cross-border transhumance on sustainable peace and development in West Africa and the Sahel“, 2019; UN ECOSOC: „Joint Meeting of the Economic and Social Council (ECOSOC) and the Peacebuilding Commission (PBC) – The Impact of Cross-border Transhumance on Sustainable Peace and Development in West Africa and the Sahel“ (3. Dezember 2019).

141 K. von Grebmer et al., 2019.

142 World Food Programme: „Mali“, 2020.

143 World Food Programme: „Changing Lives, Scaling up Resilience in Mali“, Juni 2019.

144 USAID: „Food Assistance Fact Sheet Mali: Updated July 29, 2019“, 2019.

145 Famine Early Warning Systems Network (FEWS): „West Africa: Mali“, Juli 2019.

146 WFP: Zahl der Hungernden im Sahel steigt während COVID-19 ausbricht (Pressemittteilung), 2. April 2020.

147 UNSC: „Panel of Experts Mid-term Report“ zu Mali (S/2019/137), 21. Februar 2019, S. 84.

148 UNSC: „Panel of Experts Mid-term Report“ zu Mali (S/2019/137), 21. Februar 2019, S. 83.

149 OCHA: „Humanitarian Bulletin Mali“, Juli–August 2019, S. 6.

150 OCHA-Landesdirektorin Mali, Interview mit WHH und GRC im November 2019.

151 Anhörungen von WHH und GRC in Mali im November 2019, die aus Grunddatenerhebungen, Vor-Ort-Workshops und bilateralen Treffen mit Vertretenden malischer und internationaler Nichtregierungsorganisationen bestehen.

152 World Food Programme, 2020.

153 Äußerung von Ute Kollies, OCHA-Landesdirektorin Mali.

154 Im Juni 2018 wurden neun vom WEP beauftragte Lkw samt Hilfsgütern zum Ziel einer Atoentführung, siehe UNSC: „Panel of Experts Final Report“ zu Mali, 8. August 2018, S. 42.

155 UNSC: „Panel of Experts Mid-term Report“ zu Mali (S/2019/137), 21. Februar 2019, Annex 31.

156 UNSC: „Panel of Experts Mid-term Report“ zu Mali (S/2019/137), 21. Februar 2019, Annex 31.

157 UN-Sicherheitsratsresolution 2417, Ziff. 7.

158 UN Press: „International Community Must Take Action to Stop Catastrophic Famine in Yemen, Top Humanitarian Affairs Official Tells Security Council“, 28. Oktober 2018; Swedish Statement at the UN Security Council Briefing on Yemen (23. Oktober 2018). Der UN-Sonderberater für die Verhütung von Völkermord verwies im Zusammenhang mit dem Jemen ebenfalls auf die UN-Sicherheitsratsresolution 2417 und machte auf den Zusammenhang zwischen Nahrungsentzug und Völkermord aufmerksam; siehe Erklärung von Adama Dieng, Sonderberater der Vereinten Nationen für die Verhütung von Völkermord, zur Situation in Hudaydah, Jemen, vom 14. Juni 2018, verfügbar auf: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2018-06-14/note-correspondents-statement-adama-dieng-united-nations>.

159 Beide Weißbücher waren vertraulich, siehe What’s in Blue, South Sudan Consultations (9. August 2018) und UN Security Council Report, Yemen (Oktober 2018).

160 Siehe UN: „Letter dated 25 January 2019 from the Panel of Experts on Yemen addressed to the President of the Security Council“ (Final report of the Panel of Experts on Yemen), Ziff. 750 und 941; bezüglich der Belagerungen in Syrien siehe Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic: „Sieges as a Weapon of War, Encircle, Starve, Surrender, Evacuate“, 29. Mai 2018.

