

Reflexion

Die globale Politik gegen Hungersnöte und das Völkerrecht

Lys Kulamadayil



Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.

Die Autorin

Lys Kulamadayil ist Völkerrechtswissenschaftlerin und leitet das vom Schweizerischen Nationalfonds finanzierte Projekt Law by Colour Code. Neben ihrer akademischen Arbeit unterstützt sie den UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Menschenrechte. Ihre Forschungsinteressen umfassen Extraktivismus, Bodenschätze, Nahrungsmittelsysteme und Ökosysteme, Menschenrechte, Wirtschaftsrecht, Rechtstheorie sowie die Rolle des internationalen Rechts bei der Aufrechterhaltung sozialer Hierarchien. Sie hat zu diesen Themen in Fachzeitschriften veröffentlicht, darunter im *London Review of International Law*, *Leiden Journal of International Law*, *Transnational Legal Theory* und *Journal of the History of International Law*. Sie ist auch die Autorin der Monographie *The Pathology of Plenty: Natural Resources in International Law*. Vor ihren jetzigen Tätigkeiten war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Helmut-Schmidt-Universität und Referentin für humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt. Außerdem hat sie ein weiteres vom Schweizerischen Nationalfonds finanziertes Forschungsprojekt namens *Depleted Fortunes* am Amsterdam Center for International Law durchgeführt. Am Institut für die Wissenschaften vom Menschen in Wien und an der Harvard Law School absolvierte sie als Gast Forschungsaufenthalte. Lys Kulamadayil hat Rechtswissenschaften an den Universitäten Bremen, Oldenburg und Genf sowie an der London School of Economics studiert und am Geneva Graduate Institute promoviert.

Die vorliegende Reflexion gibt die Auffassung des Deutschen Instituts für Menschenrechte wieder.

Reflexion

Die globale Politik gegen Hungersnöte und das Völkerrecht

Lys Kulamadayil

Vorwort

Nicht hungern zu müssen ist ein Menschenrecht, und niemanden hungern zu lassen, ist ein zentraler Wert der heutigen internationalen Ordnung. Der Zugang zu Nahrung ist sowohl Voraussetzung als auch Bestandteil zahlreicher Menschenrechte, wie des Rechts auf Leben, des Rechts auf Familie und des Rechts auf Gesundheit. Das Recht, nicht hungern zu müssen, ist Ausdruck von Menschenwürde. Vor diesem Hintergrund ist der Einsatz von Hunger als Kriegswaffe gegen Zivilist*innen völkerrechtlich verboten. Ein Verstoß gegen dieses Verbot gilt als Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. In schwerwiegenden Fällen kann dies sogar einen Verstoß gegen die UN-Genozid-Konvention darstellen.

Trotz dieses Verbots, das inzwischen global als Völkergewohnheitsrecht und möglicherweise sogar als zwingendes Völkerrecht (*ius cogens*) anerkannt ist, wird die Verweigerung des Zugangs zu Nahrung auch in aktuellen Konflikten regelmäßig eingesetzt. Dies hat der UN-Sonderberichterstatter für das Menschenrecht auf Nahrung eindringlich in seinem thematischen Bericht an die UN-Generalversammlung (A/79/171) aufgezeigt. Wenn eine Kriegspartei oder Besatzungsmacht die Zivilbevölkerung, über die sie effektive Kontrolle ausübt,

hungern lässt, ist dies kein unvermeidbarer Teil des Kriegsgeschehens. Hungern zu lassen ist vielmehr eine Ausübung von Macht und Kontrolle. Es ist ein Mittel, um gesellschaftliches Leid zu verursachen und Identitäten auszulöschen. Hungersnöte, selbst solche, die durch Naturkatastrophen ausgelöst werden, sind immer auch das Ergebnis einer geschwächten Resilienz von Ernährungssystemen.

Wie diese Reflexion verdeutlicht, stellt sich auch die Frage, welche Kriterien herangezogen werden, um Hungersnöte als solche zu benennen. Diese Entscheidung ist eine Frage von Macht, Autorität und Definitionshoheit. In der Praxis bestimmt die Einstufung einer Situation als Hungersnot darüber, ob humanitäre Hilfsgüter bereitgestellt werden oder nicht. Umso wichtiger ist es, die Kriterien zu verstehen, nach denen globale Institutionen Nahrungsmittelunsicherheiten infolge bewaffneter Konflikte oder Naturkatastrophen bemessen. Die Reflexion wirft Fragen auf und lädt zu weiterem Nachdenken ein.

