



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Child Protection in Northern Uganda.

Die Umsetzung von Kinderrechten in
Post-Konflikt-Situationen“

Verfasserin

Susanne Hassel

angestrebter akademischer Grad

Magistra (Mag.)

Wien, 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Zulassungsbescheid::

Internationale Entwicklung

Betreuer:

Univ. Prof. Dr. Walter Schicho

Abkürzungsverzeichnis

ACDO	Assistant Community Development Officer
ANPPCAN	African Network for the Prevention and Protection against Child Abuse and Neglect
CAP	Consolidated Appeals Process
CBO	Community Based Organisation
CDO	Community Development Officer
CFPU	Children and Family Protection Unit
CPA	Concerned Parents Association
CPC	Child Protection Committee
CPWG	Child Protection Working Group
CRC	Convention of the Rights of the Child
CSO	Civil Society Organisation
DDCS	District Department of Community Services
EDF	Equatoria Defence Force
FAO	Food and Agriculture Organization
FRONASA	Front for National Salvation
IASC	Inter-Agency Standing Committee
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
IOM	International Organization for Migration
KICWA	Kitgum Concerned Women Association
KIWEPI	Kitgum Women Peace Initiative
LRA	Lord's Resistance Army
MGLSD	Ministry of Gender, Labour and Social Development
NDP	National Development Programme
NRA	National Resistance Army
NRM	National Resistance Movement
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Assistance

OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OVC	Orphans and Vulnerable Children
PCWG	Protection Cluster Working Group
PEAP	Poverty Eradication Action Plan
PRDP	Peace, Recovery and Development Plan for Northern Uganda
SPLA	Sudanese People's Liberation Army
UN	United Nations
UNCT	United Nations Country Team
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework for Uganda 2010-2014
UNDP	United Nations Development Programme
UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCR	United Nations High Commissioner of Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNLA	Uganda Liberation Army
UNPRAP	United Nations Peace Building and Recovery Assistance Programme for Northern Uganda 2009-2011
UPC	Uganda People's Congress
UPDA	Uganda People's Democratic Army
UPDF	Uganda People's Defence Force
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organisation

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	iii
------------------------------------	------------

Inhaltsverzeichnis	v
---------------------------------	----------

1 Einleitung.....	1
1.1 Entwicklungspolitischer Kontext und Problemstellung.....	1
1.2 Ziel, Fragestellungen und Aufbau der Arbeit.....	3
1.3 Forschungsprozess und Methoden	4
1.3.1 Forschungsvorhaben und Zugang zum Feld.....	4
1.3.2 Methodische Vorgehensweise	5
2 Kinderschutz in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit.....	7
2.1 Der Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit und dessen Bedeutung für die Umsetzung von Kinderrechten	7
2.1.1 Eingrenzung der Konzepte Menschenrechte und Entwicklung.....	7
2.1.2 Kernelemente des Ansatzes	10
2.1.3 Kinderrechte: Von Schutzrechten zu Partizipation	14
2.1.4 Kinderrechtliche Entwicklungen in der EZA	17
2.2 Kinderschutz – Definitionen, Strukturen und Umsetzung	19
2.2.1 Eingrenzung des Konzeptes.....	19
2.2.2 Der Systemansatz im Kinderschutz.....	23
3 Zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklung: Die Transitions-/ Wiederaufbauphase nach bewaffneten Konflikten	33
3.1 Eingrenzung der Thematik	33
3.2 Post-Conflict Peacebuilding und Recovery: Begriffsklärung und Definition der Konzepte.....	36
3.3 Post-Conflict-Needs-Assessment und der Cluster-Ansatz des IASC.....	43

4 Zwischenfazit: Der Aufbau von Child Protection Systems nach bewaffneten Konflikten.....	51
4.1 Die Komplexität der Auswirkungen von bewaffneten Konflikten auf Kinder	53
4.2 Maßnahmen zum Schutz von Kindern nach bewaffneten Konflikten	56
4.3 Zusammenführung der Konzepte	59
5 Norduganda zwischen Konflikt, Wiederaufbau und Entwicklung.....	63
5.1 Historische und politische Einordnung des Konfliktes	63
5.1.1 Politischer Überblick 1962-1986	64
5.1.2 Uganda unter Yoweri Museveni seit 1986	67
5.2 Akteure und Strukturen des Konfliktes im Norden: Von der Entstehung bis zum Friedensprozess von Juba.....	69
5.2.1 Holy Spirit Movement und Lord's Resistance Army.....	69
5.2.2 Musevenis Spiel um Macht und Frieden.....	72
5.2.3 Die Anklage des International Criminal Court und der Friedensprozess von Juba.....	75
5.2.4 Die Auswirkungen des Konfliktes auf die Zivilbevölkerung.....	79
5.3 Der Transitionsprozess: Recovery und Friedenskonsolidierung	83
5.3.1 Parish Approach und Peace, Recovery and Development Plan for Northern Uganda	86
5.3.2 Umsetzung des Cluster-Ansatzes	89
5.3.3 United Nations Peace Building and Recovery Assistance Programme for Northern Uganda.....	92
6 Kontextanalyse des Child Protection Systems Nordugandas.....	95
6.1 Die Auswirkungen des bewaffneten Konfliktes auf die Situation von Kindern....	95
6.2 Der normative Rahmen: Gesetze, Verfahren, Standards und Regeln	99
6.3 Kinderschutz in Maßnahmen des Transitionsprozesses.....	101
7 Analyse der Komponenten des Sub-National Child Protection Systems in Norduganda.....	107
7.1 Akteure, Strukturen und Funktionen.....	108

7.2	Governance und Koordination	113
7.3	Kapazitäten	115
7.4	Finanzierung	117
7.5	Continuum of Care	118
7.6	Process of Care	121
7.7	Accountability	123
8	Conclusio.....	125
8.1	Das Child Protection System in Norduganda.....	125
8.2	Kinderschutz in der Praxis – Eine Herausforderung für die Akteure des recovery-Prozesses	127
	Literaturverzeichnis	131
	Anhang	143
I.	Schutzrechte der Kinderrechtskonvention.....	143
II.	Liste der Interviewpartner_innen:	149
III.	Abbildungsverzeichnis	151
IV.	Zusammenfassung	152
V.	Abstract	153

1 Einleitung

1.1 Entwicklungspolitischer Kontext und Problemstellung

Betrachtet man die aktuelle Tendenz der entwicklungspolitischen Diskurse geht es verstärkt um die Förderung eines Menschenrechtsansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit. Diesen und hierbei im Speziellen die Förderung von Kinderrechten in der Entwicklungszusammenarbeit umzusetzen, sind außerdem zentrale Themen im Hinblick auf die Erreichung der Millenium-Entwicklungsziele (MDGs). Gerade in Ländern, in denen Kinder von Gewalt, Missbrauch, Armut und anderen gravierenden Menschenrechtsverletzungen verstärkt betroffen sind, scheint dieser Perspektivenwechsel von einem bedürfnisorientierten hin zu einem rechtsbasierten Ansatz besonders sinnvoll. Denn ausgehend von völkerrechtlich verbindlichen Verträgen stehen hierbei die staatlichen Pflichten, und auch die Pflichten der Geber, zu Achtung, Schutz und der Gewährleistung der Rechte der Kinder, sowie die Prinzipien der Nicht-Diskriminierung, Partizipation, Empowerment und verantwortliche Regierungsführung (*good governance*) im Zentrum. Somit sollen Kinder nicht als Bedürftige, sondern als Träger_innen¹ von Rechten und als Subjekte mit einem Recht auf Anerkennung als eigenständige Persönlichkeit wahrgenommen werden.

Es stellt sich jedoch die Frage, wie ein derartiger Ansatz in der praktischen Umsetzung gestaltet wird, insbesondere in Situationen, in denen Kinder besonders schutzbedürftig sind, wie beispielsweise nach bewaffneten Konflikten. Denn hierbei handelt es sich meist um Szenarien, in denen es zum einen um den Schutz tausender, von mehrdimensionalen Auswirkungen des Konfliktes betroffener Kinder geht, und in denen sich zum anderen die Wege von Akteuren der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit kreuzen, was in der Vergangenheit oftmals mit fehlender Koordination und wenig nachhaltigen Maßnahmen einherging. Hieraus ergibt sich das Problem, wer unmittelbar nach einer humanitären Katastrophe, wenn humanitäre Hilfe endet und Entwicklungszusammenarbeit noch nicht angefangen hat, die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung von Kinderrechten umsetzt. Wie können menschenrechtliche Grundprinzipien in Post-Konfliktsituationen gewährleistet werden, wenn der betreffende Staat selbst dazu nicht in der Lage

¹ Der Gender-Aspekt findet in der nachfolgenden Arbeit im Bezug auf Personen in dieser Darstellungsform Berücksichtigung, ist jedoch auch im Bezug auf Institutionen und Gruppen, die nicht explizit geschlechtsneutral dargestellt werden, stets impliziert.

ist? Und welche Herausforderungen und Probleme ergeben sich hierbei langfristig? Diese Arbeit soll und kann diese Fragen nicht erschöpfend beantworten. Durch die Zusammenführung der theoretischen Diskurse aus den verschiedenen Bereichen und der Herausarbeitung der Schnittstellen, soll jedoch ein umfassender Überblick über diese aktuelle Problematik gegeben werden. Anhand des Beispiels Norduganda, dessen Bevölkerung sich nach einem über 20-jährigen Konflikt zwischen der ugandischen Regierung und den Rebellen der *Lord's Resistance Army* (LRA) in einer Situation zwischen Krieg und Frieden, zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklung, zwischen massiven Kinderrechtsverletzungen und dem Aufbau eines Kinderschutzesystems befindet, sollen zudem diese Schnittstellen veranschaulicht und die größten Herausforderungen in der praktischen Umsetzung aufgezeigt werden.

Da nach einer humanitären Katastrophe der Aufbau von Strukturen zum Schutz der Bevölkerung eine der wesentlichsten Maßnahmen sein muss, wurde der Fokus in dieser Arbeit auf das in der UN-Kinderrechtskonvention festgehaltene und durch zwei Zusatzprotokolle spezifizierte Recht auf Schutz der Grundrechte aller Kinder (beispielsweise das Recht vor allen Formen der sexuellen Ausbeutung und des sexuellen Missbrauchs sowie vor physischer oder psychischer Gewalt geschützt zu werden) gelegt. Denn während und auch nach bewaffneten Konflikten kommt es verstärkt zu Verletzungen dieser Rechte und meist ist aufgrund des Konfliktes oder anderen Defiziten ein staatliches System zum Schutz der Kinder nicht existent oder nur schwach ausgeprägt. Insbesondere Post-Konflikt-Phasen sind von sozialer Instabilität und großer Armut geprägt, was Kinder zusätzlichen physischen und psychischen Risiken aussetzt. Der koordinierte Aufbau von Betreuungsmaßnahmen für besonders schutzbedürftige Kinder oder eines Rechtssystems, um Vergehen an Kindern zu ahnden, kann beispielsweise einen essentiellen Beitrag zur Verwirklichung von Kinderrechten leisten, zu der sich fast alle Staaten der Welt durch die Ratifizierung internationaler Verträge verpflichtet haben. Uganda beispielsweise hat die UN-Kinderrechtskonvention und deren Zusatzprotokolle, sowie auch die *African Charter on the Rights and Welfare of the Child* ratifiziert und durch den *Uganda Children's Act* (1997) in nationales Recht umgesetzt. Doch nach einem über zwei Jahrzehnte andauernden bewaffneten Konflikt, durch den 80% der Bevölkerung vertrieben wurden, befinden sich die Regionen Nordugandas in einer Notsituation, auf die der von Armut, Unsicherheit, Konflikten und Korruption geprägte Staat nicht angemessen reagieren kann. Ein nationaler Entwicklungsplan, der *National Development Plan*, zielt zwar darauf ab, diese schwierige Situation in Uganda zu verbessern und die Ziele der *Millennium Development Goals* zu erreichen, doch

“[i]t is recognized that, due to conflict, insecurity and underdevelopment, the poverty targets for the rest of the country are not at the moment realistic for northern Uganda. A special effort is required which include political/security as well as development objectives in order to create the conditions whereby the north is brought up to similar standards as the rest of the country.”²

Diese Erkenntnis führte zu verschiedenen Maßnahmen der Regierung Ugandas und der internationalen Gemeinschaft, um diesen Anforderungen der Transitionsphase im Norden des Landes gerecht zu werden.

1.2 Ziel, Fragestellungen und Aufbau der Arbeit

Aus diesen aktuellen Entwicklungen in Uganda, bei gleichzeitig anhaltenden massiven Verletzungen des Kinderschutzes auch nach dem offiziellen Ende der humanitären Notsituation, ergeben sich im Rahmen dieser Arbeit zwei zentrale Fragestellungen:

Fragestellung 1

Welche konkreten Maßnahmen werden in Post-Konfliktsituationen ergriffen, um den Schutz von Kindern, im Sinne der Verwirklichung eines Menschenrechtsansatzes in der internationalen Zusammenarbeit, zu gewährleisten?

Fragestellung 2

Welche Auswirkungen haben diese Maßnahmen auf den Schutz von Kindern in Post-Konfliktsituationen und welche Herausforderungen und Probleme ergeben sich hierbei in der praktischen Umsetzung?

Um diese Fragen beantworten zu können, ist es zunächst notwendig, die verschiedenen Konzepte zu erläutern und in einen Zusammenhang zu setzen, um hierauf aufbauend anhand der Regionen in Norduganda ein konkretes Praxisbeispiel zu erörtern und Probleme und Herausforderungen der Implementierung herauszuarbeiten. In Kapitel 2 wird daher zunächst auf der Basis eines Menschenrechtsansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit, auf die Entwicklungen im Bereich der praktischen Umsetzung von Maßnahmen zum Schutz von Kindern eingegangen. Der in diesem Bereich entwickelte Systemansatz dient im Folgenden als Basis der Analyse und wird anhand aktueller Diskurse im Bereich *Pea-*

² **Office of the Prime Minister of Uganda** (2008): Peace Recovery and Development Plan for Northern Uganda (PRDP) - Question/answer note on the PRDP, S. 2

cebuilding und *recovery* (Kapitel 3) mittels des Fallbeispiels Uganda in der praktischen Umsetzung in einem Post-Konfliktkontext erläutert werden. Hierbei konzentriert sich die Analyse auf die Entstehung und den Verlauf des bewaffneten Konfliktes sowie internationale und nationale *recovery*- und *Peacebuilding*-Maßnahmen in Norduganda (Kapitel 5), um auf dieser Basis die Anforderungen an ein Kinderschutzsystem in diesem Transitionsprozess im Vergleich zu den ergriffenen Maßnahmen herauszuarbeiten. (Kapitel 6). In einem letzten Schritt werden diese Erkenntnisse schließlich mittels der Analyse des Aufbaus eines *Sub-National Child Protection System* in Norduganda veranschaulicht (Kapitel 7), um so die zentralen Fragestellungen dieser Arbeit beantworten zu können.

1.3 Forschungsprozess und Methoden

1.3.1 Forschungsvorhaben und Zugang zum Feld

Die vorliegende Arbeit basiert zum einen auf einer umfassenden Literaturrecherche, sowie auf den Erkenntnissen eines Forschungsaufenthaltes in Uganda von September bis Dezember 2009. Neben Expert_inneninterviews mit den für den Norden Ugandas relevanten Akteuren im Bereich des Kinderschutzes, war ein zentraler Bestandteil dieses Aufenthaltes die Mitarbeit bei UCRNN (Uganda Child Rights NGO Network). Als Dachorganisation von momentan 73 ugandischen Nichtregierungs- und gemeinschaftsbasierten Organisationen im ganzen Land, nimmt UCRNN eine zentrale Position an der Schnittstelle zwischen Staat, internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft in Uganda ein.³ Der Fokus liegt hierbei auf der Förderung und Implementierung von Kinderrechten. Die Mitarbeit als Praktikantin ermöglichte auf der einen Seite einen tiefen Einblick in die staatlichen und nicht-staatlichen Strukturen im Bereich der Kinderrechte, und auf der anderen Seite wurde hierdurch beispielsweise die Teilnahme an den *Child Protection Working Group* Treffen in der Endphase des *Child Protection Sub-Clusters* möglich, die den Forschungsprozess maßgeblich prägte. Ebenso erleichterte die Position als Mitarbeiterin einer ugandischen zivilgesellschaftlichen Organisation sowohl den Zugang zu fachspezifischer Literatur der verschiedenen Organisationen, als auch zu den staatlichen und nicht-staatlichen Interviewpartner_innen des Kinderschutzes.

³ Vgl. UCRNN (Uganda Child Rights NGO Network) (2011): *Member Organisations*. <http://www.ucrnn.net/ucrnn/index.php> [18.3.2011]

1.3.2 Methodische Vorgehensweise

Im Hinblick auf die Beantwortung der zentralen Fragestellungen dieser Arbeit wurden zwei methodische Vorgehensweisen gewählt: Zum einen die Analyse der aktuellen internationalen Diskurse und Konzepte und deren Auswirkungen auf den nationalen und regionalen normativen Rahmen und Kontext in Uganda, und zum anderen die Untersuchung der praktischen Umsetzung auf der lokalen Ebene mittels Expert_inneninterviews, denn

„[der] Experte verfügt über technisches, Prozess- und Deutungswissen, das sich auf sein spezifisches professionelles oder berufliches Handlungsfeld bezieht. Insofern besteht das Expertenwissen nicht allein aus systematisiertem, reflexiv zugänglichem Fach- oder Sonderwissen, sondern es weist zu großen Teilen den Charakter von Praxis- oder Handlungswissen auf, in das verschiedene und durchaus disparate Handlungsmaximen und individuelle Entscheidungsregeln, kollektive Orientierungen und soziale Deutungsmuster einfließen.“⁴

In diesem Sinne war es das Ziel, basierend auf der theoretischen Einarbeitung in die Strukturen des Kinderschutzes in Uganda, alle Akteure auf lokaler Ebene und nationaler Ebene, die relevant für die Umsetzung von Kinderschutzmechanismen im Norden des Landes sind, mit einzubeziehen. Die Wahl des lokalen Kontexts fiel hierbei auf das Zentrum des langjährigen bewaffneten Konfliktes, die Acholi-Region, und aufgrund der Konzentration zahlreicher Akteure des Kinderschutzes und der internationalen Zusammenarbeit auf die Distrikte Gulu und Pader, auf den Distrikt Kitgum, um auf dieser Basis einen Gesamteindruck der Region gewinnen zu können. Bei der Auswahl der Akteure ging es im Folgenden vor allem darum, durch ein ausgewogenes Verhältnis staatlicher und nicht-staatlicher Akteure einen repräsentativen Überblick zu schaffen. Insgesamt wurden elf Interviews in Kitgum (Norduganda) und fünf Interviews in Kampala geführt (siehe Liste der Interviewpartner_innen im Anhang). Die Datenerhebung erfolgte mittels leitfadengestützter Interviews, die alle in englischer Sprache geführt werden konnten, durch Tonbandaufnahmen dokumentiert und im Anschluss transkribiert wurden. Der Interviewleitfaden wurde hierbei flexibel an die jeweilige Gesprächssituation und die Rolle der Interviewpartner_innen angepasst. Aufgrund der grundlegenden Fragestellung ergaben sich jedoch folgende grundsätzlichen Orientierungspunkte für alle Interviews: 1) die eigene Rolle und Funktion der/des Interviewpartner_in, sowie die Wahrnehmung der Herausforderungen und Probleme bezüglich des Schutzes von Kindern in Norduganda/im Distrikt

⁴ **Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang** (Hrsg.) (2005): Das Experteninterview – Theorie, Methode, Anwendung. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 8

Kitgum 2) die Einschätzung der normativen und kontextuellen Rahmenbedingungen und deren Auswirkungen auf Kinder und deren Schutz 3) Wissen und Fähigkeiten über und die persönliche Einschätzung aktueller Projekte und Programme für den Distrikt Kitgum im Übergang von humanitärer Hilfe zu Entwicklungszusammenarbeit.

Die Auswertung erfolgte mittels Kategorienbildung angelehnt an die qualitative Inhaltsanalyse nach Philipp Mayring⁵. „Das Kategoriensystem für die Extraktion baut auf den in den theoretischen Vorüberlegungen konzipierten Untersuchungsvariablen bzw. Einflussfaktoren und den Hypothesen über die sie verbindenden Kausalmechanismen auf.“⁶ Im Sinne eines offenen Kategoriensystems, wie es Gläser und Laudel⁷ vorschlagen, wurden jedoch hierauf basierend im Laufe des weiteren Forschungsprozesses Kategorien ergänzt, die sich zum einen aus den Interviews selbst und zum anderen aus der Notwendigkeit, die Daten im Hinblick auf aktuelle Entwicklungen des Wiederaufbauprozesses in Norduganda zu interpretieren, ergaben. Die Analyse der hierdurch gewonnenen Erkenntnisse orientierte sich schließlich an einem Systemansatz im Kinderschutz und wurde durch die Ergebnisse anderer Studien und Analysen der *Sub-National Child Protection Systems* in Norduganda ergänzt, um so einen möglichst breitgefächerten und ausgewogenen Einblick in die praktische Umsetzung des Kinderschutzes zu erlangen.

⁵ Vgl. **Mayring**, Philipp (2003): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 8. Auflage. Weinheim: Beltz Verlag

⁶ **Gläser, Jochen/Laudel, Grit** (2009): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 3. überarbeitete Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 201

⁷ Vgl. Ebd.

2 Kinderschutz in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit

2.1 Der Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit und dessen Bedeutung für die Umsetzung von Kinderrechten

Ein menschenrechtlicher Zugang ist sowohl methodische Voraussetzung, als auch inhaltliche Leitlinie dieser Arbeit. Da der Fokus jedoch auf der Umsetzung des menschenrechtlichen Schutzprinzips für Kinder nach bewaffneten Konflikten liegt und der thematische Ausgangspunkt die relevanten Hauptakteure sind, die einen Menschenrechtsansatz als Grundvoraussetzung ihrer Arbeit ansehen, kann eine erschöpfende Behandlung der Entwicklung und Umsetzung eines Menschenrechtsansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit an dieser Stelle nicht erfolgen. Ebenso können kritische Diskurse, wie beispielsweise die wichtige Frage nach der Universalität von Menschenrechten, leider nur angedeutet werden. Das folgende Kapitel dient somit lediglich einem einführenden Überblick.