161 K. von Grebmer et al., 2019.

162 UN Press: „Leaving no one behind“, 17. August 2018.

163 Siehe Deutschlands Verpflichtungszusagen in Hinblick auf SDG 2, Kein Hunger und SDG 1, Keine Armut.

164 Bericht der Bundesregierung zum High-Level Political Forum on Sustainable Development 2016 (12. Juli 2016), S. 4.

165 Bericht der Bundesregierung zum High-Level Political Forum on Sustainable Development 2016 (12. Juli 2016), S. 3.

166 CESCR: „General Comment No. 12“, Ziff. 38.

167 Es sei darauf hingewiesen, dass die Teilnehmenden, mit denen die WHH und GRC im Rahmen der Grunddatenerhebungen und Feldkonsultationen sprachen, eine Reihe detaillierter und wichtiger Empfehlungen gaben, von denen viele nicht in diese endgültige Ausgabe aufgenommen werden konnten. Um eine Liste dieser Empfehlungen oder weitere Daten aus den Grunddatenerhebungen und den Anhörungen zu erhalten, kontaktieren Sie bitte die WHH oder GRC.

168 UN-Sicherheitsratsresolution 2417, Ziff. 12.

169 Wie unter anderem die UN Commission on Human Rights in South Sudan, die Group of Eminent Experts in Yemen (GEE) und die Independent international fact-finding mission on Myanmar.

170 Gesetz zur Einführung des Völkerstrafgesetzbuchs vom 26. Juni 2002. In § 11 Völkerstrafgesetzbuch (englisch) (VStGB) sind „Kriegsverbrechen des Einsatzes verbotener Methoden der Kriegsführung“ aufgeführt: „(1) Wer im Zusammenhang mit einem internationalen oder nichtinternationalen bewaffneten Konflikt [...] (5.) das Aushungern von Zivilpersonen als Methode der Kriegsführung einsetzt, indem er ihnen die für sie lebensnotwendigen Gegenstände vorenthält oder Hilfslieferungen unter Verstoß gegen das humanitäre Völkerrecht behindert, [...] wird mit Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren bestraft.“ Unsere Recherchen ergaben, dass in den Strafgesetzbüchern folgender Länder Aushungern in beiden Konfliktsituationen (international oder nichtinternational) ausdrücklich als Verbrechen aufgeführt ist: Kroatien, El Salvador, Frankreich, Deutschland, Korea, Niederlande und Nicaragua.

171 UN-Sicherheitsratsresolution 2417, Ziff. 12: „[...] ersucht den Generalsekretär ferner, dem Rat zügig Bericht zu erstatten, wenn die Gefahr einer konfliktbedingten Hungersnot und weitverbreiteter Ernährungsunsicherheit im Kontext eines bewaffneten Konflikts eintritt, und bekundet seine Absicht, solchen Informationen des Generalsekretärs seine volle Aufmerksamkeit zu widmen, wenn ihm derartige Situationen zur Kenntnis gebracht werden.“

172 UN-Sicherheitsratsresolution 2417, Ziff. 11: „Ersucht den Generalsekretär, im Rahmen seiner regelmäßigen Berichterstattung über länderspezifische Situationen auch weiterhin Informationen über die humanitäre Lage und die humanitären Maßnahmen bereitzustellen, einschließlich über die Gefahr einer Hungersnot und der Ernährungsunsicherheit in Ländern mit bewaffneten Konflikten.“ Vorgenannte Bestimmung wurde 2018 auf diese Weise zweimal mit Bezug auf den Jemen und Südsudan verwendet, nachdem OCHA Weißbücher über die Verschärfung der Ernährungskrisen in beiden Ländern und die extreme Unterernährung in Umlauf gebracht hatte, siehe

What's in Blue, South Sudan Consultations (9. August 2018); UN-Sicherheitsratsresolution 2428 (2018); Bericht des Sicherheitsrats: Yemen (Oktober 2018).

173 Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch die geplante Entwicklung einer globalen Sanktionsregelung der EU zur Bekämpfung schwerer Menschenrechtsverletzungen ähnlich dem Magnitsky Act der USA. Die Vorbereitungsarbeiten werden vom Europäischen Auswärtigen Dienst eingeleitet.

174 Unseren Recherchen zufolge gibt es derzeit keine spezifischen Sanktionen gegen jene, die für Aushungerungsmaßnahmen gegen die Zivilbevölkerung verantwortlich sind. Diese würden auch die Umsetzung der UN-Sicherheitsratsresolution 2417 stärken, die besagt, dass „Sanktionsmaßnahmen [...] auf Personen oder Einrichtungen angewandt werden können, die die Bereitstellung humanitärer Hilfsgüter, den Zugang zu humanitärer Hilfe oder die Verteilung humanitärer Hilfsgüter behindern“, siehe UN-Sicherheitsratsresolution 2417, Ziff. 9.