Michael Windfuhr

Stellvertretender Direktor des
Deutschen Instituts für Menschenrechte

Inhalt

Einführung	9
-------------------	----------

Hungersnot und Aushungern in den Entscheidungen des IGH	10
--	-----------

Hungersnot und Aushungern – verschiedene Begriffe, verschiedene Bedeutungen?	12
---	-----------

Die IPC und die Wissenschaft der Hungersnot	12
---	----

Hungersnot als Auslöschung und Völkermord	15
---	----

Fazit	16
--------------	-----------

Literatur	17
------------------	-----------

Einführung

Das gezielte Aushungern der Zivilbevölkerung als Kriegswaffe in Mariupol im Jahre 2022 sowie im Sudan und in Palästina seit 2023 hat Hungersnöte und ihre möglichen rechtlichen Konsequenzen verstärkt in das Blickfeld der Völkerrechtswissenschaft gerückt.¹ Nachdem rechtliche Fragestellungen zu Hungersnöten lange nicht von internationalen Gerichten behandelt wurden, sind sie nun zentraler Bestandteil beider vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH) anhängigen Klagen bezüglich eines möglichen Völkermords Israels an der palästinensischen Bevölkerung und spiegeln sich auch im Haftbefehlsantrag des Chefanklägers des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) wider.² Bereits 2018 hatte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen den Einsatz von Hunger als Kriegswaffe gegen die Zivilbevölkerung verurteilt und die Staaten dazu aufgefordert, ihren Pflichten aus dem humanitären Völkerrecht nachzukommen und Verantwortliche für Verstöße gegen wesentliche Verbote des humanitären Völkerrechts strafrechtlich zu verfolgen.³

Strikt rechtsdogmatisch betrachtet, sind diese Entwicklungen als Fortschritte zu werten.⁴ Der *Lieber Code* von 1863 hatte das Aushungern von Zivilpersonen und Kombattanten noch als rechtmäßiges Mittel der Kriegsführung angesehen. Demgegenüber ist heute weithin anerkannt, dass gezieltes, willkürliches Aushungern das Völkergewohnheitsrecht und möglicherweise gar das zwingende Völkerrecht (*ius cogens*) verletzt.⁵

Doch wie hat die weitere Rechtsentwicklung unser Verständnis des Aushungerns verändert? Was versteht man heute unter Aushungern, und wer entscheidet nach welchen Kriterien darüber?

Diese Reflexion rückt die globale Politik gegen Hungersnöte ins Licht. Es soll gezeigt werden, wie diese Politik dazu beigetragen hat, Entscheidungen, die Hungersnöte verursacht haben, zu verschleiern, indem der Begriff „Hungersnot“ auf eine technische Beschreibung einer rein materiellen Bedingung reduziert wurde, der keinen Raum für historische und politische Kontextualisierung zulässt.

Im Ergebnis wird eine Hungersnot somit fälschlicherweise als Unglück verstanden, das einer bestimmten Bevölkerung widerfahren ist. Tatsache ist jedoch, dass alle Hungersnöte das Ergebnis von Unterdrückung, Enteignung, Vertreibung oder menschenverachtender Gewalt sind. Durch die Trennung des Begriffs „Hungersnot“ (*famine*) vom Begriff „Aushungern“ (*starvation*), der die Schaffung materieller und sozialer Bedingungen einer Hungersnot beschreibt, verstehen zentrale politische Akteure Hungersnöte viel enger als etwa einer der führenden Denker zu diesem Thema, Nobelpreisträger Amartya Sen. Ihr Verständnis unterscheidet sich auch von dem des Welternährungsgipfels von 1974, der Hungersnöte auch als durch politische, wirtschaftliche oder ökologische Krisen ausgelöste oder verschlimmerte Resultate kolonialer Fremdbestimmung, Besatzung, rassistischer Diskriminierung, Apartheid und von Neokolonialismus betrachtete.⁶

1 Zuvor hatte der Vorschlag der Schweiz aus dem Jahr 2018, das Statut des IStGH dahingehend zu ändern, dass das Aushungern von Zivilisten in die Liste der Kriegsverbrechen in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten aufgenommen wird, für einige Aufmerksamkeit gesorgt; für diesen Vorschlag: Assembly of State Parties, Report of the Working Group on Amendments, International Criminal Court (29 November 2018), Annex III-IV; D'Alessandra / Gillett (2019).

2 Alleged Breaches of Certain International Obligations in respect of the Occupied Palestinian Territory (Nicaragua v. Germany) para. 22 (International Court of Justice 30 April 2024); Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v Israel), (International Court of Justice 28 March 2024); beide abrufbar unter <https://www.icj-cij.org/case/193>.

3 S/RES/2417 (2018), para. 1.

4 Fortschritt wird hier im Sinne von Sandholtz als Veränderung von Normen in Übereinstimmung mit Veränderungen der vorherrschenden gesellschaftlichen Werte verstanden, siehe Sandholtz (2007).

5 Sandoz / Swinarski / Zimmermann (Hg.) (1987): Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949, para. 4794.

6 Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition, Chapeau para. (c).