2.1.1 Eingrenzung der Konzepte Menschenrechte und Entwicklung

„All societies have ethical standards; that is, norms and beliefs addressing what is right or wrong, permissible or not permissible. These moral standards were established by people, and vary over time and among societies. They are therefore social constructs, made by people for people. They have no divine origin, nor are they derived from scientific discovery. In a democracy these standards reflect shared values among people.“⁸

Oftmals werden internationale Grund- und Menschenrechte ebenfalls in diesem Sinne als ethische Standards gesehen. Aufgrund ihrer Verortung im westlichen Gedankengut der Aufklärung des 17. und 18. Jahrhunderts ist ihre allgemeine Gültigkeit insbesondere im Bezug auf *nicht-westliche* Gesellschaften jedoch auch umstritten. Denn die Basis der bürgerlichen und politischen Freiheitsrechte, wie wir sie heute kennen, ergab sich vor allem aus der Unabhängigkeitserklärung der Amerikanischen Revolution (*Virginia Bill of Rights*) von 1776 und der *Erklärung der Rechte des Menschen und Bürgers*, der aus der Französischen Revolution hervorgegangenen Verfassung Frankreichs von 1789. Bis heute haben sich hieraus zahlreiche Verfassungen, Grundrechtskataloge und Konventionen entwickelt, in

⁸ Jonsson, Urban (2003): Human Rights Approach to Development Programming. Nairobi: UNICEF. S. 13

denen dieses Gedankengut weiterentwickelt wurde⁹, das schließlich nach dem 2. Weltkrieg in die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* von 1948 mündete. Heute sind Grund- und Menschenrechte in zahlreichen internationalen Völkerrechtsverträgen, Richtlinien und Erklärungen festgehalten. Bis 1989 war der menschenrechtliche Diskurs hierbei geprägt von politischen Gegensätzen durch den Ost-West-Konflikt, was sich insbesondere in der Frage nach dem Verhältnis von *politischen und bürgerlichen Rechten* und *wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten* äußerte. Aus diesem ideologisch geprägten Konflikt entstanden zwei verschiedene Pakte, zum einen der *Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* (1966; in Kraft getreten: 1976) und der *Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (1966; in Kraft getreten: 1976). Erst 1993, in der Abschlusserklärung der *Wiener Menschenrechtskonferenz* wurden, nach langen Debatten insbesondere um die Frage der Universalität¹⁰, die grundlegenden Eigenschaften festgehalten: Menschenrechte sind universal, unteilbar, interdependent und miteinander verbunden. Die grundlegenden Prinzipien hierbei sind Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit, Partizipation und *Empowerment*, Transparenz und Rechenschaftslegung.¹¹

Die wichtigsten Menschenrechtsverträge, die sowohl die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, als auch die beiden Pakte von 1966 konkretisieren und erweitern, sind

- die Konvention über die Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (CERD)
- die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)
- die Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT)
- die Konvention über die Rechte des Kindes (CRC)
- die Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeiter und ihrer Familienangehörigen (CMW)
- die Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD)
- die Konvention zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (CED)

⁹ Vgl. z.B. Jonsson (2003), S. 13 und **Nowak, Manfred** (2002): Einführung in das internationale Menschenrechtssystem. Wien/Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag (NWV). S. 21-33

¹⁰ Die Frage der Universalität der Menschenrechte, die von Gegnern oftmals als hegemoniales westliches Konzept wahrgenommen werden, ist von besonderer Wichtigkeit und Mittelpunkt immer wieder aufkeimender Debatten. Diese können zwar im Umfang dieser Arbeit nicht betrachtet werden, es wird jedoch betont, dass kulturellrelativistische Aspekte stets mitgedacht werden müssen. Vgl. hierzu bspw. Kritische Analysen von **Mutua, Makau** (2002): Human Rights. A Political and Cultural Critique. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

¹¹ Vgl. z.B. Nowak (2002), S. 37-39, Jonsson (2003), S. 14 und **OHCHR (Office of the High Commissioner for Human Rights)** (2011): Your Human Rights. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx> [26.1.2011]

Hinzu kommen zahlreiche Zusatzprotokolle (wie beispielsweise die Zusatzprotokolle der Kinderrechtskonvention über *die Rechte des Kindes betreffend die Verwicklung von Kindern in bewaffneten Konflikten* (2000) und über *die Rechte des Kindes betreffend den Kinderhandel, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie*)¹², Erklärungen sowie regionale Konventionen, wie beispielsweise die *African Charter on the Rights and Welfare of the Child*. All diese in den Konventionen festgehaltenen Rechte, auf die jedes Individuum einen Anspruch hat, beinhalten ebenso Verpflichtungen, diese Rechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten (Pflichtentrias). Als Pflichtenträger wird hierbei meist der Staat gesehen, im Hinblick auf die Umsetzung der Kinderrechtskonvention sind dies aber ebenso Eltern und andere Fürsorgeverantwortlichen, wodurch die Identifikation der Pflichtenträger_innen und deren notwendiger Kapazitäten essentiell für einen Menschenrechtsansatz in der praktischen Umsetzung werden.¹³

Zusätzlich zu den internationalen Menschenrechtsverträgen gibt es auf internationaler Ebene Überwachungsmechanismen, die die Einhaltung der ratifizierten Verträge gewährleisten sollen. Mit der Unterzeichnung und anschließenden Ratifizierung von internationalen Vereinbarungen gehen Staaten die freiwillige Verpflichtung ein, die darin enthaltenen objektiven Verhaltensnormen (so genannte menschenrechtliche Standards) gegenüber Einzelpersonen zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Ebenso verpflichten sich die Staaten zwei Jahre nach der Ratifizierung einer Konvention und danach alle fünf Jahre in einem Staatenbericht, über die jeweilige Menschenrechtssituation in ihrem Land zu informieren. Jeder Konvention ist ein Vertragsüberwachungsorgan (*Treaty-based body*), ein Ausschuss unabhängiger Expert_innen zugeordnet, der diese Staatenberichte prüft und beurteilt. In sogenannten Abschließenden Bemerkungen (*Concluding Observations*) werden dann, nach Prüfung von sogenannten *Schattenberichten*¹⁴, vom jeweiligen Ausschuss Aufträge und Empfehlungen gegeben, um die Menschenrechtssituation in dem jeweiligen Land zu verbessern. Hinzu kommen sogenannte *Charter-based bodies*, wie zum Beispiel der Menschenrechtsrat (früher: Menschenrechtskommission) oder die Berichte von Sonderberichterstatter_innen und Unabhängigen Expert_innen zu einem bestimmten Themenbereich. Auf fakultativer Basis existieren zu einigen Konventionen auch Beschwerdever-

¹² Vgl. OHCHR (2011): International Law: <http://www2.ohchr.org/english/law/index.htm> [26.1.2011]

¹³ Vgl. Johnsson (2003), S. 15/16

¹⁴ Um Einseitigkeit der Staatenberichte zu vermeiden, erstellen oftmals internationale und nationale NGOs oder Gruppen alternative Berichte, die in die Beurteilung in den Abschließenden Bemerkungen mit einfließen

fahren, die ein (schriftliches) Staaten- oder Individualbeschwerdeverfahren ermöglichen. Insgesamt können Menschenrechte heute als *grobmaschiges Geflecht von Mindeststandards und Verfahrensregeln* gesehen werden, eine Art international anerkanntes Wertesystem,¹⁵ das seit Ende der 80er / Anfang der 90er Jahre verstärkt in den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit eingebunden wird. Der Menschenrechtsansatz, wie er sich bis heute entwickelt hat, geht über die schlichte Einbindung menschenrechtlicher Normen in der Entwicklungstheorie hinaus und fordert vielmehr ein Umdenken in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit:

“(...) it brings an ethical and moral dimension to development assistance, one that by implication has been lacking. By stipulating an internationally agreed set of norms, backed by international law, it provides a stronger basis for citizens to make claims on their states and for holding states to account for their duties to enhance the access of their citizens to the realisation of their rights.”¹⁶

Hieraus ergibt sich das dieser Arbeit zugrunde liegende Verständnis von Entwicklung, das im nächsten Kapitel anhand des Menschenrechtsansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit erläutert werden wird.

2.1.2 Kernelemente des Ansatzes

Der Menschenrechtsansatz prägt heutzutage mehr und mehr die entwicklungspolitischen Diskurse und wird von den Vereinten Nationen und ihren Unterorganisationen, der Weltbank, der OECD und zahlreichen bilateralen Akteuren und Nichtregierungsorganisationen in die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit integriert.

Peter Uvin begründet sein Engagement für die Verknüpfung der Konzepte Menschenrechte und Entwicklung folgendermaßen:

„I believe the subject is important, not because adding some human rights rhetoric to the practice of development will suddenly solve all the deep problems that plague the latter, but because it forces development practitioners to face up to the tough questions of their work: matters of power and politics, exclusion and discrimination, structure and policy. (...), I still believe that

¹⁵ Vgl. OHCHR (2011): Human Rights Bodies: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx> [24.1.2011] und Nowak (2002), S. 13 und S. 110-117

¹⁶ Nyamu-Musembi, Celestine/Cornwall, Andrea (2004): What is the “rights-based approach” all about? Perspectives from international development agencies. IDS Working Paper 234. Brighton: Institute of Development Studies. S. 2

past development practice, with its blindness to matters of human rights, politics, and conflict, was doomed to fail.”¹⁷

Worauf Uvin mit seinem letzten Satz anspielt, ist die jahrzehntelange getrennte Entwicklung der Konzepte Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit. Dass sich das Anfang der 90er Jahre änderte, hatte diverse Gründe. Sowohl das Ende des Kalten Krieges und die damit einhergehende Auflösung ideologischer Grenzen, als auch das Versagen der vorherrschenden Entwicklungstheorien und -strategien der 80er Jahre (Strukturanpassungspolitik), trugen dazu bei, dass es verstärkt zu einem Umdenken und dem Ruf nach holistischen Konzepten und Theorien kam.¹⁸ Das Konzept einer nachhaltigen Entwicklung fand immer mehr Eingang in die internationale Diskussion und auch die UN-Weltkonferenzen der 90er Jahre verfestigten einen auf *menschliche Entwicklung* konzentrierten Ansatz.

Ein erster Anknüpfungspunkt für eine stärker menschenrechtsorientierte Perspektive ergab sich aus der UN-Erklärung über das *Recht auf Entwicklung* von 1986, die jedoch in Verbindung mit der Forderung nach einer *Neuen Internationalen Weltwirtschaftsordnung* und der Anerkennung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte auf Opposition bei den westlichen Staaten stieß. Dies änderte sich erst mit dem Wegfall ideologischer Diskurse mit dem Ende des Kalten Krieges und der Festsetzung der Unteilbarkeit der Menschenrechte auf der 1993 in Wien stattfindenden *Welt-Menschenrechtskonferenz*, durch die der Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Entwicklung offiziell bekräftigt wurde.¹⁹ Neben den UN-Konferenzen waren es in den 90er Jahren dann vor allem internationale Nichtregierungsorganisationen aus dem Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe, bei denen ein konzeptioneller Umschwung festzustellen war, „in which NGOs moved from being *needs-based and service driven* to a more strategic approach, in which rights issues were increasingly incorporated into their work.“²⁰ Gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Bewegungen aus dem *Süden*, stärkten sie rechtsbasierte Ansätze für kulturelle, ökonomische und soziale Gerechtigkeit, was sich ein erstes Mal vor

¹⁷ Uvin, Peter (2004): Human Rights and Development. Bloomfield: Kumarian Press. S. 3

¹⁸ Vgl. Ebd., S. 49

¹⁹ Vgl. Werther-Pietsch, Ursula (2008): Entwicklung und Menschenrechte. Kongruenz und Dilemmas. Studienreihe des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte Band 13/Manfred Nowak und Hannes Tretter (Hg.). Wien: Verlag Österreich. S. 22/23. Zitate: S. 38-41 und Nyamu-Musembi/Cornwall (2004), S. 8/9

²⁰ Gready, Paul/Ensor, Jonathan (Hg.) (2005): Reinventing Development? Translating Rights-Based Approaches from Theory into Practice. London/New York: Zed Books. S. 20

allem auf dem Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen zeigte.²¹ Auf UN-Ebene prägte die Initiative des damaligen Generalsekretärs Kofi Annan zur Reform der Vereinten Nationen sehr stark die enge Verknüpfung von Menschenrechten und Entwicklung, da er 1997 alle UN-Organisationen zu einem gemeinschaftlichen Verständnis eines menschenrechtsbasierten Ansatzes und zu dessen Integration in alle Aktivitäten und Programme der Vereinten Nationen aufforderte.²²

Auf theoretischer Ebene leistete vor allem Amartya Sen mit seinem *capability approach*, in dem er sein Konzept von Entwicklung als Freiheit entwickelte, einen sehr wesentlichen Beitrag. Sein Ansatz beeinflusste in der Folge zahlreiche Berichte und legte den Grundstein für die Entstehung eines Menschenrechtsansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit. Beispielsweise wurde im Auftrag des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte (OHCHR), ausgehend von Sens Überlegungen zu ökonomischen und nicht-ökonomischen Grundbedürfnissen, ein wissenschaftliches Team damit beauftragt „eine[n] konzeptionellen Rahmen[...], der den Armutsbegriff als Maximierung der Nutzungsmöglichkeit von individuellen Freiheiten – die im Sen’schen Sinn selbstbestimmte Lebensgestaltung – auf den Entwicklungsprozess übertragen und dies in Relation zum Menschenrechtssystem, (...), setzen sollte“ zu erarbeiten. In diesen Leitlinien zum Thema *A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies* (2002) sollte somit „[e]rstmal (...) Armutsbekämpfung aus einer normativen Perspektive mit Verpflichtung statt mit Solidarität argumentiert werden“.²³

Aufbauend auf dem Wandel der internationalen Politik, dem Engagement und Initiativen sowohl von multilateralen, bilateralen, als auch zivilgesellschaftlichen Akteuren und dem theoretischen Fundament Amartya Sens, implementierten seither zahlreiche Akteure der Entwicklungszusammenarbeit einen Menschenrechtsansatz, der sich auch in den *Millennium-Entwicklungszielen* wiederfinden lässt, in ihre Programme und Projekte. Trotz eines Grundverständnisses um die Basis des Ansatzes, existiert jedoch bis heute keine einheitli-

²¹ Vgl. **Alston, Philip/Robinson, Mary [Hrsg.]** (2005): *Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement*. Oxford [u.a.]: Oxford University Press. S. 2 und Nyamu-Musembi/Cornwall (2004), S. 10 und Gready (2005), S. 21

²² Vgl. **Hamm, Brigitte** (2003): *Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit – Ansätze und Erfahrungen von UNICEF und UNDP*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). S. 1 und **United Nations** (1997): *The Human Rights-Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among the UN Agencies*. http://www.hreoc.gov.au/social_justice/conference/engaging_communities/un_common_understanding_rba.pdf

²³ Vgl. Werther-Pietsch, Ursula (2008), S. 22/23. Zitate: S. 23

che Definition, was sich vor allem in der Praxis äußert, und sowohl Verständnis, als auch Implementierung eines Menschenrechtsansatzes variieren je nach Organisation/Akteur, und Kontext. Dennoch lassen sich Kernelemente ausmachen, die einen Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit kennzeichnen und auch in Bezug auf Kinderrechte wiederzufinden sind.

Basic Needs Approach	Human Rights Approach
Needs are met or satisfied	Rights are realised (respected, protected, facilitated, and fulfilled)
Needs do not imply duties or obligations, although they may generate promises	Rights always imply correlative duties or obligations
Needs are not necessarily universal	Human rights are always universal
Basic needs can be met by goal or outcome strategies	Human rights can be realised only by attention to both outcome and process
Needs can be ranked in a hierarchy of priorities	Human rights are indivisible because they are interdependent; there is no such thing as “basic rights”
Needs can be met through charity and benevolence	Charity and benevolence do not reflect duty or obligation
It is gratifying to state that “80% of all children have had their needs met to be vaccinated.”	In a human rights approach, this means that 20% of all children have not had their right to be vaccinated realised
The government does not yet have the political will to enforce legislation to iodise all salt	The government has chosen to ignore its duty by failing to enforce legislation to iodise all salt

Abbildung 1: Shifting the Paradigm²⁴

Wie diese Tabelle zeigt, steht im Zentrum des Menschenrechtsansatzes der Perspektivenwechsel von Bedürfnissen zu Rechten. Jeder Mensch hat den Anspruch auf die Erfüllung dieser Rechte und auch die Pflicht, diese Rechte zu achten, vor Verletzungen Dritter zu schützen und sie zu gewährleisten. An die Stelle von „Wohltätigkeit“ und „Hilfe“ in der Entwicklungszusammenarbeit treten der Rechtsanspruch jedes Individuums und die Einhaltung von Verpflichtungen durch Dritte. Die Verwirklichung eines Menschenrechtsansatzes wird jedoch auch häufig kritisiert, wobei die Vorwürfe von der Kritik an einzelnen

²⁴ Jonsson (2003), S.21

Elementen, beispielsweise zu politisch zu sein und somit den *Akteur* Staat zu sehr in den Mittelpunkt zu stellen, bis hin zur Infragestellung des Menschenrechtskonzeptes an sich, reichen.²⁵

2.1.3 Kinderrechte: Von Schutzrechten zu Partizipation

„Während die Geschichte der allgemeinen Menschenrechte – zumindest in Europa und Nordamerika – mit den bürgerlichen Freiheitsrechten begann, stand am Anfang der Kinderrechte nicht die Freiheit, sondern der *Schutz der Kinder*.“ Rechte bezogen sich somit zunächst auf Verpflichtungen der Eltern, ihre Kinder zu schützen, Kindern selbst wurden jedoch keine expliziten Rechte und deren Pflicht zur Gewährleistung zugesprochen. Aus dieser Perspektive entwickelten sich auch die Anfänge der Kinderrechte, die sich aus dem Bereich des Kinderarbeitsschutzes im 19. Jahrhundert ergaben, mit dem Ziel, Kinder als Potential für die Zukunft zu sehen – zunächst aus rein wirtschaftlichen Gründen.²⁶

Als Startpunkt der Entwicklung der Kinderrechte kann wohl die Initiative der Gründerin von Save the Children, Eglantyne Jebb, gesehen werden, die, aufgrund der Situation der Flüchtlingskinder im Balkan und in Russland kurz nach dem Ersten Weltkrieg, eine Satzung zum Wohl und über die Rechte des Kindes (*Children's Charter*) entwarf und dem Völkerbund in Genf übergab. Hieraus entstand die sogenannte *Genfer Erklärung* von 1924, die sich zwar ebenfalls auf Schutz und Wohlfahrt konzentrierte und hierbei keine rechtliche Verbindlichkeit besaß, jedoch ein erstes Mal grundlegende Rechte des Kindes festhielt. Mit dem Zweiten Weltkrieg verlief sich die Diskussion um Kinderrechte jedoch weitgehend und mit der Auflösung des Völkerbundes 1946 verlor auch die Genfer Erklärung ihre Grundlage.²⁷ Sowohl in der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* von 1948, als auch in den UN-Pakten von 1966 (vgl. Kapitel 2.1.1.), sind auf Kinder bezogene Aussagen enthalten, eine eigene Konvention der Rechte von Kindern kam jedoch lange Zeit nicht zustande. Zwar wurde im Jahr 1959 die *Erklärung der Rechte des Kindes* von der UN-Generalversammlung verabschiedet, diese war jedoch ebenso wie die *Genfer Erklärung* von 1924 international nicht verbindlich. 1978 reichte schließlich das Land Polen einen

²⁵ Vgl. Alston/Robinson (2005), S. 32

²⁶ Vgl. **Liebel, Manfred** (2007): Wozu Kinderrechte. Grundlagen und Perspektiven. München/Weinheim: Juventa Verlag, S. 14/15. Zitat: S. 14

²⁷ Vgl. **UNICEF (2003)**: Geschichte der Kinderrechte. Kinder haben Rechte. Zürich: Schweizerisches Komitee für UNICEF. http://assets.unicef.ch/downloads/kinderrechte_geschichte_dt.pdf, S. 1 und Liebel (2007), S. 16

Entwurf einer Kinderrechtskonvention bei der UN-Menschenrechtskommission ein, ein zweiter, konkreterer Entwurf, folgte 1980, der unterstützt durch das Engagement zahlreicher internationaler Nichtregierungsorganisationen, 1989 zur *Konvention über die Rechte des Kindes* führte.²⁸ UNICEF, das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, involvierte sich in diesen Prozess sehr spät, zeigte jedoch in der Folge großes Engagement bei der Mobilisierung der Länder, die Konvention, nachdem sie 1989 von der Generalversammlung verabschiedet wurde, zu ratifizieren und so trat die Kinderrechtskonvention (im Folgenden auch: CRC) bereits im September 1990 in Kraft. Mit der Ratifizierung der Kinderrechtskonvention wurde diese bis heute für 191 Staaten (ratifiziert von allen UN-Staaten mit Ausnahme von den USA und Somalia) rechtsverbindlich.²⁹

In Artikel 1 der CRC wird definiert, „a child means every human being below the age of eighteen years unless under the law applicable to the child, majority is attained earlier.“³⁰ Desweiteren ist die CRC der einzige Vertrag, der politische, bürgerliche, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vereinigt, was sehr wichtig für die Umsetzung von Kinderrechten in der Entwicklungszusammenarbeit, das sogenannte *Child Rights Programming*, ist.³¹ Ebenso wichtig für die Umsetzung von Kinderrechten sind die vier in der Konvention festgehaltenen Grundprinzipien: Erstens (Art.3/1 CRC) muss sich bei jeder Maßnahme und Entscheidung, die Kinder betrifft, am Wohl des Kindes (*best interests of the child*) und dessen kurz- und langfristigen Interessen orientiert werden. Dies betrifft beispielsweise auch die Verfügbarkeit von Ressourcen, um das Überleben, die Entwicklung und Partizipation der Kinder zu sichern. Zweites Grundprinzip (Art. 2 CRC) ist das Diskriminierungsverbot, das die Gleichbehandlung aller Kinder frei von jeglicher Form von Diskriminierung vorschreibt. Drittens müssen sich alle Maßnahmen und Entscheidungen am Recht auf Leben und auf bestmögliche Entwicklung (Art. 16 CRC) orientieren. Basierend auf Verteilungsgerechtigkeit und Chancengleichheit ist hierbei der Zugang zu Basisleistungen zu gewährleisten, das heißt, es sind positive Maßnahmen zu ergreifen, die garantieren, dass Programme und Projekte alle Mitglieder der Gesellschaft erreichen. Das vierte Grundprinzip betrifft das Recht auf Partizipation (Art.12 CRC) von Kindern.

²⁸ Vgl. UNICEF (2003), S.2

²⁹ Bayefski.com (2010): Status of Ratification. CRC. http://www.bayefsky.com/pdf/crc_ratif_table.pdf und Jonsson (2003), S. 10

³⁰ United Nations (1989): Convention on the Rights of the Child. <http://www2.ohchr.org/english/law/crc.htm> [2.12.2010]

³¹ Vgl. Jonsson (2003), S. 13-15

„It is closely linked to the best interest of the child, because it stresses that children’s opinions are important and their views must be taken into account concerning the realisation of their rights. They should participate in decisionmaking processes that affect them, in a manner appropriate to their evolving capacities.“³²

Um den Schutz von Kindern vor jeglicher Art der Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch zu spezifizieren, sind, in der Folge außerdem die beiden Zusatzprotokolle zur Kinderrechtskonvention entstanden, das *Fakultativprotokoll über Kinder in bewaffneten Konflikten* (in Kraft seit 2002) und das *Fakultativprotokoll über Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie* (in Kraft seit 2002)³³. Der in der Konvention festgelegte Schutz vor Kinderarbeit wird desweiteren auch von der ILO-Konvention Nr. 182, dem *Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit* (1999), ergänzt.³⁴

Für die internationale Überwachung der Einhaltung der CRC und der Zusatzprotokolle ist der Ausschuss für die Rechte des Kindes zuständig, dem momentan 18 internationale unabhängige Expert_innen angehören und der, im Zuge der in Kapitel 2.1.1. erläuterten Staatenberichtspflicht, die Berichte der Mitgliedsstaaten überprüft. Einzigartig ist jedoch, dass in Artikel 45 explizit festgelegt wird, das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) sowie internationale und nationale NGOs in die Staatenberichtsüberprüfung und Umsetzung der CRC mit einzubeziehen.³⁵

Zu nennen ist außerdem die enge und interdependente Beziehung zwischen der Kinderrechtskonvention und der *Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau* (CEDAW), da diese sich meist gegenseitig bedingen. „Historically, respect for children’s rights has always been preceded by an increasing realisation of women’s rights“ und umgekehrt. Dies wird beispielsweise sehr deutlich, wenn es um die Übertragung von HIV-

³² Vgl. Nowak (2002), S. 106, United Nations (1989) und Jonsson (2003), S. 17. Zitat: Jonsson (2003), S. 17

³³ Vgl. **United Nations** (2000)a: Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict. <http://www2.ohchr.org/english/law/crc-conflict.htm> [2.12.2010] und **United Nations** (2000)b: Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography. <http://www2.ohchr.org/english/law/crc-sale.htm> [2.12.2010]

³⁴ Vgl. **ILO (International Labour Organisation)** (1999): Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit. <http://www.ilo.org/ilolex/german/docs/gc182.htm> [25.1.2011]

³⁵ Vgl. United Nations (1989)

Infektionen von der Mutter auf das Kind geht. Ebenso setzen häusliche Gewalt und Gewalt gegen Frauen allgemein, Kinder einem erhöhten Risiko aus.