175 Wie bei den Konsultationen empfohlen, könnte dies auch die Übersetzung der wichtigsten Referenztexte, Resolutionen und der Artikel des Völkerrechts, die sich mit dem Thema Aushungern und dem Recht auf Nahrung befassen, in lokale Sprachen und Dialekte beinhalten, um eine angemessene Verbreitung zu gewährleisten.

176 Erstens das 1993 ECOWAS Protocol on Democracy and Good Governance, dessen spezifische Bestimmungen zur Armutsbekämpfung zu sozialer Zusammenarbeit/Beratung aufrufen, um eine bessere Entwicklung der Mitgliedsstaaten zu erreichen sowie die Armut und damit die Folgen der Armut zu lindern, wie beispielsweise Krankheiten, Hungersnöte, Konflikte etc. Das Recht auf Nahrung fällt unter Artikel 26 des Protokolls und wird als grundlegendes menschliches Bedürfnis erachtet. Falls die grundlegenden menschlichen Bedürfnisse nicht befriedigt werden, wäre das ein Verstoß gegen die vorgenannte Bestimmung; zweitens sieht Artikel 40 des Protocol relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace-Keeping and Security vor, dass die ECOWAS bei Krisen, Konflikten und Katastrophen intervenieren muss, um das Leid der Bevölkerung zu mäßigen und das Leben zu normalisieren. Ferner wird in Artikel 43 des Protokolls ausdrücklich das Verhalten von Kriegsparteien für die Dauer von Feindseligkeiten adressiert. Von diesen wird erwartet, Verhaltensweisen/Strategien zu bevorzugen, die „die Verschlechterung der sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen auf ein Minimum begrenzen“. Dies schließt ebenso die Minimierung des Leids der Menschen ein, die während der Feindseligkeiten zwischen den Fronten gefangen sind. Ein Hungernlassen solcher Bevölkerungen – als Kriegsfolge oder als vorsätzlich eingesetzte Methode der Kriegsführung – würde eine Verletzung dieser Bestimmung bedeuten.

177 In der Gründungsakte der Afrikanischen Union (AU) werden die Förderung und der Schutz der Menschenrechte als eines der Hauptziele der AU hervorgehoben und wird betont, dass die AU im Einklang mit den Menschenrechtsprinzipien arbeitet. Darüber hinaus hat die Afrikanische Kommission einige der weltweit führenden Beschlüsse zu wirtschaftlichen, sozi-

alen und kulturellen Rechten erarbeitet; siehe S. Secats: „Africa's New Human Rights Court: Whistling in the Wind?“, London, 2009, S. 3.

178 Der ECOSOC und die Kommission für Friedenskonsolidierung stehen seit 2017 in einem ausführlichen, informellen Dialog, um über Friedenskonsolidierung und nachhaltigen Frieden in der Sahelregion zu beraten. Auf der gemeinsamen Sitzung am 28. Juni 2017 wurde betont, dass die grundlegenden Ursachen von Konflikten wie sozioökonomische Ungleichheiten, Regierungsführung, Klimawandel, Mangel an wirtschaftlichen Möglichkeiten und Arbeitsplätzen in Angriff genommen werden müssen und eine regionale und grenzübergreifende Zusammenarbeit für Stabilität, Widerstandsfähigkeit und langfristige Entwicklung zu etablieren ist. In der gemeinsamen Sitzung am 13. November 2018 wurden die Zusammenhänge zwischen Klimawandel, Frieden, Sicherheit und Entwicklung unterstrichen; zugleich wurde zur regionalen Zusammenarbeit aufgerufen, um die zusätzlichen Herausforderungen zu meistern, die durch die aktuellen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Probleme entstanden sind. Siehe außerdem UN Support Plan for the Sahel – „Working Together for a Prosperous and Peaceful Sahel“, 2018.