Hungersnot und Aushungern in den Entscheidungen des IGH

Das humanitäre Völkerrecht verbietet das Aushungern der Zivilbevölkerung als Mittel der Kriegsführung.⁷ Dieses Verbot wurde als Spezifikation des Gemeinsamen Artikels 3 der Genfer Konventionen und damit als zwingende Rechtsnorm anerkannt.⁸ Auch wenn der Begriff „Aushungern“ weder im humanitären Völkerrecht noch in anderen Völkerrechtsquellen ausdrücklich definiert ist, so enthält dieses doch mehrere Bestimmungen zu Nahrung, aus denen sich eine Definition des Begriffs „Aushungern“ im humanitären Völkerrecht ableiten lässt.⁹

Aushungern kann sowohl aus Handlungen als auch aus Unterlassungen derjenigen bestehen, die effektive Kontrolle über die Zivilbevölkerung oder Kriegsgefangene ausüben. Das humanitäre Völkerrecht kennt drei Formen des Aushungerns. Die erste ist Aushungern durch das Angreifen, Zerstören oder Beseitigen von Objekten, die für das Überleben der Zivilbevölkerung unentbehrlich sind (zum Beispiel Lebensmittel, Mittel zur Nahrungsmittelproduktion, Wasser und Infrastruktur). Die zweite Form ist das Aushungern als Ergebnis der Flucht und Vertreibung der Zivilbevölkerung ohne die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen zur Deckung der menschlichen Grundbedürfnisse.¹⁰ Die dritte Form ist das Aushungern, welches aus der Einschränkung und Verweigerung humanitärer Hilfe resultiert.¹¹ Im humanitären Völkerrecht wird Aushungern an

diesen Handlungen und nicht an deren Folgen festgemacht. Mit anderen Worten: Aushungern im Sinne des humanitären Völkerrechts ist nicht durch eine bestimmte Anzahl von Hungertoten definiert, sondern durch Handlungen, die darauf abzielen, Hunger unter der Zivilbevölkerung und Kriegsgefangenen zu verbreiten.¹²

In seinen einstweiligen Anordnungen zur Klage Südafrikas gegen Israel sah der IGH es als plausibel an, dass Israel alle drei Formen des Aushungerns gegen die palästinensische Zivilbevölkerung des Gazastreifens angewendet hat und sie damit der unmittelbaren Gefahr ausgesetzt hat, „schweren körperlichen oder seelischen Schaden zu erleiden“ und ihnen vorsätzlich Lebensbedingungen auferlegt hat, „die geeignet sind, ihre körperliche Zerstörung ganz oder teilweise herbeizuführen“.¹³ Im Zusammenspiel mit anderen sich gegen die Zivilbevölkerung richtenden Maßnahmen sah der IGH in dieser Hungerkampagne einen möglichen Verstoß gegen die Genozid Konvention der Vereinten Nationen. Er befand die Lebensbedingungen der palästinensischen Bevölkerung im Gazastreifen als „katastrophal“, insbesondere wegen des anhaltenden und weit verbreiteten Mangels an Nahrungsmitteln und anderen lebensnotwendigen Gütern, und stützte sich dabei auf die Klassifizierung des „Integrated Food Security Phase Classification“ (IPC), der zufolge im Gazastreifen eine

7 Art. 54 Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I); Art. 14 Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II); Arts. 23, 55 Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War. Geneva, 12 August 1949, Art. 55 Protocol I.

8 Sandoz et al., paras 4794-4795.

9 Für einen Versuch, Hunger auf der Grundlage des internationalen Strafrechts und der Menschenrechte zu definieren, siehe Ventura (2019), S. 783-790.

10 Art. 17 Protocol II; Sandoz et al., para. 7481.

11 Art. 26 Art. 70 Protocol I; Art. 18 Protocol II.

12 Convention (III) relative to the Treatment of Prisoners of War.

13 Art. II Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide; *South Africa v Israel*, paras 5, 51.

unmittelbare Gefahr einer Hungersnot bestand.¹⁴ Diese Anordnung von vorläufigen Maßnahmen ist die erste gerichtliche Entscheidung, die sich auf die Klassifizierung des IPC stützt. Unter direkter Bezugnahme auf einen Kurzbericht der IPC vom 18. März 2024 stellte der IGH fest:

„Die im Dezember 2023 durchgeführte Analyse der IPC zur akuten Ernährungsunsicherheit warnte vor der Gefahr, dass bis Ende Mai 2024 womöglich eine Hungersnot eintritt, wenn die Feindseligkeiten nicht sofort eingestellt werden und die Bevölkerung keinen dauerhaften Zugang zur Versorgung

mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen erhält. Seitdem wurden keine Voraussetzungen geschaffen, die zur Verhinderung einer Hungersnot nötig wären, und die neuesten Daten bestätigen, dass eine Hungersnot in den nördlichen Gouvernements unmittelbar bevorsteht und voraussichtlich irgendwann zwischen Mitte März und Mai 2024 eintreten wird.“¹⁵

Was also ist die IPC, was versteht sie unter Hungersnot und wie verhält sich ihre Definition von Aushungern zu dem Verständnis von Aushungern im humanitären Völkerrecht?