„Measures must therefore be taken to eliminate these threats, as they almost always have a negative impact on children’s well-being in the family and the community. Girls are at particular risk of violence and abuse when gender-based violence is not addressed and adequate measures taken to raise women’s and girls’ overall social status.“³⁶

Im März 2010 wurde außerdem die Ausarbeitung eines Individualbeschwerdeverfahrens zur Kinderrechtskonvention vom UN-Menschenrechtsrat beschlossen, was einen sehr wichtigen Schritt in der Entwicklung der Kinderrechte darstellt.³⁷

2.1.4 Kinderrechtliche Entwicklungen in der EZA

Wie in Kapitel 2.1.2. erwähnt, entwickelte sich der Menschenrechtsansatz in Bezug auf die Entwicklungszusammenarbeit sehr fragmentiert. Zwar bezog sich ein wesentlicher Teil hierbei immer wieder auch auf Kinderrechte³⁸, doch trotz zahlreicher Fortschritte der wissenschaftlichen Diskussion um die Rechte von Kindern und die Umsetzung der Kinderrechtskonvention (KRK), kann auch heutzutage noch nicht von einem expliziten Kinderrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit gesprochen werden. Vielmehr dreht sich die Diskussion hier um *Child Rights Programming*, das jedoch von diversen Organisationen unterschiedlich interpretiert wird. Aufgrund des Fokus‘ dieser Arbeit auf die Entwicklung der Konzepte auf multilateraler Ebene kann eine Analyse der verschiedenen Akteure und deren Programme an dieser Stelle leider nicht erfolgen, es muss jedoch angemerkt werden, dass vor allem nationale und internationale Nichtregierungsorganisationen und auch bilaterale Akteure bemerkenswerte Beiträge in Richtung der Ausarbeitung und Umsetzung eines Kinderrechtsansatzes entwickelt haben.

Auf multilateraler Ebene war UNICEF wohl die erste Organisation, die explizit einen rechtsbasierten Ansatz in die Programmarbeit aufnahm. Bereits in den 80er Jahren übte UNICEF fundamentale Kritik an der ökonomisch fokussierten Strukturanpassungspolitik der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds, was beispielsweise in dem Konzept *Adjustment with a human face* (1987) zum Ausdruck kam. Hierin warnte UNICEF vor wei-

³⁶ Vgl. Jonsson (2003), S. 17/18. Zitate: Ebd.

³⁷ Vgl. z.B. **CRIN (Child Rights Information Network)** (2010): HRC to develop communications procedure for violations of children's rights. <http://www.crin.org/resources/infodetail.asp?id=22274> [31.1.2011]

³⁸ Vgl. Werther-Pietsch (2008), S. 46

terer Marginalisierung der betroffenen Menschen und forderte mehr Konzentration auf selbstverantwortliche Konzepte (*empowerment*).³⁹ Mit der Kinderrechtskonvention erhielt UNICEF, als einzige UN-Organisation explizit das Mandat, Kinderrechte zu schützen und zu verwirklichen.

„Unicef, a UN development agency charged with protecting the rights of children, views child development as the core of sustainable development, and thus has been in the forefront of efforts to bring development theories and human rights principles together in a strategy capable of realising the rights of children.”⁴⁰

Anfang der 90er Jahre orientierte sich das Kinderhilfswerk jedoch zunächst weiterhin an einem bedürfnisorientierten Ansatz und konzentrierte sich hierbei auf einzelne Problemfelder wie die Verringerung von Kindersterblichkeit, Impfschutz von Kindern, Vitamin A-Versorgung und andere essentielle Gesundheits- und Nahrungsmittelversorgungsinterventionen.

„They were less successful, however, in achieving some other goals with more complex causality, such as protein-energy malnutrition, maternal mortality, education, sanitation, and hygiene. Improvements in these areas require that individuals, families, and communities become empowered in a way that service delivery-focused basic needs strategies cannot normally achieve.”⁴¹

Dies änderte sich seit dem Jahr 1995, mit Carol Bellamy als neuer Direktorin des Kinderhilfswerkes, und mit dem Aufruf Kofi Annans im Jahre 1997, in dem er festsetzte, Menschenrechte seien die Grundlage jeder UN-Aktivität aller Organisationen (vgl. Kapitel 2.1.2.).

„UNICEF’s Mission Statement was revised in 1996 to recognise the CRC and CEDAW as the foundations for the organisation’s work. The Mission Statement also recognised the goals set at the World Summit for Children (WSC) in 1990 as obligations of countries that have ratified the CRC.”⁴²

Es folgten zahlreiche grundlegende Berichte von UNICEF, die eine kinderrechtsbasierte Entwicklungszusammenarbeit und deren konkrete Umsetzung definierten. Eines der ersten Dokumente, das vor allem die Implementierung eines Menschenrechtsansatz in der Pro-

³⁹ Vgl. Nyamu-Musembi/Cornwall (2004), S. 21 und Gready/Ensor (Hg.) (2005), S. 20 und Jonsson (2003), S. 6

⁴⁰ Jonsson (2003), S. 6

⁴¹ Vgl. Ebd. S. 10. Zitat: Ebd.

⁴² Nyamu-Musembi/Cornwall (2004), S. 21

grammarbeit erläuterte, waren die 1998 herausgegebenen *Unicef Guidelines for Human Rights-Based Programming*. Darauf folgte das Programm über *Co-operation for Children and Women from a Human Rights Perspective* (1999), das darlegte, wie UNICEF durch sein Mandat, und den durch Kinderrechte geschaffenen normativen Rahmen, die praktische Arbeit effektiver gestalten könne. Eines der wichtigsten Dokumente ist desweiteren das aus der *General Assembly Special Session on Children* im Mai 2002 hervorgegangene Dokument *A World Fit for Children*, das alleine durch den Titel den Perspektivenwechsel der letzten zehn Jahre deutlich macht: „No longer should the purpose be to change or prepare children for the world, but instead to make the world fit for its children.“⁴³ Fokus dieses Dokuments war ein Aktionsplan mit dem Ziel, langfristig eine sichere und stabile Umwelt für Kinder zu schaffen. „With the plan, governments committed to a timebound set of specific goals, strategies and actions in four priority areas: promoting healthy lives; providing quality education; protecting against abuse, exploitation and violence; and combating HIV and AIDS.“ Mit der hiermit einhergehenden Aufforderung an die Länder zur Berichterstattung der Fortschritte, sollte eine Ergänzung zu den Millennium-Entwicklungszielen geschaffen werden, die sich explizit Kinderrechten annimmt.

„Reports on the Millennium Development Goals highlight progress in poverty reduction and the principal social indicators, while the World Fit for Children reports go into greater detail on some of the same issues, such as education and child survival. But they also extend their coverage to child protection, which is less easy to track with numerical indicators.“⁴⁴

2.2 Kinderschutz – Definitionen, Strukturen und Umsetzung

2.2.1 Eingrenzung des Konzeptes

Basierend auf den in Kapitel 2.1. erläuterten, grundlegenden Entwicklungen eines Menschenrechtsansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit, soll nun das Recht auf Schutz von Kindern genauer betrachtet werden.

Der Begriff Kinderschutz (*Child Protection*) ist hierbei oftmals ein nicht hinreichend definiertes Schlagwort und bedarf bei intensiverer Beschäftigung zunächst einer Ein- und Ab-

⁴³ Vgl. Jonsson (2003), S. 10. Zitat: Ebd.

⁴⁴ **Ban Ki-Moon** (2007): Children and the Millenium Development Goals. Progress towards A World Fit for Children. New York: UNICEF.
http://www.unicef.org/publications/files/Children_and_the_MDGs.pdf, S. 10. Zitate: Ebd

grenzung. Hinzu kommt die unterschiedliche Verwendung in verschiedenen Situationen und von verschiedenen Organisationen. Im Folgenden wird der englische Ausdruck *Child Protection*, aufgrund der Prägung des Konzeptes in der englischen Literatur parallel zu der deutschen Übersetzung *Kinderschutz* verwendet.

“In its simplest form, child protection addresses every child’s right not to be subjected to harm. It complements other rights that, inter alia, ensure that children receive that which they need in order to survive, develop and thrive.”⁴⁵

Hieraus wird bereits deutlich, dass Kinderschutz ein sehr breitgefächertes Konzept ist, das zahlreiche verschiedene Themenbereiche und Ansätze inkludiert. Im Zentrum steht die Verpflichtung, Kinder vor allen Formen der Gewalt, Ausbeutung und des Missbrauchs zu schützen beziehungsweise das Recht auf angemessene Betreuung und Regeneration, falls Kinder zu Opfern werden, zu gewährleisten⁴⁶. Aus einer menschenrechtlichen Perspektive ist die Basis für den Kinderschutz auf die Kinderrechtskonvention, deren Zusatzprotokolle und andere internationale und regionale Verträge zurückzuführen. Dies kommt sehr gut in der folgenden Definition der unabhängigen Kinderrechtsorganisation Save the Children zum Ausdruck:

Save the Children defines child protection as measures and structures to prevent and respond to violence, abuse, exploitation and neglect affecting children. The goal of child protection is to promote, protect and fulfil children’s rights to protection from violence, abuse, exploitation and neglect as expressed in the UN Convention on the Rights of the Child and other human rights, humanitarian and refugee treaties and conventions, as well as national laws.⁴⁷

Konkrete Beispiele aus dem Bereich des Kinderschutzes sind beispielsweise das Recht jedes Kindes vor sexuellem Missbrauch und Ausbeutung, vor Kinderhandel, vor gefährlicher Arbeit, vor dem Leben oder der Arbeit auf der Straße geschützt zu werden. Ebenso aber auch der Schutz vor den Auswirkungen bewaffneter Konflikte und der Involvierung in kriegerische Handlungen, vor der Beschneidung weiblicher Genitalien (*female genital mutilation/cutting* - FGM/C) und vor Kinderheirat oder strukturellen Verletzungen, durch

⁴⁵ UNICEF/Inter-Parliamentary Union (2004): Child Protection: A handbook for Parliamentarians. http://www.unicef.org/publications/files/Guide_Enfants_OK.pdf S. 8

⁴⁶ Vgl. Beispielsweise UNICEF (2006): What is Child Protection? Child Protection Information Sheets. http://www.unicef.org/publications/files/Child_Protection_Information_Sheets.pdf , S. 1

⁴⁷ Save the Children (2008): A ‘Rough Guide’ to Child Protection Systems. http://saievac.info/editor_uploads/File/A%20Rough%20Guide%20to%20Child%20Protection%20System_9_Feb09.pdf , S.2

beispielsweise fehlenden Zugang zu Rechtssystemen, durch diskriminierende Gesetze oder fehlende Geburtenregistrierung.

All diese Formen von Missbrauch, Gewalt und Ausbeutung sind meist schwer voneinander zu abzugrenzen, bedingen sich gegenseitig und haben weitreichende Auswirkungen auf andere, das Wohl des Kindes gefährdende, Bereiche. Beispielsweise „[h]armful and abusive practices against children, (...), exacerbate poverty, social exclusion and HIV, and increase the likelihood that successive generations will face similar risks.“⁴⁸ Außerdem sind der Kontext beziehungsweise die Ursachen, die zu derartigen Kinderrechtsverletzungen führen, sehr unterschiedlich. Gewalt gegen Kinder und Kinderprostitution haben beispielsweise oft ökonomische Gründe, andere Kinderrechtsverletzungen können eng verknüpft mit Traditionen, sozialen Werten und Normen oder Eigentumsfragen sein.⁴⁹ Maßnahmen zum Schutz von Kindern müssen somit stets alle Faktoren und Wechselwirkungen berücksichtigen und miteinbeziehen. Trotz der zunehmend steigenden internationalen und nationalen Aufmerksamkeit bei besonders schwerwiegender Gewalt gegen Kinder, wie Kinderhandel, sexuellem Missbrauch und Ausbeutung, oder den Auswirkungen von bewaffneten Konflikten auf Kinder, wird *routinemäßigen* Formen von Gewalt gegen Kinder im eigenen Zuhause, in Schulen, in Betreuungs- oder Justizeinrichtungen oder in ihren Gemeinschaften, oftmals noch viel zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt.⁵⁰

Den rechtlichen Rahmen in Bezug auf den Kinderschutz, bildet, neben den wichtigsten Internationalen Menschenrechtsverträgen und deren Überwachungsmechanismen (vgl. Kapitel 2.1.1.), die Kinderrechtskonvention von 1989. Die CRC ist die grundlegende Basis für die Umsetzung von Kinderrechten und definiert auch den Schutz von Kindern sehr explizit. Auf der Basis des *Diskriminierungsverbotes* (Artikel 2) und dem *Vorrang des Kindeswohl* (Artikel 3), sind die wichtigsten Rechte zum Schutz von Kindern in der Kinderrechtskonvention die Artikel 19, 20, 21, 25 und 32-40 (vgl. Anhang). Diese Rechte werden ergänzt durch die bereits erwähnten Zusatzprotokolle der Konvention. Ausgehend von der Kinderrechtskonvention enthalten regionale menschenrechtliche Vertragswerke, wie die des Europarates und der Europäischen Union (EU), der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) oder der Afrikanischen Union (AU, früher *Organization of African Union*, O-

⁴⁸ Vgl. UNICEF (2008)a: UNICEF Child Protection Strategy. Executive Board. Annual Session 2008. 3-5 June 2008. http://www.unicef.org/protection/files/CP_Strategy_English.pdf, S. 2. Zitat: Ebd.

⁴⁹ UNICEF/Inter-Parliamentary Union (2004), S. 8

⁵⁰ Pinheiro, Paulo Sérgio (2006): World Report on Violence against Children. United Nations: Genf. http://www.crin.org/docs/UNVAC_World_Report_on_Violence_against_Children.pdf S. 3

AU) Verpflichtungen aus dem Bereich des Kinderschutzes. Die *African Charter of the Welfare of the Child* der AU stellt beispielsweise ein umfangreiches Regelwerk zum Schutz von Kindern dar, das explizite Bestimmungen zur Eliminierung jeglicher Formen der Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch enthält, wie das Verbot schädlicher traditioneller Praktiken und die Festsetzung eines Mindestheiratsalters von 18 Jahren (vgl. Art. 21).⁵¹

Zu den wichtigsten menschenrechtlichen Vertragswerken kommen internationale völkerrechtliche Verpflichtungen hinzu, wie das *Rome Statute of the International Criminal Court* (1998), die *Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War* (1949) und die beiden Zusatzprotokolle der Genfer Konvention, die *Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction* (1980), die *Hague Convention on the Protection of Children and Cooperation in respect of Intercountry Adoption* (1993) und die ILO-Konventionen Nr. 29 (*Forced Labour Convention*, 1930), Nr. 138 (*Concerning Minimum Age for Admission to Employment*, 1973) und Nr. 182 (*Worst Forms of Child Labour*, 1999).⁵² Insoweit Staaten die jeweiligen Konventionen und Verträge ratifiziert haben, sind sie verpflichtet, dies in nationales Recht umzusetzen und so den legalen Rahmen für den Schutz von Kindern zu garantieren. Ebenso sind Regierungen dafür verantwortlich, Kinder, Familien, Schulen, *communities*⁵³ und andere relevante Akteure im Bereich des Kinderschutzes in ihrer Rolle adäquat zu unterstützen. Ausgangspunkt jeder Überlegung und Maßnahme muss hierbei die Erfahrung und Entscheidung des Kindes selbst sein.⁵⁴

⁵¹ Vgl. Pinheiro (2006), S. 38 und **African Union** (1990): African Charter on the Rights and Welfare of the Child. http://www.africa-union.org/official_documents/Treaties_%20Conventions_%20Protocols/a.%20C.%20ON%20THE%20RIGHT%20AND%20WELF%20OF%20CHILD.pdf

⁵² Vgl. z. B. **Save the Children** (2008), S. 26/27

⁵³ *Communities* werden in dieser Arbeit als Gemeinschaften und Gruppen definiert, die sich geographisch nahe sind, wie beispielsweise in einem Dorf. Gemeinschaftsbasierte Mechanismen (*community-based mechanisms*) werden meist definiert als lokale Organisationen in der Gemeinschaft, die entweder formal, sogenannte *CBOs*, oder zivilgesellschaftlich, sogenannte *CSOs*, organisiert sind. Ebenso gelten zahlreiche schützende Mechanismen, wie beispielsweise erweiterte Familienstrukturen als gemeinschaftsbasierte Mechanismen. Vgl. hierzu z.B. **Eynon, Alyson/Lilley, Sarah** (2010): Strengthening National Child Protection Systems in Emergencies through Community-based Mechanisms. A Discussion Paper. Child Protection Working Group/Save the Children UK: London. <http://oneresponse.info/GlobalClusters/Protection/CP/Documents/Strengthening%20National%20CPS%20low%20res.pdf>, S. 7

⁵⁴ Vgl. Pinheiro (2006), S. XVIII und S. 36

2.2.2 Der Systemansatz im Kinderschutz

Wie bereits erläutert, verfolgt ein Großteil der multilateralen, bilateralen und auch internationalen, nationalen und nicht-staatlichen Akteure, einen klaren kinderrechtlichen Ansatz in der Praxis der internationalen Zusammenarbeit. Durch die CRC mandatiert, wird UNICEF besonders im Bereich des Kinderschutzes in der praktischen Umsetzung eine zentrale Koordinierungsfunktion zugesprochen. UNICEF definiert sein Verständnis eines Menschenrechtsansatzes wie folgt:

In summary, UNICEF's understanding of and implementation of a rights-based approach to development means that rights provide the ethical basis for their work; that it provides a tool for analysis of the complex web of social and political relationships that must be understood before any intervention; that in order for it to be grounded it must be integrated into a community capacity building programme that enables people (e.g. children) to claim their rights, while also empowering the obligation holders (e.g. parents, communities and government agencies).⁵⁵

Aufgrund des oftmals sehr umfassenden Mandats von internationalen Kinderrechtsorganisationen bezieht sich die Umsetzung eines Kinderrechtsansatzes in dieser Arbeit ebenso auf Maßnahmen zum Schutz von Kindern in der humanitären Hilfe, der Entwicklungszusammenarbeit und insbesondere auf Aktivitäten in Transitionsphasen, in denen sich diese Bereiche überschneiden (vgl. Kapitel 3). Im Zentrum steht hierbei immer, „[t]o define *capacity gaps*, that is, areas in which claim-holders need support to claim their rights and duty-bearers require support to fulfil their responsibilities in regard to human rights. These gaps then become the focus of programming (...).“⁵⁶ Die *klassische* Programmarbeit im Bereich Kinderschutz verfolgt hierbei meist einen themenbasierten Ansatz, das heißt der Fokus ist auf einzelne prioritäre Themenbereiche wie Kinderhandel, Straßenkinder, Kinderarbeit oder HIV/AIDS gerichtet. Neuere Tendenzen gehen jedoch verstärkt in Richtung einer holistischen systemischen Herangehensweise. Dies zeichnete sich bereits in der umfassenden UN-Studie *Gewalt gegen Kinder* des unabhängigen Experten Paulo Sérgio Pinheiro aus dem Jahre 2006⁵⁷ ab. Der erste Punkt der Empfehlungen dieser Studie mit der Überschrift „Strengthen national and local commitment and action“, lautet:

“I recommend that all States develop a multi-faceted and systematic framework to respond to violence against children which is integrated into national planning processes. A national strategy, policy or plan of action on violence against children with realistic and time-bound targets,

⁵⁵ Nyamu-Musembi/Cornwall (2004), S. 23

⁵⁶ Jonsson (2003), S. 11

⁵⁷ Vgl. Pinheiro (2006)

coordinated by an agency with the capacity to involve multiple sectors in a broad-based implementation strategy, should be formulated. National laws, policies, plans and programmes should fully comply with international human rights and current scientific knowledge. The implementation of the national strategy, policy or plan should be systematically evaluated according to established targets and timetables, and provided with adequate human and financial resources to support its implementation.”

Desweiteren betonte Pinheiro die Notwendigkeit, dass ein derartiger systemischer Rahmen sowohl Komponenten der Prävention aller Formen von Gewalt gegen Kinder in allen Situationen und für die Betreuung und Rehabilitation für Kinder, die Opfer von Gewalt wurden, als auch Komponenten für die Bewusstseinsbildung, dem Auf- und Ausbau von Kapazitäten, der Forschung und Datenerfassung beinhalten müsse.⁵⁸ Diese Empfehlung aufnehmend, entwickelten führende Organisationen im Bereich des Kinderschutzes wie UNICEF, Save the Children und UNHCR einen Systemansatz für den Kinderschutz beziehungsweise begannen die Praxis des Kinderschutzes mit systemtheoretischen Ansätzen zu verknüpfen und durch Praxisbeispiele und Studien zu untermauern. Dieser Ansatz befindet sich somit gerade im Aufbau und zeigt sehr gut die aktuelle Praxis in der Umsetzung von und Beschäftigung mit dem Schutz von Kindern in der internationalen Zusammenarbeit. Aufgrund der bisher mangelnden Auseinandersetzung mit diesem Ansatz im deutschen Sprachraum, wird im Folgenden auf den englischen Terminus *Child Protection System* zurückgegriffen.

UNICEFs Wandel von einer projektzentrierten hin zu einer umfassenderen holistischen Perspektive ist bereits in der im Juni 2008 herausgegebenen *Child Protection Strategy* erkennbar:

„Preventing and responding to violence, exploitation and abuse is essential to ensuring children’s rights to survival, development and well-being. The vision and approach to UNICEF is to create a protective environment, where girls and boys are free from violence, exploitation, and unnecessary separation from family; and where laws, services, behaviours and practices minimize children’s vulnerability, address known risk factors, and strengthen children’s own resilience. This approach is human rights-based, and emphasizes prevention as well as the accountability of governments. It enhances aid effectiveness by supporting sustained national capacity for child protection. Finally, it reflects children’s own roles and resilience as agents of change and actors in strengthening the protective environment.”

⁵⁸ Vgl. Pinheiro (2006), S. 18. Zitat: Ebd.