179 Wie zum Beispiel das Berliner Zentrum für internationale Friedenseinsätze, <https://www.zif-berlin.org/en.html>, und das Centre for Humanitarian Action, <http://chaberlin.org/en/about-cha/>.

180 Maßgeschneiderte Ausbildungsmodule könnten in deutschen Ausbildungszentren und an Universitäten, bei der ZBKV, Rechtsorganen und dem Militär entwickelt und eingesetzt werden. Initiativen wie das „Starvation Training Manual“ der GRC könnten die Grundlage solcher Trainingsmodule bilden. Das im November 2019 vorgestellte „Starvation Training Manual“ ist ein einzigartiges Instrumentarium, das sich an ein breites Publikum richtet (u. a. an professionelle Ermittler/innen, Menschenrechtsverteidiger/innen, Journalist/innen, zivilgesellschaftliche Organisationen, Wissenschaftler/innen, Militärs und Polizist/innen sowie humanitäre Helfende). Es thematisiert die Identifizierung, Überwachung und Reaktion auf vorsätzliches Aushungern, die Stärkung von Schutzstrategien und die Isolierung solcher Operationen, was wiederum die Rechtsstaatlichkeit bezüglich Aushungerns und das Recht auf Nahrung festigt. Das Handbuch ist für Praktiker/innen derzeit sowohl gedruckt als auch online verfügbar und enthält einen Rahmenleitfaden zu Völkerrechtsverbrechen bezüglich Aushungerns, einen Überblick über die einschlägigen Anknüpfungspunkte der UN-Sicherheitsratsresolution 2417, die grundlegenden Ermittlungsstandards sowie einen Abschnitt über die Rechtsmittel und darüber, wie die Zusammenarbeit mit dem IstGH und anderen Rechtsorganen abläuft. Das Starvation Manual wird als mobile App verfügbar sein, in der die App Basic Investigative Standards (BIS) von GRC (kostenloser Download für Apple- und Android-Geräte) für den Feldeinsatz mit Mobiltelefonen oder Tablets gespiegelt ist (noch in Entwicklung). Weitere Informationen zum Starvation Training Manual auf www.starvationaccountability.org.

181 UNFPA: „10 things you should know about women & the world's humanitarian crises“, 2016.

„Bei Katastrophen und in humanitären Not-situationen ist das Risiko, unter Ernährungs-unsicherheit zu leiden, für Frauen wesentlich größer als für Männer. Obwohl Frauen mehr als die Hälfte der weltweiten Nahrungsmittel produzieren, sind 70 Prozent der Hungernden auf der Welt weiblich.“

182 UNFPA: „Essential Health Needs of Women Often Neglected in Assistance after Natural Disasters, Conflicts“, Dezember 2015.

183 Behördenübergreifendes Positionspapier „Women's and girls' rights and agency in humanitarian action: A life-saving priority“, 2019; J. Blessing, „Empowering Women in Humanitarian Crisis“, UN Volunteers, 2016; UN Women: „Promoting the Rights, Needs and Agency of Women and Girls in Humanitarian Action“, 2016; Care International: „Empowering Women and girls affected by Crisis“, 2016.

184 K. von Grebmer et al., 2019.

185 FAO, WFP, 2019; FAO: „Hunger in conflict zones continues to intensify“, 29. Januar 2018.

186 Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen, 1977, Artikel 54 ZP I und Artikel 14 ZP II.

187 Artikel 59 GA IV, der als Teil des Völker-gewohnheitsrechts (VGR) gilt, findet auch bei nicht internationalen bewaffneten Konflikten (NIBK) Anwendung (Regel 55 der Gewohnheits-rechtlichen Regeln des humanitären Völker-rechts des IKRK). Siehe auch Artikel 23 GA IV, in dem die Rede ist von „Kleidung und von Stärkungsmitteln, die Kindern unter 15 Jahren, schwangeren Frauen und Wöchnerinnen vorbe-halten sind“.

188 Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen, 1977, Artikel 69 ZP I.