14 South Africa v Israel, para. 18; Alleged Breaches of Certain International Obligations in respect of the Occupied Palestinian Territory (Nicaragua v. Germany) para. 22.

15 South Africa v Israel, para. 19.

Hungersnot und Aushungern – verschiedene Begriffe, verschiedene Bedeutungen?

Die IPC und die Wissenschaft der Hungersnot

Die IPC ist eine Multi-Stakeholder-Initiative und versteht sich als Prozess, der einen evidenzbasierten technischen Konsens zwischen wichtigen Akteuren herstellen und unterschiedlichste Daten zusammenführen soll. Ziel dieses Prozesses ist es, Schweregrad und Ausmaß von Hungersnöten mithilfe von Datenanalysen zu klassifizieren, um so evidenzbasiert bei der Entscheidung über die Verwendung humanitärer Ressourcen zu unterstützen.¹⁶ Sie verwendet eine fünfstufige Skalierung (IPC-Skala), um akute Formen von Ernährungsunsicherheit zu messen, die zum Beispiel durch Naturkatastrophen, Wirtschaftskrisen oder bewaffnete Konflikte verursacht werden. Dabei unterscheidet sie zwischen verschiedenen Phasen im Spektrum zwischen Ernährungsunsicherheit und Hungersnot.¹⁷

Die IPC-Skala geht von der Grundannahme aus, dass Haushalte im Normalfall, das heißt in Phase 1, ihren Ernährungsbedarf ohne „atypische“ oder „nicht nachhaltige“ Bewältigungsstrategien decken können. In Phase 2 (grenzwertig) sind Haushalte gezwungen, Kompromisse einzugehen und ihr Kapital umzuschichten, um sich bedarfsgerecht ernähren zu können.¹⁸ Das Erreichen von Phase 3

(Krise) setzt ein Schockereignis voraus. In Phase 3 tauschen Haushalte entweder ihr Kapital gegen Lebensmittel ein oder essen weniger, um es zu erhalten. Eine Verschärfung der Krise, das heißt ein Notfall (Phase 4), wird von der IPC-Skala registriert, wenn Haushalte ihr Kapital verkaufen müssen, um sich ernähren zu können. Während einer Krise im Sinne der IPC-Skala liegt der prozentuale Anteil der unterernährten Bevölkerung zwischen 15 und 30 Prozent, und täglich sterben 1 bis 2 von 10.000 Menschen durch Nahrungsmangel und seinen Folgeerscheinungen.¹⁹ Die IPC sagt ganz klar, dass eine Bevölkerungsgruppe, die sich in einer nach der IPC-Skala definierten Krisensituation befindet, sofortige humanitäre Hilfe, einschließlich Nahrungsmittelhilfe, benötigt, obwohl diese Phase technisch gesehen nicht als Hungersnot gilt. Die IPC stuft eine Situation nur dann als Hungersnot (Phase 5) ein, wenn mindestens 20 Prozent der betroffenen Bevölkerungsgruppe von extremer Ernährungsunsicherheit betroffen sind, mindestens 30 Prozent der Kinder unter fünf Jahren akut unterernährt sind und täglich mindestens zwei Menschen pro 10.000 Einwohner verhungern oder an von Hunger verursachten Krankheiten sterben.

Für die IPC ist Hungersnot kein „rhetorischer, emotionaler Begriff“, sondern „eine wissenschaftliche

16 “IPC Overview and Classification System,” IPC, <https://www.ipcinfo.org/ipcinfo-website/ipc-overview-and-classification-system/en/> (abgerufen am 05.08.2024).

17 Die IPC verwendet einen anderen Maßstab für chronische Ernährungsunsicherheit, die beispielsweise auf Armut oder langanhaltende Formen der Unterdrückung zurückzuführen ist, siehe „IPC Chronic Food Insecurity Classification,” IPC, <https://www.ipcinfo.org/ipcinfo-website/ipc-overview-and-classification-system/ipc-chronic-food-insecurity-classification/en/> (abgerufen am 05.08.2024).

18 “Know more about the IPC’s Acute Food Insecurity Scale with Nicholas Haan,” IPC, updated 11 March 2024, https://www.youtube.com/watch?v=BKELLoj_41g (abgerufen am 05.08.2024).

19 Detailliert: IPC (2021): Technical Manual Version 3.1 Evidence and Standards for Better Food Security and Nutrition Decisions, https://www.ipcinfo.org/fileadmin/user_upload/ipcinfo/manual/IPC_Technical_Manual_3_Final.pdf, S. 34-39.