Neben dem hier deutlich werdenden Fokus auf das Schaffen eines *schützenden Umfeldes*, zu dem der legislative Rahmen ebenso wie Dienstleistungen, Verhaltensweisen und Praktiken und die Verantwortlichkeit der Akteure gehören, wird ebenfalls das Ziel, durch die Stärkung nationaler Kapazitäten die Hilfsleistungen effektiver zu gestalten, betont. Die *Child Protection Strategy* unterstreicht desweiteren fünf Grundprinzipien bei Maßnahmen, die zu einem schützenden Umfeld von Kindern beitragen sollen: 1. Die Stärkung nationaler *protection systems* 2. Die Unterstützung sozialen Wandels 3. Die Förderung von Kinderschutz während Konflikten und Naturkatastrophen und (themenübergreifend) 4. Wissensmanagement und *evidence-building* sowie 5. *Agenten des Wandels* berufen und fördern.⁵⁹

Ein erster Meilenstein zu einem expliziten Systemansatz im Kinderschutz war die Konferenz *Global Child Protection Systems Mapping Workshop*, die Anfang Juni 2008 in Bukarest stattfand und als Erfahrungsaustausch relevanter Akteure diente. Im Abschlussdokument dieser Konferenz wurden zwar bereits die wichtigsten Eckpfeiler eines *Child Protection Systems*, aber auch die Aufforderung zu einer weiteren fundierten Auseinandersetzung, mit dem Ziel eines allgemeinen Verständnisses des Systemansatzes, festgehalten.⁶⁰ Daraufhin beauftragte UNICEF im Jahre 2009 die *Chapin Hall* der Universität von Chicago in Kooperation mit dem *Child Protection Research Center (CPRC)* der *American Humane Association*, bisherige Erkenntnisse und Praktiken zu evaluieren und einen Systemansatz im Kinderschutz theoretisch zu fundieren. Hierbei wurde geprüft, inwieweit ein systemtheoretischer Ansatz adäquat sei und in der Praxis des Kinderschutzes Anwendung finden kann. Ziel dieser Studie mit dem Titel *Adapting a Systems Approach to Child Protection: Key Concepts and Considerations* war es jedoch nicht, bereits konkrete Definitionen festzulegen, sondern mehr „to highlight the key components that will be found in any child protection system and to encourage a robust and transparent conversation among key stakeholders as to how the definition of these components will impact child protection.“⁶¹ Zunächst wurden hierbei von den Autor_innen die Elemente eines sozialen Systems im

⁵⁹ Vgl. UNICEF (2008)a, S. 2/3. Zitat: S. 2

⁶⁰ Vgl. UNICEF (2008)b: Global Child Protection Systems Mapping Workshop. Summary of Highlights. http://www.unicef.org/videoaudio/PDFs/global_child_protection_workshop.pdf

⁶¹ Vgl. **Wulczyn, Fred u.a.** (2010): *Adapting a Systems Approach to Child Protection: Key Concepts and Considerations*. Chicago: Chapin Hall. http://www.unicef.org/protection/files/Adapting_Systems_Child_Protection_Jan__2010.pdf, S. 1/2. Zitat: S. 2

Allgemeinen analysiert, um in einem weiteren Schritt die Anforderungen und Rahmenbedingungen eines *Child Protection Systems* herauszuarbeiten.

Unter einem System verstehen die Autor_innen im Allgemeinen „a collection of components or parts that are organized (i.e., connected to each other) around a purpose or goal.“ Im Falle des sozialen Kinderschutzsystems wird desweiteren definiert, dass das Ziel des Systems eben dieses innerhalb eines normativen Rahmens (Gesetze, politischen Richtlinien sowie Gemeinschaftsstrukturen) legitimiert. Das System selbst weist zudem Charakteristika auf, die im Folgenden kurz zusammengefasst werden. Zunächst sind verschiedene soziale Systeme stets miteinander verbunden und in andere Systeme eingebettet. In Bezug auf ein *Child Protection System* bedeutet das, dass die verschiedenen Akteure auf verschiedenen Ebenen als eigene Subsysteme (Kind, Familie, Gemeinschaft, etc.) das System als ganzes maßgeblich gestalten und durch die Intensität der Interaktion miteinander die Effektivität und Stärke des Systems bestimmen. Verschiedene Systemkomponenten interagieren miteinander und müssen in Beziehung zu dem Ziel des Gesamtsystems koordiniert werden, da sie das Umfeld und den Kontext eines Systems prägen. Systeme sind somit reziprok und bi-direktional. Dies berücksichtigend, müssen Grenzen des Systems definiert werden, was beispielsweise in Bezug auf die Verantwortlichkeit innerhalb eines *Child Protection Systems* sehr wichtig ist, um Entscheidungen treffen zu können.

„Where the boundary is set is a matter of local choice, determined in part by preexisting structures, local culture, and other aspects of the normative framework. The system approach makes it clear that there is a choice to be made and that in making a particular choice, one has to understand how other parts of the system are affected.“⁶²

Desweiteren besteht ein System aus Funktionen, Strukturen und Kapazitäten. Funktionen sind Aktivitäten, die der Zielerreichung des *Child Protection Systems* dienen. Dazu zählen beispielsweise zum einen Entscheidungsprozesse des Fallmanagements (Begutachtung, Ermittlung, Betreuungsentscheidungen, etc.) und zum anderen auch die Stärkung dieser Prozesse durch ausreichende Kapazitäten (durch Forschung und Evaluation, der Verteilung von Ressourcen und Koordination, etc.). Mit Strukturen wird hingegen die Art und Weise bezeichnet, in der die verschiedenen Komponenten eines Systems organisiert und miteinander verbunden sind. Im Falle von *Child Protection Systems* sind dies beispielsweise politische Richtlinien, Gesetze, Normen und Standards, Regulierungen und Koordinati-

⁶² Vgl. Wulczyn, Fred u.a (2010), S. 10-12. Zitate: S. 10

onsmechanismen. Hierzu zählt auch die institutionelle Struktur, was beispielsweise Regierungsabteilungen und Organisationen sowie deren Kapazitäten inkludiert. Strukturen und Funktionen sind somit interdependent und im Bezug auf Effektivität und Zielerreichung stark abhängig von Kapazitäten (materielle Ressourcen, Ausstattung, ausgebildetes Personal, Finanzierung sowie auch Entscheidungsprozesse, etc.). Ein essentieller Faktor im System ist daher auch die Verteilung der Kapazitäten.

Eine weitere Eigenschaft ist zudem die Dynamik des Systems, das heißt es befindet sich stets in einem Stadium von *constant and discontinuous change* und ist hierdurch in einen weiteren Kontext eingebettet. Hierbei wird davon ausgegangen, dass das System in der Lage sein muss, Wandel des Kontextes zu adaptieren, aber der Wandel des Systems ebenso den Kontext beeinflusst. Der Kontext eines Kinderschutzsystems bezieht somit nicht nur das Kind selbst, die Familie und die Gemeinschaft, sondern auch weitreichende sozio-ökonomische und politische Faktoren mit ein. Ein sehr gutes Beispiel hierfür sind bewaffnete Konflikte und deren Auswirkungen auf Strukturen, Funktionen und Kapazitäten des *Child Protection System*.⁶³ Als ein sehr wichtiges konstituierendes Element eines sozialen Systems im Allgemeinen und eines *Child Protection System* im Speziellen, wird außerdem der Fürsorgeprozess (*process of care*) genannt. “[S]tudies of service systems and the extent to which they achieve the outcomes for which they were designed reveal that it is the process of care that promotes an effective and integrated preventive approach to child protection and delivers better overall service to clients.”⁶⁴ Als Elemente dieses Prozesses werden hierbei nicht nur Faktoren wie die Organisationskultur, Richtlinien und Protokolle oder Kommunikation und Feedback innerhalb des Systems betont, sondern auch die Art und Weise wie die verschiedenen Strukturelemente eines Systems miteinander interagieren. Die enge Kooperation und Koordination aller Akteure auf allen Ebenen, sowie die Festlegung von Verantwortlichkeit (*accountability*) innerhalb des Systems sind ebenfalls eine elementare Eigenschaft des Systems. „Fundamentally, system accountability refers to mechanisms or operations designed to ensure that system goals are met. (...) [H]olding actors responsible for adhering to policies, procedures, and standards is a key part of the accountability process.”⁶⁵ Im Hinblick auf all diese genannten Charakteristika wird in einem letzten Punkt von den Autor_innen die Notwendigkeit von *governance of complex*

⁶³ Vgl. Wulczyn u.a. (2010), S. 12-14

⁶⁴ Ebd. S. 15

⁶⁵ Vgl. Ebd. (2010). S. 15/16. Zitat: Ebd.

systems hervorgehoben, wodurch die Notwendigkeit einer Instanz beschrieben wird, die flexibel verschiedene Erfahrungen, Positionen und Perspektiven aller Akteure zusammenführen und idealerweise gegenseitiges Lernen, Innovation und institutionelle Verlinkungen innerhalb der Komplexität des Systems fördern und koordinieren soll.

Aus dieser Zusammenfassung ergeben sich nun zahlreiche Erkenntnisse für ein *Child Protection System*, wobei beachtet werden muss, wie auch die Autor_innen oben genannter Studie betonen, dass hierbei lediglich *Nuancen* gesetzt werden können, da sich der Ansatz noch stark in der Entwicklung befindet und sich mit der Praxis dynamisch weiterentwickelt. Mit dem Wandel von Systemen verändern sich außerdem auch die Anforderungen an ein System, was ebenfalls immer mitgedacht werden muss. Einig sind sich die Autor_innen jedoch, dass

„[s]ystems work best when symmetry exists between the system’s goals, its structures, functions, and capacities and the normative context in which it operates. Children are effectively protected by such systems when both the system and the normative context in which it is embedded places the highest priority on assuring children are free from violence, abuse, exploitation, and other forms of maltreatment.”⁶⁶

Einen Überblick über die Zusammenhänge der bisher erläuterten Komponenten eines *Child Protection Systems* gibt folgende Grafik:

⁶⁶ Vgl. Wulczyn u.a. (2010), S. 17/18. Zitat: S. 18

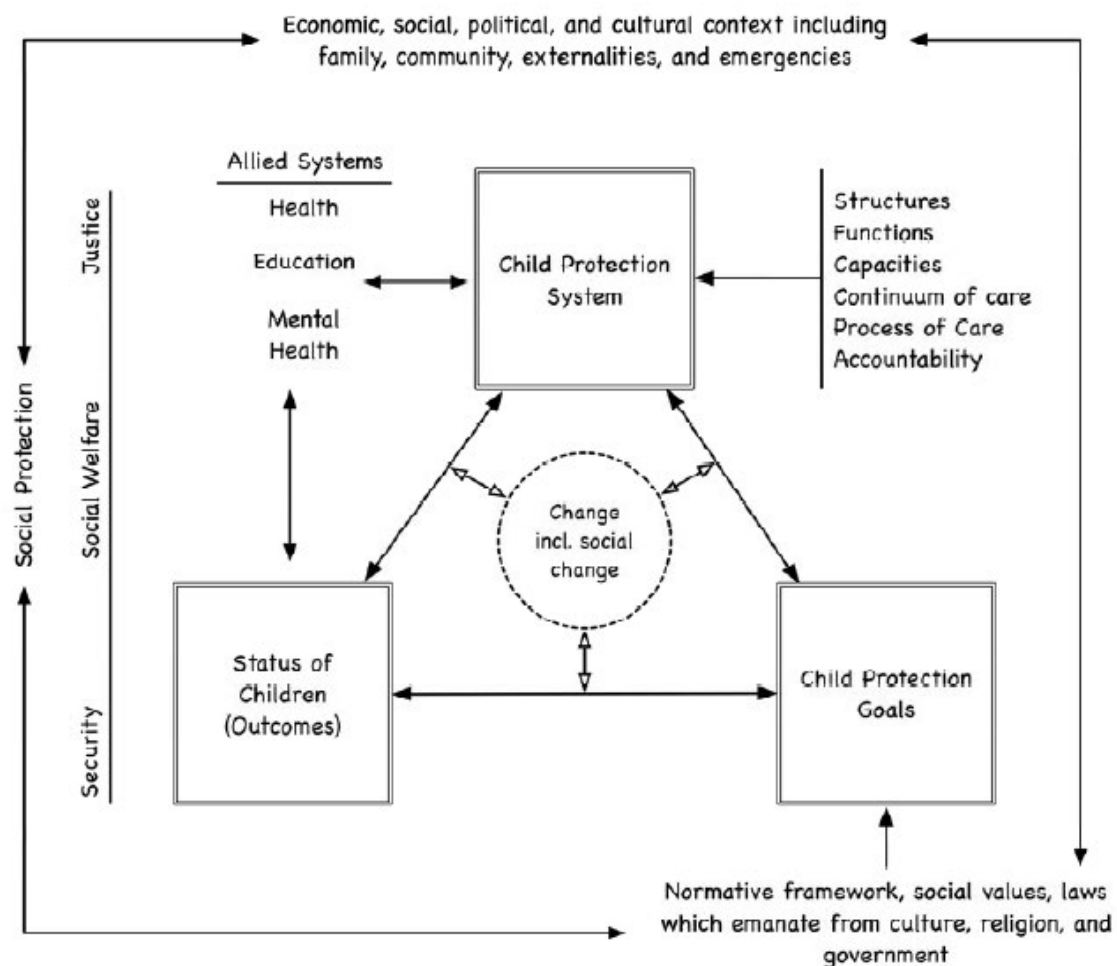


Abbildung 2: Child Protection Systems: Context and Dynamics.⁶⁷

Wie aus dieser Grafik sehr gut hervorgeht, ist es zunächst zwingend notwendig, Ziele und Absichten des *Child Protection Systems* zu definieren, die durch den normativen Rahmen, Gesetze und soziale Werte geprägt werden. Die Definition des gemeinsamen Ziels aller Akteure (von informellen gemeinschaftsbasierten Strukturen bis hin zu multilateralen Organisationen) ist somit der Startpunkt jedes Systems. Hierbei wird von Akteuren betont, dass der Ausgangspunkt stets bereits vorhandene gemeinschaftsbasierte Strukturen sein müssen. „The symbiosis between legitimacy and system structures, at any level (i.e. formal or informal) is dynamic and an inextricable feature of the systems approach.”⁶⁸ Ebenso sehr gut ersichtlich in der obigen Grafik ist die Dynamik des an Resultaten gemessenen Status der Kinder, den Zielen und Absichten des Kinderschutzes und dem *Child Protection System* und der Einfluss des (sozialen) Wandels auf alle drei Komponenten. Neben dem

⁶⁷ Wulczyn (2010), S. 19

⁶⁸ Vgl. z.B. Eynon/Lilley (2010) und Wulczyn u.a. (2010), S. 18. Zitat: S. 19

normativen Rahmen sind alle Komponenten in einen ökonomischen, sozialen, politischen und kulturellen Kontext und ebenso in das weiter reichende *Social Protection*-System eingebettet. Dies verdeutlicht, dass das Wohl und der Schutz des Kindes nicht isoliert betrachtet werden können, sondern auch andere Systeme stets eine Rolle spielen. Hierbei müssen wiederum die Eigenschaften des Systems beachtet werden, denn diese sind interaktiv, reziprok und bi-direktional, das heißt System und Kontext bedingen und beeinflussen einander gegenseitig. Beispielsweise ist es wahrscheinlich, dass ein System mit stärkeren Strukturen, Funktionen, Kapazitäten, einer klaren Verteilung von Verantwortlichkeit und einem effektiven Fürsorgeprozess, sich verändernden Kontexten besser anpassen könnte. Ein konkretes Beispiel ist hierbei die zentrale Stellung ausgebildeter Fachkräfte im Bereich des Kinderschutzes, die beispielsweise in Katastrophen und Notsituationen adäquat reagieren können. Dies wiederum schließt sowohl die Ausbildung durch qualifizierte Trainer_innen, wie auch Fachpersonal, dessen Aufgabengebiet von der Auswertung von Daten bis hin zur Anpassung legislativer und politischer Strukturen an den jeweiligen Kontext reicht, mit ein.⁶⁹

Die folgende Grafik zeigt die jeweiligen Kernelemente des Kinderschutzsystems noch einmal detaillierter, wodurch die verschiedenen Ebenen des Systems und der Beitrag aller Akteure zu den elementaren Komponenten sehr deutlich wird. Die Komponenten im Mittelpunkt der Grafik zeigen deren zentrale Stellung im System. *Continuum of care* beschreibt hierbei die Art und Weise, wie ein System auf Rechtsverletzungen reagiert, das bedeutet, in welcher Art und Weise beispielsweise ein Prozess in Relation zur CRC Kinderrechtsverletzungen identifiziert und erfasst wird. *Process of care* bezieht sich auf die Vorgangsweise, das heißt auf konkrete Maßnahmen des Prozesses.⁷⁰

⁶⁹ Vgl. **Barnett, Katy/Wedge**, Joanna (2010): Child Protection Systems in Emergencies. A discussion paper. Child protection Working Group (IASC)/Save the Children UK: London.
http://www.savethechildren.org.uk/en/docs/Child_Protection_Systems_low_res.pdf, S. 7 und Wulczyn u.a. (2010), S. 19/20

⁷⁰ Vgl. Wulczyn u.a. (2010), S. 21/22

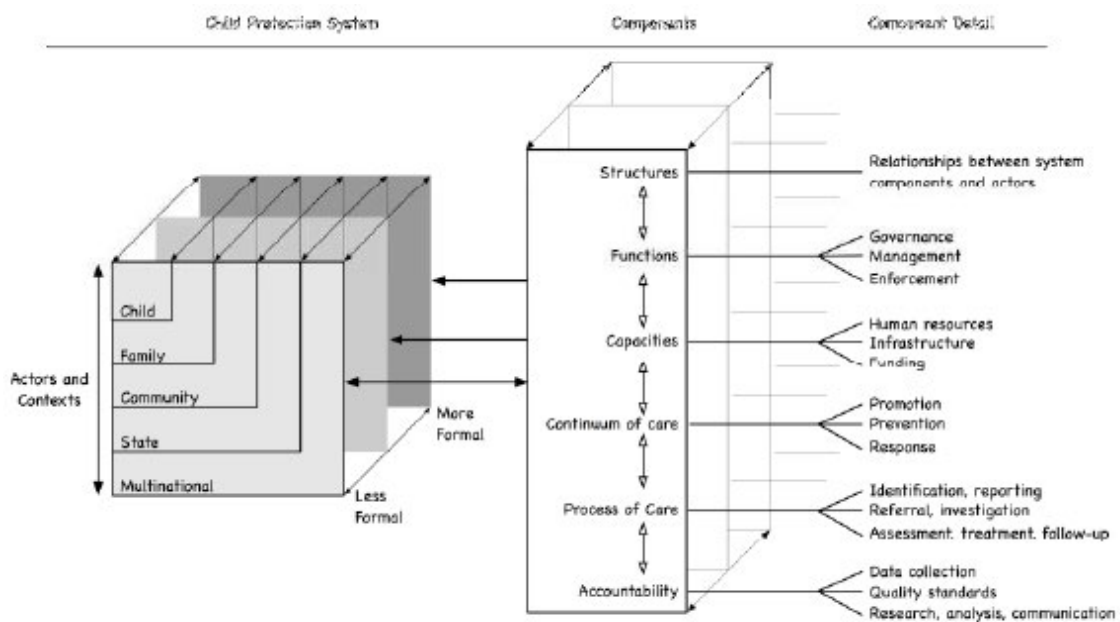


Abbildung 3: Child Protection Systems: Actors, Context and Components⁷¹

Governance, das heißt die effektive Durchführung, deren Überwachung und Organisation wird in obiger Grafik als Funktion des *Child Protection Systems* dargestellt. Oftmals wird hierbei eine bestimmte Organisation oder Ombudsperson vorgeschlagen, die über das Mandat sowie die Ressourcen und die Autorität verfügt, die Perspektiven und Anliegen der verschiedenen Akteure zu koordinieren und in einem innovativen und effektiven Prozess zusammenzuführen.⁷² Insbesondere in Situationen, in denen ein System vor besondere Herausforderungen gestellt wird, wie beispielsweise in und nach Notsituationen, die drastische und langfristige Auswirkungen auf die Bevölkerung haben, müssen einzelne Komponenten des Systems möglicherweise explizit unterstützt oder auch teilweise durch externe Akteure ersetzt werden. Auf die Möglichkeiten und Herausforderungen für den Aufbau eines *Child Protection System* speziell in Post-Konflikt Situationen wird daher im Folgenden, nach einer allgemeinen Einführung in die in diesem Kontext relevanten Konzepte der Transitions- und Wiederaufbauphase nach bewaffneten Konflikten (Kapitel 3), in Kapitel 4 näher eingegangen werden.

Festzuhalten ist jedoch, dass ein Systemansatz im Kinderschutz zwar kein vollkommen neues Konzept ist, es jedoch herauszufinden gilt, inwieweit eine holistische Perspektive

⁷¹ Wulczyn u.a. (2010), S. 22

⁷² Vgl. z.B. Barnett/Wedge (2010), S. 7

auf Maßnahmen und Komponenten des Kinderschutzes, neue und effektive Ergebnisse erzielen kann und auf diese Weise sowohl Verdoppelungen, als auch die Vernachlässigung bereits bestehender Kinderschutzsysteme in den Gemeinschaften durch die internationale Zusammenarbeit vermieden werden können.

„How a community chooses to define those structures, capacities, functions, and continua will be as unique as the normative framework in which it operates. A system’s framework or perspective does not guarantee a particular outcome or ensure that a system will take a particular form. Rather, the particular contribution of the systems approach to child protection is the manner in which it accommodates diverse perspectives and creativity within a rigorous analytical framework that favours accountability.”⁷³

⁷³ Wulczyn u.a. (2010), S. 26

3 Zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklung: Die Transitions-/Wiederaufbauphase nach bewaffneten Konflikten

3.1 Eingrenzung der Thematik

Da das Hauptaugenmerk dieser Arbeit auf der Umsetzung von Maßnahmen zum Schutz von Kindern in Post-Konfliktsituationen ist, sollen an dieser Stelle nun die wichtigsten aktuellen Strukturen und Mechanismen in derartigen Übergangsphasen skizziert werden. Die Konzentration liegt hierbei auf der Transitionsphase von Konflikt zu Frieden, von humanitärer Hilfe zu langfristigen Entwicklungsmaßnahmen.

„'Transition' refers to the period between the immediate aftermath of crisis and the restoration of pre-crisis conditions (recovery), or their improvement to a satisfactory level (development). Transitions are characterized by a shifting emphasis from life-saving to restoring livelihoods, achieving the internationally agreed development goals, including the MDGs and by an increasing reliance on national ownership through national development strategies.”⁷⁴

Diese beispielhafte Definition von *Transition* zeigt bereits deutlich die unterschiedlichen involvierten Konzepte, die lange Zeit verschiedenen Stadien des Konflikt- und Friedensprozesses zugeordnet wurden. Dabei geht es zum einen um unmittelbare Maßnahmen, mit dem Ziel, Sicherheit und Lebensgrundlagen (humanitäre Nothilfemaßnahmen) wiederherzustellen, und zum anderen um langfristigen Wiederaufbau/Rekonstruktion und die Bildung nachhaltiger Entwicklungsperspektiven (konventionelle Entwicklungszusammenarbeit). Die traditionelle Unterscheidung wird hier bei der zeitlichen Perspektive (kurzfristig/langfristig) und der Richtung der Maßnahme (bottom-up/top-down) gemacht.