189 O. Triffterer und K. Ambos (eds.): „The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary“ (3rd ed.), Oxford, 2016, Ziff. 771 auf S. 513. Siehe auch M. Bothe, K. J. Partsch und W. A. Solf: „New Rules for Victims of Armed Conflicts: Commentary on the Two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949“ (2nd ed.), 2013, S. 382; K. Dörmann, L. E. Doswald-Beck, Kolb, Robert: „Elements of War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court – Sources and Commentary“, Cambridge, 2003, S. 363–364; Resolution 2451 (2018) des UN-Sicherheitsrats, in der die Achtung medizinischer Einrichtungen mit dem Schutz der Zivilbevölkerung vor Aushungern verbunden und ein Kontext zu lebensnotwendigen Objekten hergestellt wird; siehe ferner Ziffer 10 mit der Feststellung, dass die Definition von „lebensnotwendigen Objekten“ etwas weiter gefasst zu sein scheint und solche Einrichtungen einbezieht, „die für die Nahrungsmittelverteilung, -verar-beitung und -lagerung erforderlich sind“. In einem Folgebeitrag von Susanne Jaspers zum Thema Aushungern und Nahrungsmittelhilfe wird die Frage diskutiert, ob die Ermöglichung der Versorgung von Kleinkindern als „lebens-notwendiges Objekt“ verstanden werden kann. In den meisten Konflikten zählen vorrangig Kleinkinder zu den Todesopfern. Das liegt in erheblichem Maße daran, dass es Müttern unmöglich gemacht wird, ihre Kinder zu stillen oder anderweitig zu versorgen.

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt	IPOA	Istanbul Plan of Action
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte	IPWSKR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
AGF	Anti-Governmental Forces	ISTGH	Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales	MENA	Middle East and North Africa
BMVG	Bundesministerium der Verteidigung	IWF	Internationaler Währungsfonds
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	LDC	Least Developed Countries
BNE	Bruttonationaleinkommen	MINUSMA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
CRS	Creditor Reporting System	OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
DAC	Development Assistance Committee der OECD	ODA	Official Development Assistance, staatliche Entwicklungshilfe
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council	OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ECOWAS	Economic Community of West African States	R-ARCSS	Abkommen über die Beilegung des Konflikts in der Republik Südsudan
EUTM	European Union Training Mission in Mali	SDG	Sustainable Development Goals, internationale Ziele für nachhaltige Entwicklung
EUCAP	European Union Capacity Building Mission in Mali	SEWOH	Sonderinitiative „EINEWELT ohne Hunger“
EU	Europäische Union	SPLA	Sudan People's Liberation Army
EUTF	EU Trust Fund for Africa	SPLA-IO	SPLA -In Opposition
EZ	Staatliche Entwicklungs-zusammenarbeit	UN	Vereinte Nationen
GPEDC	Global Partnership for Effective Development Cooperation	UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
G7	Gruppe der 7 führenden Industrienationen	UNICEF	United Nations Children's Fund
G20	Gruppe der 20 führenden Industrie- und Schwellenländer	ZAR	Zentralafrikanische Republik
GAVI	The Vaccine Alliance (früher Global Alliance for Vaccines and Immunization)	ZBKV	Zentralstelle zur Bekämpfung von Kriegsverbrechen
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	WFP	World Food Programmierungsorganisationen
GRC	Global Rights Compliance		
HAI	Human Asset Index		
EVI	Economic Vulnerability Index		
IPC	Integrated Food Security Phase Classification		

Deutsche Welthungerhilfe e. V.

FRIEDRICH-EBERT-STRASSE 1
53173 BONN
TELEFON 02 28 / 22 88 – 0
FAX 02 28 / 22 88 – 333

BÜRO BERLIN
REINHARDTSTRASSE 18
10117 BERLIN
TELEFON 030 / 288 749 – 11

POLICY@WELTHUNGERHILFE.DE
WELTHUNGERHILFE.DE

terre des hommes Deutschland e. V.

RUPPENKAMPSTRASSE 11 A
49084 OSNABRÜCK
TELEFON 0541 / 71 10 – 0
FAX 0541 / 70 72 33

BÜRO BERLIN
SOPHIENSTR. 01
10178 BERLIN
TELEFON 030 / 24 64 95 88

INFO@TDH.DE
TDH.DE