Klassifizierung, die auf Standards, Daten und technischem Konsens beruht“.²⁰ Im Einklang mit diesem Bestreben setzt die Einstufung als Hungersnot im Gegensatz zu den anderen Phasen der akuten Ernährungsunsicherheit einen zusätzlichen Schritt voraus, nämlich die Überprüfung der Analyse der IPC durch das Famine Review Committee (FRC), ein unabhängiges Expertengremium, das sich aus vier bis sechs Personen zusammensetzt und die Ergebnisse der IPC sowie anderer Organisationen, die Nahrungsunsicherheit und Hungersnöte empirisch messen, überprüft. Anders ausgedrückt erhebt das FRC keine neuen Daten, sondern überprüft lediglich die Arbeit der IPC auf ihre wissenschaftliche Strenge und die Qualität und Verfügbarkeit der Daten.²¹ Auf der Grundlage dieser Prüfung, die in der Regel zwei bis drei Wochen dauert, erstellt das FRC dann einen Bericht, der die Wissenschaftlichkeit der Einstufung einer Situation als Hungersnot bewertet.²²

Da das FRC sich vor allem auf die wissenschaftlichen Aspekte der Analyse konzentriert, ist ein wichtiges Kriterium für seine Bewertung der wissenschaftlich zutreffenden Klassifizierung einer Hungersnot die Verfügbarkeit von Daten, die den IPC-Standards gerecht werden, in ausreichender Menge und Qualität. Solche Daten sind jedoch fast nie verfügbar.

Wenn die verfügbare Evidenz jedoch darauf hindeutet, dass eine Hungersnot besteht, selbst wenn sie in ihrer Belastbarkeit nicht dem wissenschaftlichen Standard der IPC genügt, haben die zuständige technische Arbeitsgruppe der IPC und das FRC

die Möglichkeit, eine Situation als „wahrscheinliche Hungersnot“ einzustufen.²³ Ein Beispiel für eine solche Einstufung als „wahrscheinliche Hungersnot“, die der mangelnden Verfügbarkeit von Daten geschuldet war, war die Situation in den Lagern für Binnenvertriebene in al-Faschir und Zamzam in Nord-Darfur im Juni 2024 bzw. Juli 2024.²⁴

Tatsächlich sind in den meisten Krisenkontexten die nötigen Bedingungen zur Feststellung einer Hungersnot nicht gegeben, denn nur selten erlauben etwa Konfliktparteien oder Besatzungsmächte adäquaten Zugang von unabhängigen Beobachterinnen und Beobachtern, und fast immer sind Krankenhäuser zu überlastet, um entsprechende Daten zu erheben. Beides traf auf den IPC-Bericht im März 2024 zu Gaza zu, auf den sich der IGH in seiner zuvor erwähnten Anordnung berief.²⁵

Ein weiteres wichtiges Merkmal des FRC besteht darin, dass es sich nicht um ein formelles, sondern um ein informelles Gremium handelt. Der Ausschuss verfügt weder über formelle Verfahrensregeln für die Auswahl und Zusammensetzung seiner Mitglieder oder die Dauer ihrer Amtszeit.²⁶ Nicht weniger problematisch ist natürlich, dass die Erhebung der Daten gemäß der IPC-Anforderungen in hohem Maße von der Kooperation derjenigen Konfliktpartei oder der Besatzungsmacht abhängt, die die Hungersnot möglicherweise überhaupt erst verursacht hat. Die IPC erkennt selbst an, dass in Krisensituationen, die eine Hungersnot auslösen, fast nie eine ihren wissenschaftlichen Standards entsprechende Datenanalyse möglich ist.²⁷

20 “IPC and Famine,” IPC, updated June 2013, <https://www.ipcinfo.org/ipcinfo-website/resources/resources-details/en/c/1129202/> (abgerufen am 05.08.2024).

21 IPC, Technical Manual, S. 89.

22 “IPC Famine Classification - Special Additional Protocols,” IPC, <https://www.ipcinfo.org/ipc-manual-interactive/ipc-acute-food-insecurity-protocols/ipc-famine-classification-special-additional-protocols/en/> (abgerufen am 05.08.2024).

23 Detailliert: IPC (2021), Technical Manual, S. 85-89.

24 IPC (2024): Famine Review Committee, Combined Review of: (i) the Famine Early Warning System Network (FEWS NET) IPC Comparable Analysis for the IDP Camps in El Fasher, North Darfur; and (ii) the IPC Sudan Technical Working Group Analysis of Zamzam Camp (North Darfur), Sudan, Juli 2024, https://www.ipcinfo.org/fileadmin/user_upload/ipcinfo/docs/IPC_Famine_Review_Committee_Report_Sudan_July2024.pdf, S. 14.

25 “Emaciated child dies from lack of food and medicine in Gaza,” Al Jazeera, updated 4 Mar 2024, <https://www.aljazeera.com/program/newsfeed/2024/3/4/emaciated-child-dies-from-lack-of-food-and-medicine-in-gaza>; “Two-month-old Palestinian boy dies of hunger amid Israel’s war on Gaza,” Al Jazeera, updated 25 February 2024, <https://www.aljazeera.com/news/2024/2/25/two-month-old-palestinian-boy-dies-of-hunger-amid-israels-war-on-gaza> (alle abgerufen am 05.08.2024).