„Humanitarian actors have focused on the short-to-medium-term needs of individuals at the local level (refugee settlement, provision of housing, shelter, food, medical attention, and so on), while conventional development actors have focused on longer-term reconstruction and recovery at the national level.”⁷⁵

⁷⁴ **United Nations** (2006): Transition from Relief to Development: Key issues related to humanitarian and recovery/Transition Programmes.
<http://www.un.org/events/panel/resources/pdfs/Issues%20Paper%20%288May06%20FINAL%29.pdf>, S. 2

⁷⁵ Vgl. **Busumtvi-Sam, James** (2004): Development and Peacebuilding: Conceptual and Operational Deficits in International Assistance. In: Ali, Taisier M./Matthews, Robert O. (2004): Durable Peace. Chal-

Lange Zeit hielt sich hierbei die Vorstellung eines “Hilfe-Entwicklungskontinuums”, das heißt die strikte institutionelle und konzeptionelle Trennung der Akteure in der chronologischen Abfolge von humanitärer Hilfe während des bewaffneten Konfliktes zu Entwicklungszusammenarbeit nach Beendigung der unmittelbaren Kampfhandlungen. Vor allem internationalen und multilateralen Akteuren wurde hierbei jedoch vorgeworfen, zu eng gefasste Konzepte zu verfolgen, und so dem Anspruch des langfristigen Transitionsprozesses nicht gerecht zu werden. Zum einen, da traditionelle Entwicklungsprogramme nicht angemessen auf unmittelbare Notsituationen reagieren können, und zum anderen, da mehr als humanitäre Soforthilfemaßnahmen auch bereits während des Konfliktes nötig seien, um für die Transition notwendige Strukturen aufzubauen.⁷⁶

Um dieser Problematik entgegenzuwirken, ergaben sich in der Folge zahlreiche Ansätze, die darauf abzielten, neue Kategorien zu bilden, um den Herausforderungen der Post-Konflikt-Phase gerecht zu werden. Einen bedeutenden Beitrag leistete hier der damalige UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali mit der *Agenda for Peace*, in deren Folge bereits 1992 der Begriff *peacebuilding* (Friedenskonsolidierung) Eingang in die wissenschaftlich diplomatische Diskussion fand. Boutros-Ghali unterschied hierbei *conflict management* in vier Schlüsselkategorien: *preventive diplomacy*, *peacemaking*, *peacekeeping* und *peacebuilding*. *Peacebuilding* definierte er als “action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict.”⁷⁷ Aufbauend auf dieser Definition der Friedenskonsolidierung, betonte Boutros-Ghali im Jahre 1995 in der *Agenda for Development*, „that different development strategies are needed in post-crisis settings than in peacetime. These strategies, he argued, must be put in place before the end of hostilities, in the sense of *post conflict preparedness*“⁷⁸. Humanitäre Hilfe und Entwicklung sollten somit nicht mehr als zwei verschiedene Alternativen angesehen werden, sondern sich im *Peacebuilding*-Konzept vereinen. Zu gleichen Schlussfolgerungen kamen auch andere Fallstudien, wie beispielsweise des New Yorker *Center for International Studies*, die die Überlappung der verschiedenen Stadien *relief* –

lenges for Peacebuilding in Africa. Toronto/Buffalo/London: University Toronto Press. S. 315-353. S. 317. Zitat: Ebd.

⁷⁶ Vgl. **Fischer, Martina** (2004): Recovering from Violent Conflict: Regeneration and (Re-) Integration as Elements of Peacebuilding. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. http://www.berghof-handbook.net/documents/publications/fischer_handbook.pdf, S. 2

⁷⁷ **Chetail, Vincent** (2009): Introduction: Post-Conflict Peacebuilding – Ambiguity and Identity. In: Chetail, Vincent [Hrsg.] (2009): Post-conflict Peacebuilding: A Lexicon. Oxford: Oxford University Press. S. 1-29. S. 2/3. Zitat: S. 3

⁷⁸ Fischer (2004), S. 7/8

recovery – development unterstrichen.⁷⁹ In diese Richtung gingen ebenso Ansätze, die die Elemente des Transitionsprozesses durch das der *reconstruction*-Phase ergänzten (humanitäre Hilfe – Rekonstruktion – Entwicklung). Die Erkenntnis, dass Friedenskonsolidierung kein logischer linearer Prozess ist, in dem verschiedene Komponenten chronologisch aufeinander folgen, sondern sich oftmals gleichzeitig und in verschiedene Richtung entwickeln, führte in der Folge von einem *continuum* zu einem *contiguum*-Ansatz, bewirkte jedoch lange Zeit keine wesentlichen Veränderungen in Theorie und Praxis.⁸⁰ Während der Konflikt- und Wiederaufbauphase agierten die zahlreichen Hilfsorganisationen in den betreffenden Regionen meist unabhängig voneinander und Partnerschaften gewannen erst in der Phase des langfristigen Aufbaus an Bedeutung.

Man war sich jedoch einig, dass in allen Phasen eines Konfliktes, die Post-Konflikt-Phase mitgedacht, funktionale Trennungen aufgehoben werden müssten, und ein multisektoraler Ansatz, bei dem verbesserte Koordination und Kooperation aller relevanten Akteure die Basis ist, von Nöten sei. „Relief work is thus embedded from the outset in a long-term, development-oriented, holistic approach that remains in place throughout the conflict (...)”⁸¹. Diesen Ansatz übernahmen zahlreiche Entwicklungsorganisationen, wie beispielsweise die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ / seit 2011: Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ); Anm. der Autorin) mit dem Konzept der *Entwicklungsorientierten Nothilfe*. Bei diesen Ansätzen geht es schon viel mehr um die Auflösung klassischer Konstellationen und durch das Stärken lokaler Strukturen bereits in der Notsituation selbst, soll die Transition langfristig effektiver gestaltet werden. Ähnliche Konzepte erstarkten in den letzten Jahren in vielen multilateralen Organisationen. „According to this concept, a key task for humanitarian and development agencies is to build bridging and linking (horizontal and vertical) social capital within communities and between the state and civil society when providing relief and rehabilitation.”⁸² Denn der Hauptakteur im Prozess der Friedenskonsolidierung ist stets die vom Krieg betroffene Bevölkerung selbst, die internationale Gemeinschaft kann lediglich als Unterstützung und

⁷⁹ Vgl. Fischer (2004), S. 7

⁸⁰ Vgl. **Bocco, Richard/Harrison, Pierre/Oesch, Lucas** (2009): Recovery. In: Chetail, Vincent [Hrsg.](2009): Post-Conflict Peacebuilding: A Lexicon. Oxford: Oxford University Press. S. 268-278. S. 271

⁸¹ Vgl. Ebd. S. 271 und Fischer (2004), S. 7/8, Zitat: Fischer (2004), S. 8

⁸² Vgl. Fischer (2004), S. 7/8. Zitat: S. 8

vorübergehender Ersatz für Regierungsstrukturen fungieren, falls diese nach einem Konflikt zu schwach oder nicht vorhanden sind⁸³.

Somit stehen bei allen Konzepten die unterschiedlichen Fähigkeiten und Kapazitäten der vom Krieg betroffenen Bevölkerung im Vordergrund, die sehr stark in der Fähigkeit, strukturelle Herausforderungen, sowie auch die erhaltene externe Hilfe koordinieren zu können, variieren. Mehr Koordination, Kooperation und Effektivität der Hilfsmaßnahmen, und deren Finanzierung, in Abstimmung mit den individuellen Anforderungen der betroffenen Gesellschaften, ist somit notwendige Grundvoraussetzungen jeder Überlegung, was jedoch in der Vergangenheit zunächst auch einen Wandel der operationalen Hauptakteure des UN-Systems, der OECD-Staaten und der Bretton Woods-Institutionen erforderte.⁸⁴ Dies geschah beispielsweise durch die Reformbestrebungen der Vereinten Nationen⁸⁵, und durch den Wandel der Konzepte Friedenskonsolidierung und Friedensschaffung selbst, sowie durch praktische Erfahrungen multi- und bilateraler Akteure und Nichtregierungsorganisationen der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit. Ein Beispiel für diese Entwicklung ist der sich seit 2005 verstärkt entwickelnde *recovery*-Ansatz.

3.2 Post-Conflict Peacebuilding und Recovery: Begriffsklärung und Definition der Konzepte

Fast jede humanitäre Notsituation geht mit massenhafter Vertreibung und zahlreichen psychischen und physischen Verletzungen in der betroffenen Bevölkerung in unterschiedlichen Ausmaßen einher. Dies ist auch der Ansatzpunkt jeglicher Post-Konflikt-Maßnahme und der Ansatzpunkt für die Debatte einer einheitlichen Terminologie. Die Ende der 90er Jahre aufgekommene Bezeichnung *Post-Konflikt* impliziert hierbei die Annahme, dass es erst nach einer nachhaltigen Beendigung des Konfliktes möglich sei, über kurzfristige Hilfsmaßnahmen hinaus zu einer gewissen *Normalität* zurückzukehren und beispielsweise die Rückkehr der zuvor vertriebenen Bevölkerung zu ermöglichen. Je nach Akteur und Fokus reicht die Bandbreite der Begrifflichkeiten derartiger Maßnahmen hierbei von *Rekonstruktion* und *Rehabilitation* über kontextbezogene Konzepte wie Maßnahmen zu Rein-

⁸³ Vgl. Chetail, Vincent (2009), S. 10

⁸⁴ Vgl. Busumtwi-Sam (2004), S. 334 ff. und Fischer (2004), S. 17/18

⁸⁵ Für ausführliche Information zur Reform der Vereinten Nationen siehe z.B. UNDG (**United Nations Development Group**) (2011): UN Reform and Coherence. <http://www.undg.org/index.cfm?P=20> [21.02.2011]

tegration, Heimkehr, Rücksiedlung und viele mehr. Kritik kam hierbei von vielen Seiten im Hinblick auf die zu kurz greifenden Prozesse, die die verschiedenen Begriffe in- beziehungsweise exkludieren, auf. Martina Fischer nennt beispielsweise in ihrer Studie mit dem Titel *Recovering from Violent Conflict: Regeneration and (Re-) Integration as Elements of Peacebuilding* die häufige Vernachlässigung psychosozialer Komponenten, die Begriffe wie *Rekonstruktion* oder *Rehabilitation* durch den Fokus auf die Beseitigung physischer Schäden implizieren, und somit sowohl die Realität der Auswirkungen bewaffneter Konflikte als auch die zugrundeliegenden Ursachen vernachlässigen.⁸⁶

Diese Kritik aufnehmend, geht das bereits erwähnte Konzept des ehemaligen UN-Generalsekretärs Boutros Ghali der Friedenskonsolidierung, über die reine Rekonstruktion beschädigter Infrastruktur und der Rehabilitation physischer Schäden hinaus. In Abgrenzung zu den Begriffen Friedensschaffung (*peacemaking*) und Friedenssicherung (*peacekeeping*) bezieht sich *post-conflict-peacebuilding* auf Maßnahmen, die nach der erfolgreichen Beendigung eines Konflikts mit dem Ziel ergriffen werden, Frieden zu stärken und so ein Wiederaufleben des Konfliktes zu verhindern. Hierzu zählt die gesellschaftliche Integration ehemaliger Rebellen ebenso wie der Aufbau politischer und sozialer Strukturen oder die Achtung und der Schutz grundlegender menschenrechtlicher Prinzipien.⁸⁷ Abgeleitet werden kann diese Eingrenzung von den Gewaltdefinitionen Johan Galtungs. Der norwegische Soziologe und Friedensforscher entwickelte das Konzept des „positiven“ und „negativen“ Friedens, das in den 1960er und 1970er Jahren zu dem Diskurs der Friedenskonsolidierung einen großen Beitrag leistete.

„Whereas negative peace is defined as the ‘absence of direct and organised violence between human groups or nations’, the notion of positive peace is part of a longer term conception according to which establishing a sustainable peace is made possible through cooperation between these groups or nations and the eradication of the root causes of the conflict.”⁸⁸

Daraus ergeben sich nach Galtung drei unterschiedliche Formen von Gewalt: Die direkte Gewalt, die kulturelle Gewalt und die strukturelle Gewalt, die wiederum in Zusammenhang mit verschiedenen Formen von Frieden bildenden Maßnahmen ergeben:

⁸⁶ Vgl. Fischer (2004), S. 2/3

⁸⁷ Vgl. DGVN (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.) (2008): UN Basisinformationen 39: UN-Friedensmissionen.
http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/PUBLIKATIONEN/Basis_Informationen/DGVN_Basisinfo39_Friedensmissionen.pdf S. 2 und Chetail (2009), S. 1

⁸⁸ Vgl. Chetail (2009), S. 1. Zitat: Ebd.

“Peacekeeping, the aim of which is to end the immediate violence and hostilities; Peacemaking, in order to resolve the conflict peacefully through negotiation, mediation, or arbitration; and; Peacebuilding, which focuses on the root causes of the conflict with a view to establishing a sustainable peace.”⁸⁹

Während Friedensschaffung somit mit dem Ziel, die direkte Gewalt zu beenden, in Form eines Waffenstillstandes oder Friedensvertrages, auf die Einigung der feindlichen Parteien abzielt und Friedenssicherung als komplexes Konzept die Einhaltung dieser Gewaltbeilegung zu gewährleisten versucht, kann Friedenskonsolidierung zusammengefasst werden als

„(...) a comprehensive concept that encompasses, generates, and sustains the full array of processes, approaches, and stages needed to transform conflict toward more sustainable, peaceful relationships. The term thus involves a wide range of activities that both precede and follow formal peace accords. Metaphorically, peace is seen not merely as a stage in time or a condition. It is a dynamic social construct.“⁹⁰

In diesem Sinne vereint Friedenskonsolidierung die Konzepte humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit und unterstreicht das zugrunde liegende Ziel, die Transition einer vom Konflikt betroffenen Gesellschaft zu unterstützen. Der Hinweis auf die Dynamik des Prozesses, der als soziales Konstrukt angesehen wird, negiert die Annahme einer logischen und linearen Abfolge der Maßnahmen und impliziert alle Aktivitäten, die darauf abzielen die politischen, sozialen, psychologischen und ökonomischen Konfliktgründe sowie die Auswirkungen des Konfliktes zu treffen, um ein Wiederaufleben des vergangenen und auch neuer Konflikte zu vermeiden. Viele Autoren gehen davon aus, dass eine der wichtigsten Grundvoraussetzungen hierfür die Erneuerung oder Verbesserung politischer Strukturen sei.⁹¹ Aufgrund der früheren und noch heute oftmals vorherrschenden funktionalen Trennung der Aufgabengebiete, führt das Konzept der Friedenskonsolidierung beziehungsweise das Ziel, eine Brücke zwischen allen Maßnahmen und Akteuren zu schlagen, aber auch zu Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung. Besonders deutlich wird die funktionale Trennung der Akteure innerhalb des UN-Systems, in dem beispielsweise das *United Nations Development Program (UNDP)* für alle Entwicklungsmaßnahmen, das *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Assistance (OCHA)* für humanitäre Angelegenheiten, zuständig ist.

⁸⁹ Chetail (2009), S. 1

⁹⁰ Ebd. S. 2, zitiert nach Lederach, John Paul (1997): *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. United States Institute of Peace Press: Washington DC. S. 20

⁹¹ Vgl. Fischer (2004), S. 8

Die Reformmaßnahmen der Vereinten Nationen und die Forderung nach mehr Kohärenz und Koordination auch innerhalb des UN-Systems kulminierten im Bezug auf das Konzept der Friedenskonsolidierung auf dem *World Summit* im Jahre 2005, „which emphasized the need for a coordinated, coherent and integrated approach to post-conflict peacebuilding and reconciliation with a view to achieving sustainable peace“, in dessen Folge die *Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission)* etabliert wurde.⁹² Die Kommission für Friedenskonsolidierung fungiert als beratendes, zwischenstaatliches Organ des Sicherheitsrates und der Generalversammlung, dem sowohl Mitglieder des Sicherheitsrates und des ECOSOC als auch der wichtigsten Geberländer und Staaten, die Truppen für friedenssichernde UN-Operationen bereitstellen, angehören.⁹³ Doch auch andere multilaterale Geber wie die Weltbank und die OECD konzipierten derartige Foren und ebenso integrierten bilaterale und nichtstaatliche Akteure Friedenskonsolidierung mit dem Ziel einer besseren Vernetzung der verschiedenen Akteure und Integration aller relevanten Aspekte in ihre Programme. Dies führte jedoch zu einer großen definitorischen Bandbreite des Konzeptes. Die Afrikanische Union spricht beispielsweise von *post conflict reconstruction and development*, in das sie regionale Vorstellungen von Wiederaufbau und nachhaltiger Entwicklung integriert und im Zuge dessen sechs Kernelemente des Post-Konflikt-Wiederaufbauprozesses nennt: Sicherheit, humanitäre Nothilfe, *political governance* und Transition, sozio-ökonomische Rekonstruktion und Entwicklung, Menschenrechte, Gerechtigkeit und Versöhnung und Frauen / Gender.⁹⁴

Ein Beispiel für diese Erkenntnisse und Entwicklungen im Bereich der Friedenskonsolidierung ist das sogenannte (*early-)* *recovery*⁹⁵-Konzept.

“In the context of post-crisis transition situations (natural or man-made disasters, mainly conflicts), rather than merely coordinating *relief* and *development*, the recovery approach currently being developed by the United Nations aims to integrate these two dimensions as well as, in the case of conflicts, peacebuilding and peacekeeping activities. The core principles of recovery are

⁹² Vgl. Chetail (2009), S. 3. Zitat: Ebd.

⁹³ Vgl. z.B. **Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN)** (2011): Das System der Vereinten Nationen. http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/PUBLIKATIONEN/Sonstiges/UN-System_final.pdf

⁹⁴ Vgl. Chetail (2009), S. 4/5

⁹⁵ *Recovery* wird im Folgenden als feststehender Begriff parallel zu der Bezeichnung *Wiederaufbau* verwendet, die sich in diesem Sinne auf den Aufbau gesellschaftlicher und institutioneller Kapazitäten nach humanitären Notsituationen bezieht

to restore, to improve, and to prevent. Recovery thus focuses on restoring the capacity of national institutions and communities after a crisis.”⁹⁶

Bereits 1992 wurde in Folge der UN-Resolution 46/182 (1991) mit dem Titel „Strengthening of the coordination of the Humanitarian Assistance of the United Nations“ das *Inter-agency Standing Committee* etabliert. Dieser *Ständige institutionelle Ausschuss* setzt sich aus den relevanten Akteuren der humanitären Hilfe innerhalb des UN-Systems, sowie nicht-humanitären Akteuren und Nichtregierungsorganisationen zusammen und ist das wichtigste Koordinierungsorgan der humanitären Hilfe zwischen UN- und Nicht-UN-Akteuren, wodurch mehr Kohärenz und eine klare Verteilung der Verantwortlichkeiten in humanitären Einsätzen geschaffen werden sollte.⁹⁷ In der Resolution 46/182 heißt es:

“There is a clear relationship between emergency, rehabilitation and development. In order to ensure a smooth transition from relief to rehabilitation and development, emergency assistance should be provided in ways that will be supportive of recovery and long-term development. Thus, emergency measures should be seen as a step towards long-term development.”⁹⁸

Dies zeigt sich beispielsweise auch in der Integration der zentralen Akteure der Entwicklungszusammenarbeit im IASC.⁹⁹ Um die Prozesse der Transition zu verbessern, wurde außerdem im Jahre 2002 von der *UN-Development Group (UNDG)*, die im Rahmen der Reform der Vereinten Nationen als ein Koordinierungsforum für alle relevanten Entwicklungsakteure innerhalb des Systems geschaffen wurde (unter dem Vorsitz von UNDP), und dem *UN-Executive Committee on Humanitarian Affairs (ECHA)* gemeinsam eine Arbeitsgruppe zu Transitionsthemen¹⁰⁰ gegründet, die sich intensiv mit den verschiedenen Phasen

⁹⁶ Vgl. Bocco/Harrison/Oesch (2009), S. 268/269. Zitat: S. 268

⁹⁷ Vgl. **IASC (Inter-Agency Standing Committee)** (2011): About the Inter-Agency Standing Committee. <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-about-default> [13.02.2011]

⁹⁸ **United Nations** (1991): Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations. A/RES/46/182. [<http://www.un.org/gopher-data/ga/recs/46/182>] [14.2.2011]

⁹⁹ Aktuelle Vollmitglieder und regelmäßige Gäste: Food and Agriculture Organization (FAO), United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), United Nations Development Programme (UNDP), United Nations Population Fund (UNFPA), United Nations Human Settlements Programme (UNHABITAT), United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), United Nations Children's Fund (UNICEF), World Food Programme (WFP), World Health Organization (WHO), International Committee of the Red Cross (ICRC), International Council of Voluntary Agencies (ICVA), International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), American Council for Voluntary International Action (InterAction), International Organization for Migration (IOM), Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR), Office of the Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons (SR on HR of IDPs), World Bank (World Bank). Vgl. **IASC** (2011)

¹⁰⁰ **UNDG (United Nations Development Group)** (2011): UNDG-ECHA Working Group on Transition. <http://www.undg.org/index.cfm?P=661> [15.2.2011]

der Transition und *Recovery* beschäftigte. Hieraus ergab sich eine Unterteilung in zwei Phasen der Transition:

„(...) the early recovery phase, which is the period immediately following the onset of crisis, where the priorities are to show immediate results for vulnerable populations and to promote opportunities for recovery. [And] a second, longer phase of recovery following an increase in national capacity that is demonstrated by national leadership of the recovery process and the articulation of a national plan.“¹⁰¹

Oftmals wird *early recovery* jedoch auch weiter gefasst und somit stärker eingebunden in das Konzept der Friedenskonsolidierung. Ein Beispiel hierfür ist die Definition des *Center on International Cooperation* (CIC), die das Konzept als „early efforts to secure stability; establish peace; resuscitate markets, livelihoods and services and the state capacities to foster them; and build core state capacity to manage political, security and development processes.“¹⁰² Wichtig ist, dass das Konzept der *early recovery* früh im humanitären Einsatz beginnt, aber von Entwicklungsprinzipien geleitet wird und darauf abzielt, einen nachhaltigen Entwicklungsprozess anzuregen.¹⁰³ In einem Report des Generalsekretärs aus dem Jahre 2009 bekräftigt dieser, unter Berücksichtigung gemachter Erfahrungen in Prozessen der Friedenskonsolidierung, die Bedeutung der *early-recovery* Phase für den langfristigen Erfolg für Frieden und Entwicklung. Den Vereinten Nationen schreibt er hierbei eine zentrale Verantwortung hinsichtlich der Koordination und der Kapazitäten der notwendigen Verlinkungen und Kooperationen zu:

“Regardless of its configuration, the United Nations and its partners typically have considerable country expertise and humanitarian capacities on the ground that will continue to provide life-saving support based on humanitarian principles in the early post-conflict period. Some of these capacities can also be transitioned towards early peacebuilding priorities, particularly through those entities that have a dual humanitarian and development mandate, such as the United Nations Children’s Fund, the Food and Agriculture Organization of the United Nations, the World Food Programme (WFP) and the World Health Organization. These agencies also work with the United Nations Development Programme (UNDP) in the Early Recovery Cluster/Network to initiate recovery at the earliest opportunity. This can help to jump-start the response, deliver

¹⁰¹ Vgl. Bocco/Harrison/Oesch (2009), S. 269. Zitat: S. 269

¹⁰² **Bailey, Sarah/Pavanello, Sara, Elhawary, Samir u.a.** (2009): Early recovery: an overview of policy debates and operational challenges. London: Humanitarian Policy Group.
<http://www.odhpn.org/resources/download/4617.pdf>, S. 5

¹⁰³ Vgl. Bocco/Harrison/Oesch (2009), S. 270

early peace dividends and develop national capacities in key areas during the earliest phase (...).”¹⁰⁴

Zusammenfassend lassen sich die verschiedenen Phasen der Transition von Konflikt zu Friedenskonsolidierung und Entwicklung wie folgt darstellen:

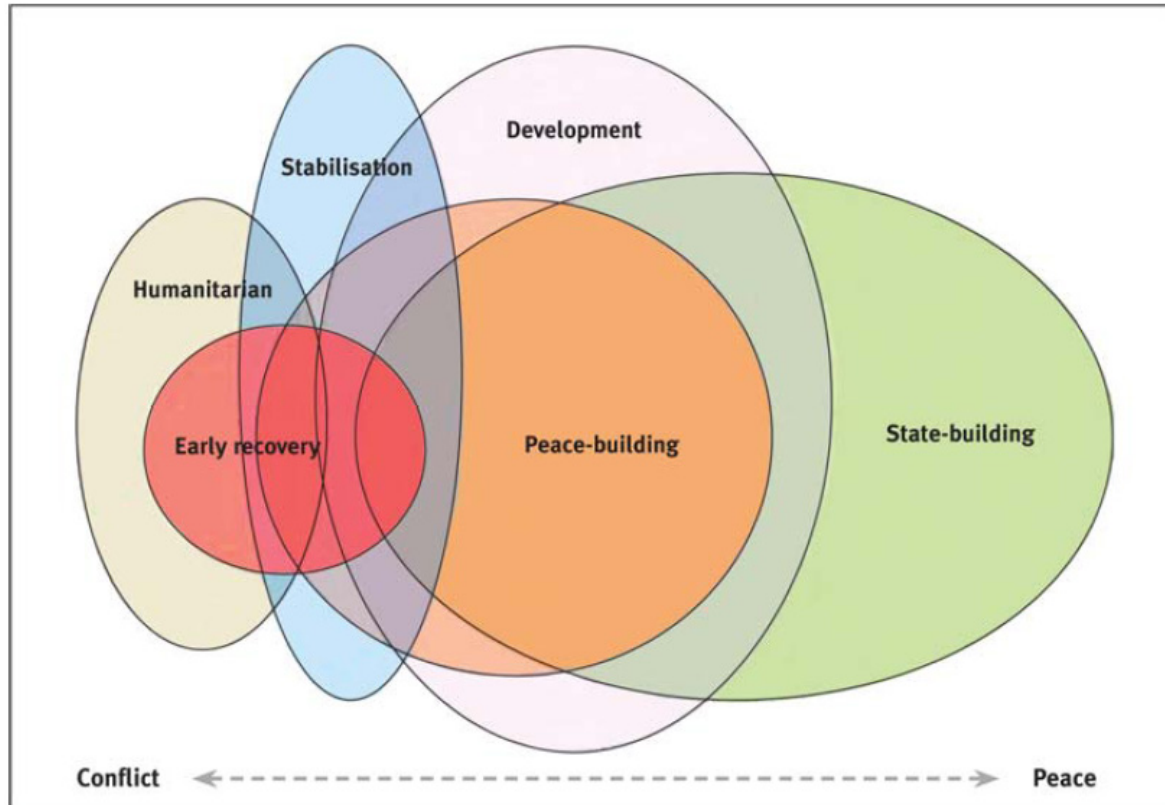


Abbildung 4: Early recovery: an overview of policy debates and operational challenges.¹⁰⁵

In dieser Grafik werden die erläuterten Überschneidungen und notwendigen Verknüpfungen der Konzepte der Transition nach einem bewaffneten Konflikt sehr deutlich. Friedenskonsolidierung (Peacebuilding) wird hierbei als weitreichendes Konzept verstanden, das bereits in der Phase der humanitären Hilfe einsetzt und weit in den Entwicklungsprozess hineinragt. *State-building*, im Sinne eines „(...) endogenous process to enhance the capacity, institutions and legitimacy of the state-driven by state-society relations (...),“¹⁰⁶ überschneidet sich ebenfalls zu einem großen Teil mit Entwicklung und Friedenskonsolidierung

¹⁰⁴ Vgl. **United Nations** (2009): Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict. A/63/881-S/2009/304. [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2009.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/EGUA-7TJRHA-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2009.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/EGUA-7TJRHA-full_report.pdf/$File/full_report.pdf). Zitat: S. 10

¹⁰⁵ Bailey/Pavanello/Elhawary u.a. (2009), S. 8

¹⁰⁶ Vgl. Bailey/Pavanello/Elhawary u.a. (2009), S. 8

und setzt bereits an einem frühen Zeitpunkt ein. Im Folgenden soll nun die Phase der (*early-*) *recovery* als zentraler Überschneidungspunkt aller Konzepte genauer betrachtet und die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, diese Phase effizienter, koordinierter, kooperativer, und mit der betroffenen lokalen Bevölkerung als zentralem Akteur, anhand des seit 2005 entwickelten Cluster-Ansatzes und paralleler Maßnahmen zur Friedenskonsolidierung, dargestellt, werden.

3.3 Post-Conflict-Needs-Assessment und der Cluster-Ansatz des IASC

Wie oben beschrieben, ist ein Staat aufgrund mangelnder Kapazitäten nicht immer in der Lage, die Transition von Krieg zu Frieden selbst zu bewältigen. In diesen Fällen ist es an der internationalen Gemeinschaft, mit ausgewählten personellen, finanziellen und technischen Mitteln zu unterstützen.

“Post-conflict peacebuilding should begin with an assessment of existing capacities and needs in the typical priority areas at the national and subnational levels using agreed common assessment tools. The results of such assessments should then inform decisions on the design of support and the deployment of international resources and expertise.”¹⁰⁷

Das Inter-Agency Standing Committee (IASC) verwirklichte im Bereich der humanitären Hilfe die in Kapitel 2.3. ausgeführten Anforderungen an einen koordinierten, kooperativen Prozess der Friedenskonsolidierung in Form des sogenannten Cluster-Ansatzes. Im Jahre 2005 einigten sich erstmals die im IASC-Komitee vereinigten Akteure auf ein gemeinsames Konzept für die Organisation der humanitären Hilfe und identifizierten kritische Lücken in *post-crisis*-Interventionen, „(...) which required new understandings and new strategies designed to address them effectively.“¹⁰⁸ Mit dem Ziel größere Vorhersagbarkeit, Kohärenz und Verantwortlichkeit hierbei zu garantieren, wurde die Koordination auf globaler Ebene sogenannten Leitorganisationen (*lead agencies*) für jeweils einen Sektor (Cluster) übertragen. „These areas include some traditional relief and assistance sectors (water and sanitation, nutrition, health, emergency shelter); service provision (emergency telecommunications, logistics) and cross-cutting issues (camp coordination, early recovery and protection).“¹⁰⁹ Diese Cluster sollten, flexibel der individuellen Situation angepasst,

¹⁰⁷ United Nations (2009), S. 15

¹⁰⁸ Vgl. Bocco/Harrison/Oesch (2009), S. 273. Zitat: Ebd.

¹⁰⁹ Ebd. Zitat: Ebd

auch auf Länderebene implementiert werden. Um den Prozess inklusiv zu gestalten, wurden im Jahre 2006 durch den *Emergency Relief Coordinator*, dem der Vorsitz des IASC obliegt, Mitglieder, sowie auch andere relevanten Akteure eingeladen, eine *Preliminary Guidance Note* zu kommentieren. Diese Vorschläge und Kommentierungen wurden in der Folge eingearbeitet und als *Guidance Note on using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Assistance*, herausgegeben. An sich ist sowohl die Organisation und Koordination in Sektoren, als auch das Konzept der Leitorganisationen für einen jeweiligen Sektor nicht vollkommen neu, war jedoch bisher nicht in allen Sektoren gleichmäßig ausgeprägt oder vorhanden. Durch den Cluster-Ansatz auf globaler Ebene sind die jeweiligen Cluster nun dem *Emergency Relief Coordinator* gegenüber rechenschaftspflichtig und die Vernachlässigung einzelner Bereiche soll verhindert werden. Das Ziel ist es, neben größerer Vorhersagbarkeit mehr Effektivität in den jeweiligen Sektoren, eine systemweite Bereitschaft und technische Kapazitäten für humanitäre Maßnahmen sicherzustellen. Auch auf Länderebene waren bereits in der Vergangenheit ähnliche Strukturen vorhanden:

“The cluster approach aims to rectify this by ensuring that within the international humanitarian response, there is a clear system of leadership and accountability for *all* the key sectors or areas of humanitarian activity. The cluster approach is intended, therefore, to strengthen rather than to replace sectoral coordination under the overall leadership of the Humanitarian Coordinator, with a view to improving humanitarian response in emergency situations.”¹¹⁰

Cluster sind somit keine Neuheit und nach wie vor werden die Bezeichnungen *Sektor*, *Sektorgruppe*, *Thematische Gruppe* oder *Arbeitsgruppe* synonym verwendet. Ein Fortschritt ist jedoch auch die klare Verteilung von Verantwortung durch die Leitorganisationen und innerhalb der Sektoren. Auf nationaler Ebene werden Programme und auch Leitorganisationen durch den jeweiligen *Humanitarian Coordinator* und das *Humanitarian Country Team* den Strukturen des Landes angepasst. Die Hauptaufgaben einer *Cluster-lead-Agency* auf Landesebene sind folgende:

- “Inclusion of key humanitarian partners
- Establishment and maintenance of appropriate humanitarian coordination mechanisms
- Coordination with national/local authorities, State institutions, local civil society and other relevant actors

¹¹⁰ Vgl. IASC (**Inter-Agency Standing Committee**) (2006): *Guidance Note on using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response*. <http://www.undg.org/docs/9973/IASC-Guidance-Note-on-Using-the-Cluster-Approach-to-Strengthen-Humanitarian-Response.pdf>, S. 1-4. Zitat: S. 4

- Participatory and community-based approaches
- Attention to priority cross-cutting issues (e.g. age, diversity, environment, gender,
- HIV/AIDS and human rights)
- Needs assessment and analysis
- Emergency preparedness
- Planning and strategy development
- Application of standards
- Monitoring and reporting
- Advocacy and resource mobilization
- Training and capacity building”
- Provision of assistance or services as a last resort”¹¹¹

Der letzte Punkt, das Prinzip des “Provider of last resort”, ist eines der wichtigsten Grundfeste des Cluster-Ansatzes. Gesetzt den Fall, dass der betreffende Staat, dem die Organisation, Koordination und Implementierung humanitärer Hilfe primär zufällt, nicht dazu in der Lage ist, sollen Cluster-Leitorganisation als *absichernde* Instanz wirken. Ihnen fällt hierbei die Aufgabe zu, Lücken zu schließen und mit allen Mitteln die benötigte Hilfe zur Verfügung zu stellen. Bei Cluster, die Querschnittsbereiche beinhalten wie *early recovery*, *Protection* oder *Camp Coordination* agieren die jeweiligen Leitorganisationen in ihren jeweiligen Bereichen als *Provider of Last Resort*. Dies gilt ebenso für Schwerpunktbereiche (*focal points*), die innerhalb des *Protection*-Clusters festgelegt wurden¹¹² (vgl. hierzu Kapitel 3.4.). Auf globaler Ebene wurden folgende Cluster und Leitorganisationen festgelegt:¹¹³

1. Nutrition:		UNICEF
2. Health:		WHO
3. Water/Sanitation		UNICEF
4. Emergency Shelter:	<i>IDPs (from conflict)</i>	UNHCR
	<i>Disaster situations</i>	IFRC (Convener)*

¹¹¹ IASC (2006), S. 5-7. Zitat: S.7

¹¹² Vgl. **IASC (Inter-Agency Standing Committee) Working Group** (2008): Operational Guidance on the Provider of Last Resort’.
<http://www.wpro.who.int/internet/files/eha/toolkit/web/Health%20Cluster%20Approach/Implementing%20the%20Health%20Cluster%20Approach/IASC%20Operational%20Guidance%20on%20the%20Concept%20of%20Provider.pdf>

¹¹³ IASC (2006), S. 3

5. Camp Coord/Management:	<i>IDPs (from conflict)</i>	UNHCR
	<i>Disaster situations</i>	IOM
6. Protection:	<i>IDPs (from conflict)</i>	UNHCR
	<i>Disasters/civilians affected by conflict (other than IDPs)</i>	UNHCR/OHCHR/UNICEF
7. Early Recovery		UNDP
8. Logistics		WFP
9. Emerg. Telecommunications		OCHA/UNICEF/WFP

Auf nationaler Ebene ist die Festlegung von Leitorganisationen jedoch flexibel und es obliegt dem *Humanitären Koordinator* in Kooperation mit dem *Humanitarian Country Team* eines Landes, die Organisation zu wählen, der die besten Kapazitäten, Erfahrungen und Netzwerke zur Verfügung stehen. Im Zentrum steht hierbei stets die enge Zusammenarbeit mit den nationalen und lokalen Autoritäten, der Zivilgesellschaft, dem Staat und mit anderen relevanten Akteuren.

„Application of the cluster approach does not imply that the agency designated as sector lead in a particular country is responsible for leading the overall humanitarian response within that sector, as this may be the responsibility of a Government department or a local authority. It does mean, however, that the agency designated as sector lead is responsible for promoting close co-operation amongst international humanitarian actors working in that sector, and for ensuring appropriate linkages with Government and local authorities, State institutions, local civil society and other stakeholders. Where appropriate, sectors leads should promote training and capacity-building initiatives, particularly in terms of strengthening the capacity of local authorities to provide leadership.”

Um die Koordination auf globaler, aber vor allem auch auf nationaler und lokaler Ebene zu stärken, wurden Arbeitsgruppen gebildet, die alle relevanten Akteure eines Clusters einbeziehen und regelmäßige Treffen, unter der Leitung der *lead-agency* abhalten. *Early Recovery* steht hierbei unter Leitung von UNDP, ist jedoch gleichzeitig integriert in alle Cluster.¹¹⁴ Die unter *early recovery* fallenden Maßnahmen sind somit multisektoral und multidimensional und reichen von Dienstleistungen, der Bildung von Regierungskapazitäten, sozialen Maßnahmen, dem (Wieder-) Aufbau von Unterkünften bis hin zu der Rück-

¹¹⁴ Vgl. IASC (2006), S. 12. Zitat: S. 9

kehr und Reintegration von vertriebenen Personen.¹¹⁵ Zunächst wurden für die Umsetzung des Cluster-Ansatzes fünf Pilotländer gewählt, in denen in unterschiedlicher Form Anfang 2006 Cluster eröffnet wurden. Diese waren Kolumbien, die Demokratische Republik Kongo, Liberia, Somalia und Uganda. Inzwischen wurde der Cluster-Ansatz in insgesamt 39 Länder, die sich entweder in einer *neuen* oder andauernden Krise (Naturkatastrophen, bewaffnete Konflikte, etc.) befinden, etabliert.¹¹⁶ Bisher wurde die Implementierung des Cluster-Ansatzes außerdem in zwei Phasen evaluiert, im Jahre 2007 durch das *Overseas Development Institute* mit Konzentration auf globale Zusammenhänge, im Jahre 2009/2010 durch das *Global Public Policy Institute* mit Fokus auf die Erfahrungen auf nationaler Ebene.¹¹⁷

Parallel zu der Implementierung, beziehungsweise in Vorarbeit des Cluster-Ansatzes, existieren zudem diverse Analyse- und Informationskonsolidierungsmechanismen, die verstärkt in den letzten Jahren entwickelt wurden, um einen analytischen Rahmen für alle relevanten Akteure und die Bedürfnisse der jeweiligen Bevölkerung zu schaffen. Beispiele hierfür sind die *Integrated Food Security Phase Classification (IPC)*, das *Nutritional Information in Crisis Situations (NICS)* Programm, das *Needs Analysis Framework (NAF)*, das *Post-Disaster Needs Assessment (PDNA)* oder das *Post Conflict Needs Assessments (PCNAS)*, die sich alle in verschiedenen Konstellationen auf bestimmte Schwerpunktbereiche konzentrieren. Im Hinblick auf bewaffnete Konflikte ist beispielsweise das PCNA sehr interessant. Hierbei handelt es sich um einen Planungsprozess, der meist in Kooperation der Weltbank und UNDG gemeinsam mit anderen UN-Organisationen, den nationalen Regierungen und regionalen Institutionen ausgeführt wird, mit den Ziel „*conceptualizing, negotiating and financing a common shared strategy for recovery and development in fragile, post-conflict setting[s] rather than a single assessment method.*“¹¹⁸ Zunächst wird hierbei eine möglichst umfassende Situations- und Kontextanalyse erstellt, das sogenannte *pre-*

¹¹⁵ Vgl. Bocco/Harrison/Oesch (2009), S. 274

¹¹⁶ Vgl. **One Response** (2011): Cluster Approach.

<http://onerresponse.info/Coordination/ClusterApproach/Pages/Cluster%20Approach.aspx> [18.1.2011]

¹¹⁷ Vgl. **GPPI (Global Public Policy Institute)** (2011): Cluster Approach Evaluation Phase II. July 2009 – May 2010. http://www.gppi.net/consulting/cluster_approach/ [17.2.2011] und **Overseas Development Institute** (2007): Cluster Approach Evaluation Final.

<http://www.odi.org.uk/resources/download/3820.pdf>

¹¹⁸ Vgl. **OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)** (2009): Mapping of Key Emergency Needs Assessment and Analysis Initiatives. Final Report. <http://onerresponse.info/Coordination/ClusterApproach/publicdocuments/Mapping%20of%20Key%20Emergency%20and%20Needs%20Assessment%20and%20Analysis%20Initiatives.pdf>, S. 32. Zitat: Ebd./Informationen zu den anderen genannten Mechanismen: Ebd.

assessment, auf deren Basis ein PCNA-Konzept (*PCNA concept note*) erstellt wird. Hierin sollten sowohl die Konfliktursachen und -charakteristika und die sich hieraus ergebenden Risiken, sowie auch besonders vom Konflikt betroffene Bevölkerungsgruppen und die Kapazitäten von nationalen (staatlichen und nicht-staatlichen) Akteuren und Institutionen erfasst werden. In einem zweiten Schritt werden Schwerpunktbereiche identifiziert und „[t]he identified needs are prioritized according to criteria agreed beforehand by the stakeholders, which should reflect how the activity contributes to stabilization of peace and how it links with the government’s priorities.“ Auf dieser Basis werden dann die Informationen aus den verschiedenen Schwerpunktbereichen (Cluster) zusammengeführt, in einer umfassenden Bedürfnisanalyse festgehalten und in einem 3-5 Jahresplan, dem *recovery action plan* oder auch *Transitional Results Framework (TRF)* genannt, umgesetzt.¹¹⁹

Das TRF ist somit das zentrale Orientierungsdokument eines PCNAs. Es liefert sowohl Informationen über die notwendigsten Aktivitäten und Ergebnisse, als auch über die sich hieraus ergebenden nötigen finanzielle Mittel. TRFs sollen hierdurch ein Orientierungspunkt für internationale und nationale Akteure sein und sind ein integraler Bestandteil der *OECD-DAC Principles of Good International Engagement in Fragile States*, sowie auch für die *Paris Declaration* aus dem Jahre 2005 über die Wirksamkeit und Harmonisierung der Entwicklungszusammenarbeit.¹²⁰

“TRF indicators focus on results achievable in the short-term, although they may be linked conceptually to expected medium- and long-term efforts to achieve nationalized Millennium Development Goals (MDGs). To the extent possible, the monitoring systems and indicators should build on existing systems and data collection efforts.”¹²¹

Denn die Finanzierung der Mittel in derartigen Transitions-/Recovery-Prozessen stellt die zuständigen Akteure immer wieder vor Herausforderungen.

„While humanitarian assistance may constitute the most effective investment towards saving lives in the short run in (post) crises situations, in the longer term efforts have to be made to

¹¹⁹ Vgl. OCHA (2009), S. 32. Zitat: Ebd.

¹²⁰ **UNDG (United Nations Development Group)/Weltbank** (2007): Joint Guidance Note on Integrated Recovery Planning using Post Conflict Needs Assessments and Transitional Results Frameworks. Zu finden unter: <http://www.undg.org/index.cfm?P=144> [18.2.2011] und für mehr Informationen über die *Paris Erklärung*: **OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa)** (2005): Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. <http://www.oecd.org/dataoecd/37/39/35023537.pdf>

¹²¹ UNDG/Weltbank (2007), S. 2

link to regular development processes, implementing a nationally owned strategy and achieving the MDGs. Well-timed, and targeted resources are required.”¹²²

Aufgrund der Komplexität ist es in dieser Arbeit nicht möglich, dieses Thema ausreichend zu erläutern, das Problem schwingt jedoch stets mit und wird im Hinblick auf das spezifische Länderprogramm in Uganda auch miteinbezogen werden. Fest steht jedoch, dass die Finanzierung stark abhängig von den nationalen Kapazitäten ist, eine klare *Arbeitsteilung* zwischen den internationalen Akteuren erfordert und hierbei aber auch äußerst flexibel und jederzeit verfügbar sein muss.¹²³ Daher existiert auch noch immer eine Bandbreite an verschiedenen Fonds und Prozessen, um die nötigen finanziellen Mittel zu akquirieren. Während das *Transitional Results Framework* in PCNAs der Weltbank und der UNDG eingebettet ist und mittel- und langfristig auf Friedenskonsolidierung und *recovery* abzielt, existieren parallel sogenannte *Transitional Appeals* für die Finanzierung von unmittelbaren humanitären Ressourcen.¹²⁴ Ein *Transitional Appeal* dient als strategisches Planungsinstrument, das die Finanzierungslücke schließen und insbesondere das UNCT dazu befähigen soll, kurzfristig Ressourcen zu mobilisieren. Hierzu gehört zum Beispiel sowohl eine detaillierte Situationsanalyse, als auch die Offenlegung und Priorisierung der Verwendung der Gelder. *Transitional Appeals* müssen in enger Zusammenarbeit mit nationalen Institutionen auf Basis ihrer Ziele und Transitionsstrategien entwickelt werden und in Einklang mit *Recovery*-Maßnahmen des UNCT stehen, wie beispielsweise einem *United Nations Development Assistance Framework (UNDAF)*.¹²⁵ Während jedoch PCNAs durch die Staaten selbst autorisiert werden, geschieht das bei *Transitional Appeals*, wie beispielsweise dem *Consolidated Appeals Process (CAP)* durch den Emergency Relief Coordinator des IASC. Das Orientierungsdokument für die Finanzierung hierbei ist *Common Humanitarian Action Plan (CHAP)*, der vom jeweiligen IASC-Länderteam entwickelt wird.¹²⁶ Benötigte Mittel im Rahmen des Cluster-Ansatzes werden ebenfalls zu einem Teil durch sogenannte *Global Cluster Appeals* finanziert, zum anderen Teil durch Mittel der Organisationen selbst. Auf Landesebene finden ebenfalls verschiedene Finanzierungsformen Anwendung,

¹²² United Nations (2006), S. 5

¹²³ Vgl. United Nations (2006), S.5/6

¹²⁴ Vgl. UNDG (2011): Transitional Appeals. <http://www.undg.org/index.cfm?P=151> [15.2.2011] und UNDG/Weltbank (2007),

¹²⁵ Vgl. UNDG (United Nations Development Group) (2007): Guidance Note on Transitional Appeals. <http://www.undg.org/index.cfm?P=151> [17.2.2011], S. 1-4

¹²⁶ Vgl. UNDG/Weltbank (2007), S. 24/25

unter anderem aber auch CAP/CHAP.¹²⁷ Der *Consolidated Appeals Process*, verwaltet durch OCHA, ist heute der wichtigste Finanzierungsmechanismus von humanitären Maßnahmen und insbesondere die Koordination zwischen Regierungen, Gebern, Hilfsorganisationen, dem *Internationalen Roten Kreuz* und der *Rothalbmond-Bewegung* und Nichtregierungsorganisationen wurde hierdurch, auch über die akuten Phase der humanitären Notsituation hinaus, stark gefördert und verbessert. Nennenswert sind außerdem sogenannte *Multi donor Trust Fonds*, die in Kooperation zwischen nationalen Autoritäten, den beteiligten UN-Organisationen und verschiedenen Gebern vor dem Hintergrund der humanitären Reform der UN und dem daraus hervorgehenden Prinzip *delivering as one* immer stärker an Bedeutung gewinnen.¹²⁸

¹²⁷ Vgl. z.B. IASC (2006), S. 3 und 11

¹²⁸ Vgl. z.B. UNICEF (United Nations Children Fund)/Coomaraswamy, Radhika (United Nations Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict) (2009): Machel Study 10-Year Strategic Review. Children and Conflict in a Changing World. UNICEF: New York. http://www.un.org/children/conflict/_documents/machel/msr2_en.pdf, S. 95-97

4 Zwischenfazit: Der Aufbau von Child Protection Systems nach bewaffneten Konflikten

Wie in Kapitel 2.2. erläutert, wirkt die Anwendung eines Systemansatzes der thematischen Fragmentierung entgegen, die bisher im Bereich des Kinderschutzes stattgefunden hat. Statt sich auf spezielle Gruppen und Themen zu konzentrieren, sollen durch ein systematisches Herangehen komplexe Zusammenhänge und Lücken erkannt und die strukturellen Ursachen verändert werden. Die vorangegangenen Ausführungen zeigen auch, dass speziell in und nach Notsituationen Kinderschutz, dessen Koordination und der Wiederaufbau von Strukturen und Mechanismen besonders notwendig und essentiell für das Wohlbefinden von Kindern ist. Während jedoch in anderen Disziplinen wie beispielsweise auch in der Entwicklungszusammenarbeit an sich schon länger eine Auseinandersetzung mit einem Systemansatz existiert, ist dies im Bereich des Kinderschutzes eine neuere Entwicklung der letzten Jahre. Aufbauend auf Erfahrungen im Bereich der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit, wird ein Systemansatz im Kinderschutz vor allem von in beiden Bereichen agierenden Organisationen wie UNICEF, Save the Children und UNHCR propagiert, die ebenfalls eine wichtige Rolle in *recovery*-Maßnahmen und dem IASC-Cluster-Ansatz spielen (vgl. Kapitel 3).