26 In der aktuellen Zusammensetzung ergänzen sich die FRC-Mitglieder hinsichtlich ihres Fachwissens (Arzt, Ernährungswissenschaftler, Landwirtschaftsexperte usw.), sind aber hinsichtlich ihrer Identitätsmerkmale nicht sehr vielfältig: Alle sind männlich, fast alle sind weiß, und die Mehrheit ist in US-amerikanischen Institutionen beheimatet.

27 IPC (undatiert): Understanding the IPC: Q&A, https://www.ipcinfo.org/fileadmin/user_upload/ipcinfo/docs/IPC_Q_A.pdf

Um die Eigenheiten der IPC-Skala besser zu verstehen, ist es hilfreich, sich mit der Person auseinanderzusetzen, die sie, nach Angaben des IPCs, erstellt hat. Die IPC-Skala wurde von Nicholas Haan im Jahr 2004 entwickelt. Der in Kalifornien geborene und ansässige Unternehmer arbeitet an der Schnittstelle von Innovation, Technologie, sozialen und ökologischen Herausforderungen und interessiert sich seit seiner Zeit als Lehrer beim US-Friedenscorps für globale Entwicklung.²⁸ Warum ist sein Profil von Interesse? Wegen all der Dinge, die er nicht ist. Er ist weder Ernährungsexperte noch Arzt. Er ist auch kein Historiker oder Entwicklungsökonom. Er ist kein Experte für Ernährungssysteme und hat auch noch nie eine Hungersnot erlebt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Nicholas Haan ein lösungsorientierter Wissenschaftler ist, der beim Verständnis des Themas Hungersnot eher auf Technologie als auf Geschichte oder Politik setzt. An und für sich ist daran nichts auszusetzen. Dieses Wissen über ihren Schöpfer hat jedoch einen immensen Erklärungswert für die IPC-Skala und ihren Fokus auf quantitative und qualitative Datenerhebung, sowie für die bewusste IPC-Entscheidung, Ursachen einer Hungersnot nicht weiter in Betracht zu ziehen und stattdessen ausschließlich auf die Generierung von Nothilfemitteln zu setzen.

Bevor die IPC-Skala 2004 im Auftrag der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) entwickelt wurde, um die damalige Hungersnot in Somalia zu quantifizieren, gab es in der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit kein gemeinsames Verständnis des Begriffs „Hungersnot“. Dies behinderte die Mobilisierung von Hilfen. Es war damals auch nicht eindeutig geklärt, welche internationale Organisation in erster Linie für Hungersnöte zuständig war, wobei sowohl die FAO als auch das Welternährungs-

programm (WFP) als mögliche Kandidaten in Frage kamen. Am wichtigsten ist vielleicht, dass im Fall der Hungersnot in Somalia, die durch eine Dürre und im Kontext eines „gescheiterten Staates“²⁹ ausgelöst wurde, die etablierten Verfahren zur Mobilisierung internationaler Hilfe bei Naturkatastrophen, die in der Regel auf Ersuchen der Regierung des betroffenen Staates ausgelöst werden, nicht funktionierten. Angesichts dieser Bedingungen war die IPC-Skala ein Mittel, um globale Hilfen mit einem „evidenzbasierten“ Ansatz zu mobilisieren.

Daraus leiten sich einige der Charakteristiken des IPCs ab. Zum einen werden die IPC-Skala und die damit verbundene Definition des Begriffs „Hungersnot“ von technischen Expertinnen und Experten und nicht von den betroffenen Gemeinschaften geprägt. Zweitens dient die IPC-Skala nicht nur einem analytischen, sondern auch einem verteilungspolitischen Zweck. Die IPC-Skala ist kein rein wissenschaftliches Projekt, welches das Ziel verfolgt, die humanitären Konsequenzen von Nahrungsmittelknappheit zu verstehen, sondern dient als Entscheidungshilfe bei der Verteilung von notorisch knappen humanitären Ressourcen. Ihr Publikum sind Geber-Staaten und humanitäre Organisationen, was erklärt, warum nur drei der 19 IPC-Partnerorganisationen aus dem globalen Süden stammen.³⁰ Es ist auch wichtig zu wissen, dass die IPC-Skala angesichts ihres Zwecks, Mittel zur Katastrophenhilfe zu mobilisieren, nichts über die Ursachen von Hungersnöten aussagt. Um ihren Zweck zu erfüllen, wurde der Begriff „Hungersnot“ bewusst von moralischer und rechtlicher Verantwortung befreit.³¹ Einer im Verständnis des IPCs definierten Hungersnot sind daher gerade im Kontext von bewaffneten Konflikten und anhaltenden Krisen schon Handlungen voraus gegangen, die das Verbot des Aushungerns im humanitären Völkerrecht verletzen.

28 „Nicholas Haan,“ LinkedIn, <https://www.linkedin.com/in/nickjhaan/> (abgerufen am 05.08.2024).

29 Der Begriff „gescheitertes Staat“ wird hier verwendet, um einen Staat zu bezeichnen, in dem es keine wirksame Regierungsgewalt gibt. Dabei wird die Unzulänglichkeit dieses Konzepts in vollem Umfang anerkannt: Zum einen reflektiert es nicht die Rolle ausländischer Interventionen, die zum Scheitern der Regierungsführung führen, zum anderen dient dieses Konzept ausländischen Interventionen als Legitimation. Detaillierter dazu, siehe Chandler (2006).

30 Diese sind das Comité Permanent Inter-États de Lutte Contre la Sécheresse au Sahel (CILSS), die Southern African Development Community (SADC) und die Sistema de la Integración Centroamericana (SICA),

31 Dies steht im Einklang mit den humanitären Grundsätzen der Neutralität und Unparteilichkeit. Detaillierter dazu, siehe OCHA (01.07.2022): OCHA on Message: Humanitarian Principles, <https://www.unocha.org/publications/report/world/ocha-message-humanitarian-principles-enar> (abgerufen am 05.08.2024).

Hungersnot als Auslöschung und Völkermord

Jenseits der IPC-Skala werden Hungersnöte und Aushungern durch eine Reihe von kontextuellen Faktoren definiert, die weit über das Messen von Veränderungen der Lebensgrundlagen, des Nahrungsmittelverbrauchs und der Sterblichkeit hinausgehen. Für viele Expert*innen sind Hungersnöte das Ergebnis katastrophaler sozialer Beziehungen zwischen ungleichen Gruppen, die durch Naturkatastrophen, Enteignungen und bewaffnete Konflikte ausgelöst werden.³² Zwar ist ihr Hauptmerkmal immer das erzwungene, schwere und langanhaltende Hungern einer Gemeinschaft oder einer sozial definierten Gruppe, doch ist eine Hungersnot durch weit mehr als das bestimmt. Alex de Waal zufolge sind Hungersnöte auch mit einer verheerenden Verarmung und dem völligen Verlust der Lebensgrundlage verbunden. Eine Hungersnot ist ein Moment des sozialen Zusammenbruchs, der durch Flucht und Vertreibung eingeleitet oder verschlimmert wird. Die Sterblichkeitsrate steigt, nicht nur wegen des Mangels an lebensnotwendigen Nahrungsmitteln, sondern auch aufgrund von Gewalt und Krankheiten deutlich an.³³ Beginn oder Ende einer Hungersnot lassen sich selten eindeutig bestimmen. Eine Hungersnot stellt ein Kontinuum dar, das mit der lautlosen Gewalt von Mangel- und Unterernährung beginnt und in den Körpern und Erinnerungen derer weiterlebt, die sie erlebt haben. Eine Hungersnot ist kein natürliches Ereignis, sondern das Ergebnis menschlichen Handelns, insbesondere von Entscheidungen, welche die Nahrungs-Souveränität lokaler Bevölkerungen und deren Fähigkeit, sich zu ernähren, eingeschränkt haben, ohne Maßnahmen zur Abfederung von Ernteauffällen oder zur Bereitstellung von Nahrungs-

mitteln zu treffen. Damit sind Naturkatastrophen und bewaffnete Konflikte nicht ursächliche, sondern vielmehr auslösende Faktoren für Hungersnöte.

Die englische Sprache ist eine der wenigen Sprachen, die zwischen „famine“ (Hungersnot) und „starvation“ (Aus- beziehungsweise Verhungern) unterscheidet. Doch selbst im Englischen sind die beiden Begriffe trotz ihrer unterschiedlichen Konnotationen oft austauschbar. Der Begriff „starvation“ wird häufig im Sinne von „Verhungern“ verwendet, um das Endstadium der Hungersnot zu beschreiben, wenn die ausgemergelten Körper das Leiden sichtbar machen und die Hungertoten zählbar werden.³⁴ Er hat aber auch eine aktive Bedeutung, nämlich „Menschen dem Hunger aussetzen“. In diesem Sinne, in dem der Begriff auch im Völkerrecht gebraucht wird, ist das Aushungern nicht durch die Anzahl der Todesopfer (Ergebnis) definiert, sondern durch die Bereitschaft derjenigen, die Macht und Autorität über eine Bevölkerungsgruppe ausüben, diese auszuhungern (Absicht).³⁵ Während der Begriff „Hungersnot“ die Realität des Verfalls und der Zerstörung einer Gemeinschaft durch Hunger beschreibt, unterstreicht der Begriff „Aushungern“, dass Hungersnöte immer das Ergebnis menschlicher Entscheidungen und Versäumnisse sind. Wie Sen feststellte, hat die politische Ökonomie der Ursachen von Hungersnöten mit Institutionen und Organisationen sowie deren Ausübung von Macht und Autorität zu tun. Hungersnöte setzen eine Entfremdung der Herrschenden von den Beherrschten voraus, da die soziale und politische Distanz zwischen den Regierenden und den Beherrschten dazu führt, dass Hungersnöte nicht verhindert, und damit Menschen ausgehungert werden.³⁶