Misserfolge und Erfahrungen mit Interventionen im Bereich des Kinderschutzes sowohl während, als auch nach humanitären Notsituationen, und die Erkenntnis, dass durch thematische Fragmentierung oftmals traditionelle, staatliche oder gemeinschaftsbasierte Mechanismen missachtet oder untergraben werden, haben in den letzten Jahren verstärkt zu einer holistischen Perspektive geführt. Die relevanten Akteure sind sich hierbei einig, dass es insbesondere in humanitären Notsituationen, darüber hinaus unbedingt notwendig und auch effizienzsteigernd sei, wenn auf bereits bestehenden Strukturen und Elementen eines Systems aufgebaut werden kann, wodurch auch Verdoppelungen vermieden werden können.¹²⁹ Im Hinblick auf die Komplexität der Auswirkungen von bewaffneten Konflikten auf Kinder (vgl. Kapitel 4.1.) scheint dies besonders sinnvoll. Laut Save the Children bietet es sich vor allem in der *early recovery*- und Post-Konflikt-Phase an, soziale, politische und finanzielle Reformen durchzuführen, sowie Bewusstseinsbildung und die Ausbildung von

¹²⁹ Vgl. Barnett/Wedge (2010), S. 9

Experten zu fördern und zu initiieren. „Finally, the post-emergency phase, when the agendas of emergency response and development converge, provides an opportunity for the development of more effective transition strategies, where system-building can be a uniting goal for all efforts.”¹³⁰

Transitionsphasen nach bewaffneten Konflikten stellen jedoch auch besondere Herausforderungen an den Aufbau eines Child Protection Systems. Beispielsweise ist es möglich, dass staatliche Strukturen zu schwach sind oder auch, dass die Regierung selbst für die Rechtsverletzungen verantwortlich ist. „Even where states are apparently committed to realising children’s rights, there may be denial of child protection issues, lack of political will on the part of the state, competition within the elements of the state for resources, and a lack of flexibility.” Voraussetzung für den Aufbau eines Kinderschutzsystems ist somit zunächst eine komplexe und individuelle Situationsanalyse. Im Hinblick auf die Bereitschaft und Möglichkeiten des Staates, seine Verpflichtungen wahrzunehmen, kategorisiert *Save the Children* verschiedene Szenarien: Zum einen sind dies Situationen, in denen ein staatliches System zum Schutz von Kindern nicht existent oder (noch) nicht implementiert ist. Dies ist insbesondere der Fall in fragilen Staaten wie beispielsweise der Demokratischen Republik Kongo, Somalia, im Tschad oder in Flüchtlingsszenarien. Diese Situationen werden *initiate situation* genannt. Eine andere Situation ist es, wenn bestimmte Elemente eines Systems bereits vorhanden sind, sogenannte *build back better situations*, wobei wiederum zwei Subkategorien unterschieden werden: 1) Fälle, in denen vor allem informale oder gemeinschaftsbasierte Strukturen gegeben sind, jedoch national nicht implementiert sind beziehungsweise die Kapazitäten von Staat oder Zivilbevölkerung zu schwach sind. Hierbei liegt der Fokus stark auf nachhaltiger Finanzierung und politischen Zugeständnissen, um das System nachhaltig aufzubauen und zu stärken. 2) Fälle, in denen das System zwar national eine Zielsetzung und der normative Rahmen implementiert ist, jedoch sehr starke Schwachstellen hat. „In these situations, the emergency can reveal flaws in the system, but at the same time, the emergency response can provide opportunities for improvement if programming is sustained beyond the early recovery phase.”¹³¹ Hierzu ist es aber dringend notwendig, dass beispielsweise internationale humanitäre Interventionen und jegliche intervenierende Programme und Projekte in Abstimmung mit nationalen Leitlinien implementiert werden. So selbstverständlich dies klingt, zeigt die Vergangenheit,

¹³⁰ Vgl. Barnett/Wedge (2010), S. 10

¹³¹ Vgl. Ebd. S. 14. Zitate: Ebd.

dass gerade die Vielfalt der Akteure und Maßnahmen auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene und mangelnde Kohärenz und Koordination zwischen den Akteuren effektive Prozesse und nachhaltige Verbesserungen verhinderten. Ein Systemansatz bietet hierbei die Möglichkeit, derartige Herausforderungen und Lücken in einem System zu identifizieren, wie beispielsweise auch die Notwendigkeit eines vorübergehenden Fokus auf bestimmte Themen und Prioritäten. Trotz des langfristigen Zieles ein System für alle Kinder zu schaffen, wird dies in manchen Situationen nötig sein, da zunächst akute Missstände gelöst werden müssen, um nachhaltige Strukturen zu festigen.¹³² Erschwerend kommt hinzu, dass der Bereich des Kinderschutzes sowohl international als auch national und sowohl bei humanitären Einsätzen, bei Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit und speziell in Transitionsphasen, oftmals nicht priorisiert wurde und wird, was zu einer chronischen Unterfinanzierung des Bereiches führt und Strukturen und Kapazitäten zusätzlich schwächt.¹³³ Die Förderung des koordinierten Aufbaus eines nachhaltigen Kinderschutzsystems im Rahmen von Wiederaufbauprozessen ist demnach besonders wichtig. Dies wird beispielsweise seit 2005 mit dem Cluster-Ansatz und der Konzentration auf Kinderschutz im Rahmen eines eigenen Subclusters auf Länderebene versucht. Im Folgenden werden daher die speziellen Anforderungen an ein derartiges Schutzsystem für Kinder und dessen Verknüpfung mit dem Aufbau des *Child Protection*-Schwerpunktbereichs im Rahmen des Cluster-Ansatzes erläutert.

4.1 Die Komplexität der Auswirkungen von bewaffneten Konflikten auf Kinder

„Kinder werden als Soldaten eingesetzt, gewaltsam von ihren Eltern getrennt und täglich mit brutalsten Gewaltakten konfrontiert. Aber nicht nur während bewaffneter Konflikte, sondern vor allem in Zeiten des Wiederaufbaus, die durch große Armut und soziale Instabilität gekennzeichnet sind, werden meist Kinder zu Opfern von Ausbeutung und sexuellem Mißbrauch. Mädchen werden vergewaltigt, müssen ungewollte Kinder auf die Welt bringen; Kinder werden mit HIV/AIDS oder anderen sexuell übertragbaren Krankheiten infiziert und müssen neben den körperlichen Verletzungen auch mit den psychischen Wunden fertig werden.“¹³⁴

Dieser Ausschnitt aus dem UNICEF-Factsheet *Kinderschutz in bewaffneten Konflikten* zeigt, dass Kinder sowohl während, als auch nach bewaffneten Konflikten, oft mehrdimen-

¹³² Vgl. Barnett/Wedge (2010), S. 12

¹³³ Vgl. UNICEF/Coomaraswamy (2009), S. 96/97 und Barnett/Wedge (2010), S. 14

¹³⁴ UNICEF (2006), S. 1

sional, von Gewalt, Missbrauch und Ausbeutung betroffen sind. Bewaffnete Konflikte gehen einher mit massenhaften Vertreibungen der Bevölkerung, mangelndem Zugang zu lebensnotwendigen Basisdienstleistungen, Gewalt und der Schwächung und Zerstörung von politischen, ökonomischen und vor allem auch Familien- und Sozialstrukturen, um nur einige Beispiele zu nennen. Dies hat gravierende Auswirkungen auf die Lebenssituation von Kindern und deren Schutz nach Beendigung der unmittelbaren Kampfhandlungen.

Ein wichtiger Impuls für die Aufmerksamkeit auf die komplexen Auswirkungen von bewaffneten Konflikten auf Kinder, kam mit der Studie von Graça Machel mit dem Titel „The Impact of Armed Conflict on Children“ (1996)¹³⁵, in der die UN-Expertin eindringlich und ungeschönt die Problematik vom Missbrauch von Kindern als Soldat_innen, Flüchtlingen und Binnenvertriebenen, geschlechtsspezifischer Gewalt und sexueller Ausbeutung von Kindern, Landminen und die Auswirkungen internationaler Sanktionen thematisiert, sowie konkrete Empfehlungen daraus ableitet. Ebenso erläutert sie jedoch auch die umfassenden psycho-sozialen Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf Kinder, die vielseitigen Auswirkungen auf das Bildungs-, Ernährungs- und Gesundheitssystem und gibt konkrete Empfehlungen zur praktischen Umsetzung durch regionale, nationale und internationale Akteure. In einer zweiten Studie, die gemeinsam von UNICEF und der UN-Sonderbeauftragten für Kinder und bewaffnete Konflikte aufbauend auf Machels Report zehn Jahre später initiiert wurde, wird deutlich, dass sich die Situation von Kindern nicht verbessert hat. Im Gegenteil wird hierin beschrieben, dass Kriege und bewaffnete Konflikte immer gravierendere Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung im Allgemeinen und Kinder im Speziellen haben. „In today’s wars, the strategies adopted by armed groups ‘seek to bring the battle more immediately, more systematically, and more massively to the core of the civilian population,’ and into the lives of millions of children.“¹³⁶

Die schlimmsten Auswirkungen von bewaffneten Konflikten definiert dieser Bericht wie folgt: Basierend auf der Kategorisierung des UN-Sicherheitsrates der sechs schwerwiegendsten Verbrechen an Kindern während bewaffneter Konflikte, nennt der Bericht Mord und Verstümmelung, die Rekrutierung und der Missbrauch von Kindern als Soldat_innen durch bewaffnete Streitkräfte und Gruppen, Angriffe auf Schulen und Krankenhäuser, Vergewaltigungen und andere Formen sexueller Gewalt, Entführungen und die Verweige-

¹³⁵ Vgl. **Graça Machel (1996):** Impact of Armed Conflict on Children, Report of the Expert to the Secretary-General, Ms. Graça Machel, United Nations. http://www.unicef.org/graca/a51-306_en.pdf

¹³⁶ UNICEF/Coomaraswamy (2009), S. 8

rung humanitärer Hilfe. Ebenso häufige Kinderrechtsverletzungen während bewaffneter Konflikte sind zudem auch Folter, Verschwindenlassen, Inhaftierungen, gewaltsame Vertreibung, sexuelle Ausbeutung und Missbrauch und die Verrichtung gefährlicher Arbeiten.

Die Folgen dieser grausamen und traumatisierenden Erlebnisse bei gleichzeitiger Schwächung (bis hin zum Zusammenbruch) gemeinschaftsbasierter Strukturen, Mechanismen und Funktionen, stellen alle beteiligten Akteure vor große Herausforderungen. Hinzu kommen die dramatischen Auswirkungen auf die Entwicklung eines Landes / einer Region, das/die sich in einem bewaffneten Konflikt befindet, was es erschwert, den Schutz von Kindern zu gewährleisten und, auch langfristig, das Wohl eines Kindes stark beeinträchtigt.¹³⁷

Beispielsweise ist laut Studien die Kindersterblichkeitsrate aufgrund von Infektionskrankheiten, mangelnder Nahrungsmittel- und Gesundheitsversorgung, vor allem auch der Mütter in der Schwangerschaft, nach bewaffneten Konflikten besonders hoch. Zu wenig Beachtung finden in diesen Situationen darüber hinaus psychosoziale Folgen für Kinder, denn neben physischen Grausamkeiten in bewaffneten Konflikten, haben Faktoren wie gewaltsame Vertreibungen, das Leben in Flüchtlings- und IDP-Camps, der Zusammenbruch der Existenzgrundlagen und sozialer und politischer Institutionen und Spannungen innerhalb der Gemeinschaften starke emotionale Auswirkungen. „The accumulation of stress over time and the long-term consequences of distressing events can have an intensely disturbing and potentially far-reaching impact on children’s social, emotional, cognitive and spiritual well-being and development.“¹³⁸

Da oftmals gerade Familien- und Gemeinschaftsstrukturen, die positiv zur Traumaverarbeitung und dem psychischen Heilungsprozess beitragen würden, nach bewaffneten Konflikten schwach oder nicht mehr vorhanden sind und Kindern oftmals noch mehr Verantwortung übertragen wird, muss ein formales Kinderschutzsystem diese Faktoren umso mehr berücksichtigen. Der Zusammenbruch traditioneller familiärer und gemeinschaftsbasierter Strukturen und die Veränderung von Wertesystemen wirkt sich zudem überproportional auf besonders schutzbedürftige Kinder, wie beispielsweise Waisenkinder, Straßen-

¹³⁷ Vgl. UNICEF/Coomaraswamy (2009), S. 24-39

¹³⁸ **Parmar, Sharanjeet u.a.** (2010): Children and Transitional Justice Truth-Telling, Accountability and Reconciliation. Human Rights Program at Harvard Law School: Cambridge.
[http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/EGUA-84NPXU/\\$file/unicef-children&transitional-justice-mar2010.pdf?openelement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/EGUA-84NPXU/$file/unicef-children&transitional-justice-mar2010.pdf?openelement), S. 7-9 und UNICEF/Coomaraswamy (2009), S. 19/20. Zitat: Ebd. S. 20

kinder, unbegleitete Kinder, die vertrieben oder auf der Flucht sind), Kinder mit besonderen Bedürfnissen und Kinder im Justizsystem. Frauen und Mädchen sind zudem oftmals besonders betroffen, da sich auch Geschlechterrollen in langen Notsituationen und humanitären Krisen ändern.

During armed conflict and political violence, there is often a marked increase in domestic violence and abuse by family members. At the same time the destruction of social protections can lead girls and women to assume greater responsibilities and take on challenges in order to survive. After the conflict, social norms and conventions may be reinstated, creating both tensions and opportunities.¹³⁹

Maßnahmen der *recovery*- und Friedenskonsolidierungsphase müssen all diese Formen der Kinderrechtsrechtsverletzungen erfassen und den Fokus auf den Anspruch jedes Kindes, vor diesen Gefahren und der Missachtung ihrer Rechte, geschützt zu werden, in allen Bereichen berücksichtigen. Wie bereits in den vorangegangenen Kapiteln betont, muss jede Maßnahme auf der Ebene des Kindes und seines direkten Umfelds, der Gemeinschaft, ansetzen und erfordert eine koordinierte und kooperative Zusammenarbeit aller beteiligter Akteure.

4.2 Maßnahmen zum Schutz von Kindern nach bewaffneten Konflikten

Ein Punkt, der eine wichtige Rolle in Transitionsprozessen nach bewaffneten Konflikten spielt, aber aufgrund des Fokus auf der Implementierung von Kinderschutzsystemen im Allgemeinen, an dieser Stelle nur kurz erwähnt werden kann, sind *Transitional Justice* Mechanismen. Laut der Definition des UN-Generalsekretärs sind diese definiert als

(...) the full range of processes and mechanisms associated with a society's attempts to come to terms with a legacy of large-scale past abuses, in order to ensure accountability, serve justice and achieve reconciliation. These may include both judicial and non-judicial mechanisms, with differing levels of international involvement (or none at all) and individual prosecutions, reparations, truth-seeking, institutional reform, vetting and dismissals, or a combination thereof.¹⁴⁰

Transitional Justice ist auch für Kinder im Hinblick auf das Erreichen von Gerechtigkeit, Versöhnung und Verantwortlichkeit ein besonders wichtiges Element der Friedenskonsoli-

¹³⁹ Parmar, Sharanjeet u.a (2010), S. 7-9 und UNICEF/Coomaraswamy (2009), S. 19/20

¹⁴⁰ Parmar u.a. (2010), S. XVIII/XIX

derung und für Opfer, Täter und Zeugen ein Mittel, Vergangenes zu verarbeiten und ein Teil des Friedensprozesses zu sein.

„The impact of armed conflict on children makes it imperative for transitional justice processes to include children’s experiences, to enable their full and protected participation and to improve children’s access to justice, accountability and reconciliation.(...) To attempt transitional justice without involving children not only fails to comply with the Convention on the Rights of the Child (CRC)⁹ – the most universally ratified international instrument – but it also compromises the outcome of those processes.“¹⁴¹

Dies erfordert auf allen Ebenen (international, national und regional) ein Bekenntnis zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention und dem Kinderschutz in allen friedenskonsolidierenden Maßnahmen, insbesondere um die Reintegration von Kindern nach bewaffneten Konflikten sicherzustellen.

Doch der Aufbau eines Systems zum Schutz von Kindern vor Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch nach bewaffneten Konflikten hat häufig keine Priorität. Da ein Staat oftmals während und auch nach bewaffneten Konflikten nicht in der Lage ist, muss diese Aufgabe, in Zusammenarbeit mit nationalen und regionalen Institutionen, von humanitären Akteuren oder Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit wahrgenommen werden.

Even when governments want to be involved, the State may lack capacity in justice and social welfare systems, and national human rights commissions. An approach emphasizing integrated systems and a coordinated response involving national government, civil society and international agencies could help scale up services. This requires long-term commitment (...).¹⁴²

Ein Versuch dies zu gewährleisten, sind, wie Kapitel 3 erläutert, die Reformmaßnahmen im Hinblick auf eine bessere und effektivere Koordination des UN-Systems und anderer relevanter Akteure während der Phase der Friedenskonsolidierung und des Wiederaufbaus. Ein Beispiel hierbei den Schutz von Kindern zu gewährleisten und langfristig in ein koordiniertes System zu integrieren, ist der Schwerpunktbereich (*focal point*) *Child Protection* innerhalb des *Protection Cluster*, das im Jahre 2005 unter UNHCR als Leitorganisation etabliert wurde. Ursprünglich wurden innerhalb des Clusters neun verschiedene “areas of responsibility” unterschieden, um die breitgefächerten Bereiche, die unter „Schutz“ subsumiert werden, hervorzuheben. Im Rahmen einer Tagung der Arbeitsgruppe im Jahre

¹⁴¹ Vgl. Parmar u.a. (2010), S. X/XVIII/XIX und S. 7. Zitat: S. XVIII/XIX

¹⁴² UNICEF/Coomaraswamy (2009), S. 91

2007 wurden diese Schwerpunktbereiche (focal points) auf nunmehr fünf reduziert (*Child Protection*- UNICEF, *Land, Housing and Property Rights* (UNHABITAT), *Gender based Violence* - UNFPA/UNICEF, *Rule of Law*- UNDP/OHCHR, *Land Mines* - UNMAS).¹⁴³ Hierdurch sollten diese Bereiche, in denen der Schutz der Bevölkerung besonders gefährdet ist, betont werden und ein erstes Mal in Form des übergeordneten *Protection Clusters* vereint werden.

Die globale *Child Protection Working Group* (CPWG) vereint Nichtregierungsorganisationen, UN-Organisationen und andere internationale Akteure. Diese sind momentan Save the Children, der *Christian Children's Fund* (CCF), das *Columbia University's Child Protection and Care Learning Network*, das *International Rescue Committee*, Terre des Hommes, die *Women's Commission on Refugee Women and Children*, World Vision, UNICEF, OCHA und UNHCR. UNICEF ist hierbei die offizielle Cluster-Leitorganisation auf globaler Ebene und wird von den Kernorganisationen im Bereich des Kinderschutzes in Genf unterstützt. Um Erfahrungen auf *Feldebene* und aktuelle Entwicklungen auszutauschen, finden jährliche Treffen der CPWG statt. Hierbei werden ebenso jährliche interinstitutionelle Arbeitspläne ausgearbeitet. Zwischen den jährlichen Treffen werden zudem durch Koordinations- und Berichterstattungsmechanismen sowohl die PCWG, als auch die CPWG über Fortschritte und Entwicklungen informiert.

Wie in den *Terms of Reference* angegeben, ist

„[t]he overall objective of the Child Protection Working Group (...) to promote, protect and fulfil children's rights to protection from abuse, exploitation and violence in emergencies as expressed in the UN Convention on the Rights of the Child and other human rights, humanitarian treaties and conventions, as well as national laws.“¹⁴⁴

Ebenso ist es ein Ziel der Akteure des *Child-Protection Clusters*, dass es hierbei zum einen um den Schutz vor den größten unmittelbaren Risiken und Bedrohungen in einer Krisensituation geht, wie beispielsweise die Trennung von der Familie, erzwungene Rekrutierung oder sexuelle und geschlechtsspezifischer Gewalt, aber zum anderen „[i]n the longer-term they also help to build and make sustainable national capacity and systems for the protec-

¹⁴³ **PCWG (Protection Cluster Working Group)** (2007): Child Protection Coordination within the Cluster Approach: An Inter-Agency Survey.

<http://www.ugandaclusters.ug/dwnlds/0309Protect/CP/CPCoordinationSurvey.pdf>, S. 3

¹⁴⁴ Vgl. **Child Protection Working Group** (2005): Terms of Reference.