32 Davis (2002), S. 20.

33 De Waal (2000), S. 6.

34 Rangasami (1985).

35 Sandoz et al., para. 4791.

36 Sen (1999), S. 170.

Fazit

Was bedeutet dies alles für die Politik zur Bekämpfung von Hungersnöten und ihr Verhältnis zum Völkerrecht? Zum einen relativiert es die Bedeutung der IPC-Klassifizierung von Hungersnöten. Diese ist zwar ein Instrument zur Feststellung einer Hungersnot, aber sicherlich nicht das einzige und für die Zwecke des Völkerrechts womöglich nicht das aufschlussreichste. Die wissenschaftlichen Standards für die Datenerhebung, die für die Klassifizierung einer Hungersnot durch das IPC und das FRC notwendig ist, wurden nicht für bewaffnete Konflikte konzipiert und sollten auch nicht auf diese angewandt werden, da es im Chaos eines Krieges faktisch nicht möglich ist, ihnen zu genügen.

Gleichzeitig hat das Völkerrecht seit langem erkannt, dass Aushungern eine absichtliche und schwere Verletzung der Menschenrechte darstellt.³⁷ Die Geschichte der Menschheit lehrt uns,

dass Aushungern schon immer als Mittel zum Völkermord eingesetzt wurde. Von der Zerstörung Karthagos über die großen kolonialen Hungerkampagnen bis hin zum Holocaust ist Völkermord untrennbar mit dem Aushungern ganzer Bevölkerungsgruppen verbunden.³⁸

Wie oben näher ausgeführt, geschieht Aushungern immer mit Absicht. Es gibt keine Hungersnot, die nicht hätte verhindert werden können, und kein Völkermord hat je stattgefunden, ohne dass Hunger als Waffe eingesetzt worden wäre. Die technische Bedeutung des Begriffs „Hungersnot“ und die Hindernisse, die sich daraus für die juristische Bewertung von Hungersnöten ergeben können, müssen daher problematisiert werden, bevor der Begriff in der globalen Politik, im Völkerrecht sowie in den internationalen Rechtsinstitutionen weiter legitimiert wird.

³⁷ Sandoz et al., para. 2089.

³⁸ Conley / de Waal (2023).

Literatur

Chandler, David (2006): *Empire in Denial: The Politics of State-Building*, London: Pluto Press

Conley, Bridget / de Waal, Alex (2023): *Genocide, Starvation and Famine*, In: Kiernan, Ben / Lemos, T.M. / Taylor, Tristan S. (Hg.): *The Cambridge World History of Genocide*. Band 1: *Genocide in the Ancient, Medieval and Premodern Worlds*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 127-149

D'Alessandra, Federica / Gillet, Matthew (2019): *The War Crime of Starvation in Non-International Armed Conflict*. In: *Journal of International Criminal Justice* 17 (4), S. 815-847

Davis, Mike (2002): *Late Victorian Holocausts: El Niño Famines and the Making of the Third World*. London/New York: Verso

De Waal, Alex (2000): *Democratic political process and the fight against famine*. IDS Working Paper 107, S. 1-28. <https://www.ids.ac.uk/files/Wp107.pdf>

Rangasami, Amrita (1985): *Failure of Exchange Entitlements' Theory of Famine: A Response*. In: *Economic and Political Weekly* 20 (42), S. 1797-1801

Sandholtz, Wayne (2007): *Prohibiting Plunder: How Norms Change*. Oxford: Oxford University Press

Sandoz, Yves / Swinarski, Christophe / Zimmermann, Bruno (Hg.) (1987): *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*. Genf: IKRK

Sen, Amartya (1999): *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf

Sivakumaran, Sandesh (2017): *Techniques in International Law-Making: Extrapolation, Analogy, Form and the Emergence of an International Law of Disaster Relief*. In: *European Journal of International Law* 28 (4), S. 1097-1132

Ventura, Manuel J. (2019): *Prosecuting Starvation under International Criminal Law: Exploring the Legal Possibilities*. In: *Journal of International Criminal Justice* 17 (4), S. 781-814

Impressum

HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

REFLEXION | NOVEMBER 2024
ISBN 978-3-949459-61-0 (PDF)

ZITIERVORSCHLAG

Kulamadayil, Lys (2024): Die globale Politik gegen Hungersnöte und das Völkerrecht. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

LIZENZ



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

TITELFOTO

©picture alliance / Anadolu | Karam Hassan

SATZ

Bonifatius GmbH Druck | Buch | Verlag

Diese Publikation ist eine Übersetzung des englischsprachigen Beitrags „Global Starvation Governance and International Law“ erschienen in der Reihe TWAILR: Reflections. Den Originaltext finden Sie unter <https://twailr.com/global-starvation-governance-and-international-law/>. Ins Deutsche übersetzt wurde der Text von der Agentur Eurideas.

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de