<http://www.humanitarianreform.org/Default.aspx?tabid=720> [18.1.2011]. S. 1, Zitat: Ebd.

tion of children of all ages and backgrounds.”¹⁴⁵ Auf globaler Ebene soll dies durch die Repräsentation und das stetige Einbringen von Kinderschutzthemen in Bereichen der Humanitären Hilfe und der angemessenen Finanzierung im Rahmen der Agenda der Humanitären Reform und des Cluster-Ansatzes geschehen. Ein weiteres Ziel ist es, durch geschultes Personal, Trainings und der Entwicklung von Mindeststandards, Richtlinien und Programme zu entwickeln und in Zusammenarbeit mit der PCWG Kinderschutz zu einem *Mainstream-Thema* zu machen. Hierbei ist die CPWG ebenso für die Verlinkung und Komplementarität mit anderen Kinderschutzinitiativen und -foren zuständig. In der praktischen Umsetzung, das heißt auf nationaler Ebene, sollen diese Hauptaktivitäten in der Ausarbeitung von Leitlinien für die effektive Umsetzung von Kinderschutz innerhalb des Cluster-Ansatzes umgesetzt werden. Dies inkludiert beispielsweise die Etablierung und Organisation nationaler und lokaler *Child Protection Working Groups* sowie Partnerschaften mit anderen Sektoren zum Schutz der Bevölkerung. Außerdem ist es ein Anliegen, in der Praxis zu gewährleisten, dass auf Anfragen um technische oder politische Beratung zu speziellen Kinderschutzthemen, sowohl von der nationalen und lokalen Ebene, als auch von Seiten der PCWG, bestmöglich reagiert werden kann. Die stetige Verlinkung zur Praxis wird desweiteren durch die Homepage der CPWG, jährliche Treffen und durch die direkte Teilnahme im Rahmen globaler Initiativen aufrechterhalten. Um die Einbettung der CPWG in die Aktivitäten der PCWG zu gewährleisten, ist es eine weitere Aufgabe der CPWG, gemeinsame Aktivitäten zu identifizieren, sowie einen jährlichen Arbeitsplan, der, eingebettet in den Arbeitsplan der PCWG, priorisierte Bereiche, Ergebnisse aus vorhergehenden Aktivitäten sowie einen zeitlichen Rahmen für die zuständigen Akteure beinhaltet, zu entwickeln und zu implementieren.¹⁴⁶

4.3 Zusammenführung der Konzepte

“[A] national child protection system is broadly defined as a comprehensive and interrelated approach to the protection of children from abuse, neglect, exploitation and violence and to the fulfilment of children’s rights to protection. Key elements of a child protection system include families, communities and government mechanisms, as well as children themselves. The components of the system broadly include structures, functions, capacities, a continuum of care, processes of care and accountability. They include both more formal and less formal compo-

¹⁴⁵ **Humanitarian Reform (2011):** Protection of Children
<http://www.humanitarianreform.org/Default.aspx?tabid=720> [18.01.2011]

¹⁴⁶ Vgl. **Child Protection Working Group** (2005), S. 1/2

nents. Ideally, the components of a child protection system are coordinated and linked to a common goal.”¹⁴⁷

Die Frage, die sich stellt, ist nun, ob und inwieweit das Konzept eines Systemansatzes, wie oben definiert, in Transitionsphasen nach bewaffneten Konflikten umgesetzt wird und eine systemische Perspektive die Anforderungen von Kindern, die von bewaffneten Konflikten betroffen sind, sowohl im Hinblick auf unmittelbare Nothilfemaßnahmen, als auch im Bezug auf den nachhaltigen Aufbau von Mechanismen zum Schutz von Kindern, erfüllen kann.

“The detection of high-risk groups of children, or patterns of grave violations, in combination with limited time, access and resources, may necessitate a narrow focus on specific categories of children or issues, at the expense of building a system for the benefit of all vulnerable children. This may be exacerbated by funding streams and priorities – for example, when particular issues or violations are priorities for donors, or achieve greater visibility.”¹⁴⁸

Wie *Save the Children* bereits 2008 aufgrund einzelner Fallbeispiele in Bezug auf Naturkatastrophen konstatierte, hätte sich gezeigt, dass Kinder in Regionen, in denen ein gefestigtes *Child Protection System* vor der Katastrophe vorhanden war, eindeutig besser geschützt werden konnten. In humanitären Notsituationen müsse somit, falls ein System zum Schutz von Kindern nicht vorhanden sei, der Aufbau von *Child Protection Systems* (*initiate situation*) beziehungsweise die Festigung bereits vorhandener Strukturen (*build back better situation*), bereits in einem frühen Stadium Priorität haben. Beispielsweise eigne sich die Phase der humanitären Nothilfe sehr gut, um grundlegende Komponenten des Systems zu fördern, wie die Unterstützung von Familien, Fallmanagement im Falle von unbegleiteten oder missbrauchten Kindern, Errichtung von vorläufigen Betreuungseinrichtungen oder ersten Reintegrationsmaßnahmen. Die *early recovery*- und *post-emergence*-Phase könnten dann bereits eine ideale Basis sein,

„(...) to reform the social and financial systems while practitioners and legal experts may have an opportunity to overhaul relevant legislation and radically improve society’s perception of children. The convergence of agendas between emergency response and development actors in the post-emergency phase is an opportunity for the development of more effective transition strategies where system-building can be a uniting goal for all efforts.”¹⁴⁹

¹⁴⁷ Eynon/Lilley (2010), S. 3

¹⁴⁸ Save the Children (2008), S. 10

¹⁴⁹ Vgl. Ebd., S. 10. Zitat: Ebd.

In einer Studie der CPWG in Zusammenarbeit mit *Save the Children* aus dem Jahre 2010 werden darüber hinaus zahlreiche Praxisbeispiele angeführt, nach denen die positive Bilanz eines Systemansatzes im Kinderschutz auch auf bewaffnete Konflikte und Transitionsphasen ausgeweitet werden kann. Der Aufbau eines *Child Protection Systems* im Rahmen der Koordination des *Child Protection Clusters*, wie dies beispielsweise in Uganda der Fall war, wird hierin positiv hervorgehoben.¹⁵⁰

“Members of the sub-cluster found that the common understanding of, and commitment to, a systems approach greatly facilitated their work to develop and uphold common standards in programming, and that their collective efforts were no longer fragmented, but presented a concerted effort to strengthen community-based protection work. An essential feature of this effort was the collaboration that NGOs and UN agencies fostered with the government to build and strengthen the system.”¹⁵¹

Die Umsetzung eines *Child Protection Systems* soll daher nun in den folgenden Kapiteln anhand des konkreten Fallbeispiels Nordugandas unter Einbeziehung der relevanten Maßnahmen der Friedenskonsolidierungs- und *recovery*-Phase veranschaulicht und analysiert werden. Das Ziel ist es hierbei, herauszuarbeiten, inwieweit ein *Child Protection System* in Norduganda vorhanden ist und in welcher Art und Weise der Kontext (der bewaffnete Konflikt und politische Entscheidungen, Programme und Projekte der Regierung Ugandas und der internationalen Gemeinschaft und des Staates Uganda, der normative Rahmen des Kinderschutzes, etc.) die Ziele und das Funktionieren des Systems beeinflussten und unterstützten.

¹⁵⁰ Vgl. Barnett/Wedge (2010), S. 15/16

¹⁵¹ Ebd. S. 15

5 Norduganda zwischen Konflikt, Wiederaufbau und Entwicklung

5.1 Historische und politische Einordnung des Konfliktes

Wie sich auch heute noch im Hinblick auf die nationale Entwicklung des Landes bemerkbar macht¹⁵², bestehen in Uganda große Unterschiede zwischen dem Norden und dem Süden des Landes. Dies ist jedoch nicht nur auf den über zwanzig Jahre andauernden Konflikt zwischen der *Lord's Resistance Army* (LRA) und der ugandischen Armee (Uganda People Defence Force - UPDF), der am stärksten die Regionen Acholi, Lango und Teso betraf, zurückzuführen. Bereits in der Kolonialzeit, während derer Uganda im Jahre 1896 zum britischen Protektorat wurde, konzentrierte sich die Macht im Zuge der britischen *indirect rule* auf den Süden des Landes und stützte sich auf die dortigen Hegemonialbestrebungen des ehemaligen Königreichs Buganda. Dolan nennt dies die britische „divide-and-rule“ Strategie, während derer jeder Region bestimmte Aktivitäten zugeordnet wurden. „(...) southerners (notably Baganda) for agriculture and the civil service, northerners (including the Acholi) for the security establishment.“¹⁵³ Vormaligen *Chiefs* des Königreiches Buganda wurden in dieser Zeit tragende Positionen auch in anderen Regionen des Landes übertragen, während die Acholi aus dem Norden vor allem militärisch zur Machtsicherung der Briten verpflichtet wurden. Diese Konzentration auf den Süden Ugandas führte nicht nur zu gravierenden Entwicklungsunterschieden in den Bereichen Wirtschaft, Bildung und Gesundheit, sondern aufgrund der britischen Machtpolitik auch zu ethnischen Konfrontationen,¹⁵⁴ was anhand der Konfliktentwicklung in den folgenden Kapiteln näher erläutert werden wird. Neben dem Konflikt mit der LRA in den nördlichen Regionen des Landes, sind jedoch auch der Nord-Osten und Nord-Westen des Landes immer wieder von schweren Krisen und Konflikten betroffen, die jedoch im Zuge dieser Arbeit vernachlässigt werden müssen. Im Folgenden bezieht sich die Bezeichnung *Norden* daher stets auf die am stärksten vom Konflikt betroffenen Distrikte der Acholi Region.

¹⁵² Ausführliche Informationen und Entwicklungsdaten zu Uganda sind nachzulesen unter **UNDP Uganda** (2011): Uganda facts and figures. <http://www.undp.or.ug/resources/45>

¹⁵³ **Dolan, Chris** (2009): Social Torture. The Case of Northern Uganda, 1986-2006. Oxford/New York: Berghahn Books. S. 41

¹⁵⁴ Vgl. **Peters, Jürgen** (2006): Norduganda – ein unendlicher Konflikt?. Internationale Entwicklungszusammenarbeit Referat Afrika, Friedrich-Ebert Stiftung, S. 3 und **InWent (Internationale Weiterbildung und Entwicklung)** (2010): Uganda. Geschichte und Staat. <http://liportal.inwent.org/uganda/geschichte-staat.html> [3.3.2011]



Abbildung 5: Map of Uganda¹⁵⁵

5.1.1 Politischer Überblick 1962-1986

Bereits vor der Unabhängigkeit formierten sich in Uganda drei verschiedene Parteien, die zwar das einheitliche Ziel der Unabhängigkeit verfolgten, jedoch selbst keine Einheit bildeten. Dies waren die *Democratic Party* (DP), der *Uganda Peoples Congress* (UPC) und

¹⁵⁵ IRIN (Integrated Regional Information Networks) (2011): Map of Uganda.
<http://www.irinnews.org/images/indepth/Uganda/ugamap.htm> [2.3.2011]

die *Kabaka Yekka* (KY).¹⁵⁶ Nach der Unabhängigkeit von Großbritannien im Oktober 1962 wurde zunächst der ehemalige König von Buganda, Sir Edward Mutesa, Staatspräsident der Republik Uganda. Milton Obote, dessen Partei *Uganda Peoples Congress* (UPC) bereits im Mai 1962 eine Koalition mit der Partei des Königreiches Buganda, der KY, eingegangen war, wurde zum Premierminister ernannt.¹⁵⁷ Obote, selbst aus der nördlichen Region Lango, hatte starke Unterstützung durch die Armee, die zu einem Großteil aus Soldaten aus dem Norden bestand. Dieses „unlikely and ultimately untenable“¹⁵⁸ Koalitionsbündnis zwischen den Vertretern des Königreiches Buganda im Süden und der UPC war zunächst als Bündnis gegen die Democratic Party zustande gekommen und ließ sich schon bald nicht mehr halten. Im Jahre 1965 häuften sich die Unstimmigkeiten und es kam zum endgültigen Bruch zwischen der UPC und der Partei des Königs, der KY, die zusätzlich auch von innerparteilichen Unstimmigkeiten geschwächt wurde. All dies trug dazu bei, dass es Obote im Jahre 1966 mit Unterstützung der Armee schließlich gelang, nach gewaltsamen Auseinandersetzungen, in deren Folge König Mutesa nach Großbritannien floh, ohne Wahlen das Amt des Präsidenten zu übernehmen. Dieses übte er in den folgenden fünf Jahren zunehmend diktatorisch und in großer Abhängigkeit von der Armee aus.¹⁵⁹

„By the time Amin took over in 1971 coup d’etat, over half of the cabinet members who had been in place at the time of independence were now imprisoned under the emergency powers Obote used to consolidate power and eliminate any potential opposition. He sought to stay in power at all costs, regardless of whether institutions retained their integrity or human rights.“¹⁶⁰

Das Amt des Ministerpräsidenten wurde bereits 1967, im Zuge einer neuen Verfassung, abgeschafft. Ebenso schaffte Obote die Königreiche ab und festigte so die alleinige Machtbasis der UPC. Nach Obotes Machtübernahme wurden alle bedeutenden Positionen mit Personen aus Norduganda besetzt, was Unmut im Süden hervorrief, der durch den Militärputsch Idi Amins im Jahre 1971 noch verstärkt wurde. Allerdings hatten sich zu diesem Zeitpunkt bereits starke Animositäten im Norden selbst entwickelt und Amins Machtübernahme, der selbst aus dem Nordwesten stammte, „resulted in the widespread killing of Langi and Acholi soldiers as well as those West Nile officers who did not switch sides fast

¹⁵⁶ Vgl. OEFSE (Österreichische **Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung**) (2009): Länderinformation Uganda. <http://www.oefse.at/publikationen/laender/uganda.htm> [3.3.2011] und

¹⁵⁷ InWent (2010)

¹⁵⁸ **Tripp, Aili Mari** (2010): *Museveni’s Uganda. Paradoxes of Power in a Hybrid Regime*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers. S. 43

¹⁵⁹ Vgl. Ebd. S. 43-45 und **Allen, Tim** (2006): *Trial Justice. The International Criminal Court and Lord’s Resistance Army*. London/New York: Zed Books. S. 28

¹⁶⁰ Tripp (2010), S. 45

enough, sowing the seeds for later animosity and violence.“ Zahlreiche Acholi und Langi mussten in dieser Zeit vor Amins *Säuberungsaktionen* fliehen und einige organisierten sich im Exil gemeinsam in der *Uganda Liberation Army* (UNLA), um gegen die Regierung Idi Amins zu kämpfen. Die UNLA war es schließlich auch, der es gemeinsam mit der tansanischen Armee und der FRONASA (Front for National Salvation), gegründet 1973 unter Yoweri Museveni, gelang, das Regime Amins zu stürzen. Tansania bildete eine Übergangsregierung, um Uganda zurück zu ziviler, demokratischer Ordnung zu führen, doch „a coup d’etat by forces backing Obote allowed him to control the 1980s elections in such a way as to win in the face of what many believed should have been a DP victory.“¹⁶¹ Die UNLA wurde zur Regierungsarmee, doch einige Mitglieder, vor allem aus dem Süden und Südwesten, wehrten sich gegen die neuerliche Obote-Regierung. Vor diesem Hintergrund gründete Yoweri Museveni 1981 die *National Resistance Army* (NRA). Obote verließ sich im Kampf gegen die NRA, der sich zu einem Guerillakampf im Nordwesten und nördlich von Kampala (Luwero) entwickelte, immer mehr auf die UNLA, die zu diesem Zeitpunkt hauptsächlich aus Acholi und Langi bestand und stützte seine Macht auch auf diesen beiden Gruppen.

Der Kampf der UNLA wurde auf brutalste Art und Weise geführt, insbesondere gegen angebliche NRA-Kollaborateure, die in Lager gesperrt, missbraucht oder getötet wurden. „How many died is still a matter of debate, but it was certainly thousands“. Aufgrund von innermilitärischen Schwierigkeiten und Loyalitätsfragen verlor Obote jedoch bald die Unterstützung der UNLA und 1985 gelang es Acholisoldaten unter Tito Okello durch einen Putsch die Macht zu übernehmen und Obote musste fliehen. Kurz darauf kam es zu Friedensverhandlungen mit Musevenis NRA, doch der Kampf gegen Obote wurde doch mehr als Kampf gegen den Norden, als ein Kampf um Demokratie gesehen, und Musevenis Ziel war es, diesen Kampf zu gewinnen. Somit wurden die Friedensverhandlungen und der hierbei im Dezember 1985 in Nairobi zustande gekommene Friedensvertrag zwischen UNLA und NRA ignoriert und 1986 marschierte Museveni in Kampala ein und übernahm die Macht.¹⁶² Dies gelang Museveni mit Hilfe einer Allianz aus NRA, der *Uganda Natio-*

¹⁶¹ Vgl. Tripp (2010), S. 45-48, Zitate: S. 46 und S. 48

¹⁶² Vgl. Allen (2006), 29/30. Zitat: S. 29 und Tripp (2010), S. 46/47

nal Rescue Front (UNRF), der *UNA*, dem *Uganda Freedom Army / Movement* (UFA/UFM) und dem *Federal Democratic Movement* (FEDEMU).¹⁶³

5.1.2 Uganda unter Yoweri Museveni seit 1986

„When the NRM [‘National Resistance Movement’, der politische Zweig der NRA; Anm. der Autorin] came into power in 1986, it sought to pacify the opposition by incorporating leaders representing a variety of political interests, including guerilla factions that Museveni had been fighting only a few months earlier.“

Ein Mittel hierbei waren beispielsweise Amnestiegesetze für ehemalige Rebellen, Sicherheitskräfte, die Polizei und andere. Mit dem Ziel eine möglichst breitgefächerte Machtbasis zu schaffen, wurden außerdem ehemalige Rebellengruppen in die NRA inkorporiert, ausgeschlossen waren allerdings Unterstützer Okellos, die UNLA, sowie anfänglich die UPC.¹⁶⁴ Somit mussten ehemalige Acholi-Soldaten der UNLA, nach ihrer Rückkehr in den Norden, die Rache der NRA fürchten und auch die Reintegration in die Gemeinschaft gestaltete sich sehr schwierig, was dazu führte, dass zur damaligen Zeit viele Acholi in den Sudan flohen, um die *Equatoria Defence Force* (EDF), die militärische Organisation der sudanesischen Regierung, im Kampf gegen die südsudanesischen Rebellen, die *Sudanese People’s Liberation Army* (SPLA), zu unterstützen. Einige kehrten jedoch bald wieder in den Norden Ugandas zurück und formierten sich in zahlreichen Anti-Regierungsgruppen gegen die NRM. Die bedeutendste dieser Gruppen war die *Uganda People’s Democratic Army* (UPDA), die sich aus ehemaligen UNLA-Kämpfern zusammensetzte und einen Guerillakampf im Norden des Landes gegen die NRA startete und „[t]he NRA, after consolidating their position and reinforcing their numbers, responded to these various insurgencies with considerable force and brutality.“ Hierunter hatte vor allem die Zivilbevölkerung zu leiden.¹⁶⁵

Oftmals wird von der NRM selbst behauptet, dass sie mit ihrer Machtübernahme 1986 Frieden nach Uganda brachten. Dies trifft jedoch im Angesicht der zahlreichen Konflikte im Norden und Nordwesten des Landes bis heute nicht zu. „The war that had begun in

¹⁶³ Vgl. Tripp (2010), S. 151/152

¹⁶⁴ Vgl. Ebd.S. 48. Zitat: Ebd.

¹⁶⁵ Vgl. Allen (2010), S. 30/31 und Dolan (2009), S. 43/44. Zitat: S. 44

Luwero in the early 1980s continued in the north and northeast, turning at least one-third of the country into a war zone for almost the entire period the NRM has been in power.”¹⁶⁶

Auf politischer Ebene sollte vor allem eine neue Verfassung, die im Oktober 1995 in Kraft trat, Musevenis Regierung stärken, und einen offiziellen Schritt in Richtung Demokratisierung des Landes markieren. Hierin wurden beispielsweise zahlreiche internationale Menschenrechtsverpflichtungen umgesetzt, sowie die *Uganda Human Rights Commission* für deren Einhaltung und Umsetzung gegründet. Ein weiterer wichtiger Schritt waren Maßnahmen der Dezentralisierung Ugandas¹⁶⁷. Bereits 1993 wurde hierzu das *Local Government Statute* erlassen, durch das die Verantwortung über finanzielle und administrative Belange in Uganda von der Zentralregierung an die lokalen Verwaltungen übergeben wurde. In der Verfassung von 1995 und dem *Local Governments Act* von 1997 wurden diese Dezentralisierungsmaßnahmen gefestigt und die bis heute entstandenen mehr als 95 Distrikte Ugandas werden von sogenannten *local councils* verwaltet. Auf nationaler Ebene wurde das *Ministry of Local Government* zur Kontrolle eingesetzt. Die Distrikte selbst sind wiederum in *counties*, und je nach Einteilung des Ministeriums, in *municipalities* oder *towns* aufgeteilt. Jedes *county* wiederum ist weiter aufgeteilt in *sub-counties* beziehungsweise Städte und Gemeinden in *divisions* und diese, auf einer weiteren Ebene, in *Parishes* und *wards*. Die kleinste administrative Einheit bilden schließlich die Dörfer (*villages*). Lokale Regierungen werden auf *district/city*-Ebene (LCV¹⁶⁸), auf *sub-county*-Ebene (LCIII) sowie teilweise auf *county*-Ebene (LCIV) gebildet. *Parish Councils* (LCII) und *Village Councils* sind lediglich administrative Einheiten.¹⁶⁹ In Artikel 189 (3) der Verfassung wird hierbei festgelegt, dass explizit im Anhang definierte Bereiche weiterhin in der Kompetenz der Regierung verbleiben. Alle nicht explizit genannten Bereiche fallen der lokalen Verwaltungskompetenz zu, wofür angemessene Ressourcen zur Verfügung gestellt

¹⁶⁶ Tripp (2010), S. 151

¹⁶⁷ Vgl. **Bossert, Albrecht/Sager, Christian** (o.J.): Ugandas neue Verfassung. http://www.kas.de/wf/doc/kas_956-544-1-30.pdf, S. 2-6

¹⁶⁸ Die Nummerierung der *local council* verweist auf die Regierungsebene: LCI = village, LC II= parish/ward, LC III= sub-county, LCIV = county/municipality/town, LCV = district/city. Vgl. **DPADM (Division for Public Administration and Development Management)/DESA (Department of Economic and Social Affairs/United Nations)** (2004): Republic of Uganda. Public Administration/Country Profile <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023292.pdf>, S. 7/8

¹⁶⁹ Vgl. Ebd.

werden. Hierdurch wurde eine starke finanzielle Abhängigkeit der Distrikte von der Zentralregierung geschaffen.¹⁷⁰

Ebenso in der Verfassung festgeschrieben, wurde auch das *Kein-Parteien-System* der NRM, das, bis zu einem verfassungsändernden Referendum im Jahre 2005, die Beteiligung politischer Oppositionsparteien unmöglich machte. Fast zeitgleich mit der Einführung des Mehrparteiensystems ließ jedoch Museveni die Verfassung auch dahingehend ändern, dass seine Präsidentschaft nicht mehr auf zwei Legislaturperioden beschränkt blieb. So trat er sowohl bei den Wahlen im Jahre 2006, als auch 2011 erneut an¹⁷¹, und ist nun ein weiteres Mal bis 2016 im Amt.

5.2 Akteure und Strukturen des Konfliktes im Norden: Von der Entstehung bis zum Friedensprozess von Juba

5.2.1 Holy Spirit Movement und Lord's Resistance Army

In den 80er Jahren entwickelten sich einige Bewegungen im Norden des Landes, vor allem in der Region Acholi, die ihren politischen und militärischen Widerstand gegen die Regierung Musevenis im Süden zunehmend mit Spiritualität und „christlich-fundamentalistische[m] Gedankengut und tradierte[n] Acholi-Überzeugungen“¹⁷² verknüpften. Von besonderer Bedeutung waren hierbei Reinigungs- und Heilrituale, die vor allem nach der Machtübernahme Musevenis und der damit einhergehenden Rückkehr der Acholi-Soldaten in ihre Heimatregionen zentral für die Reintegration in die Gesellschaft wurden. Die erste derartige Bewegung war das *Holy Spirit Movement* (HSM) unter Alice Auma Lakwena, das sich von Gulu ausgehend in den 80er Jahren formierte. Alice Lakwena war ursprünglich Protestantin, konvertierte dann zum Katholizismus und war der Überzeugung, von verschiedenen Geistern besessen zu sein, unter anderem von Lakwena, der ihr die verschiedenen *heilenden* Rituale, zu denen sie auch den Kampf gegen die NRA

¹⁷⁰ Vgl. Bossert/Sager (o.J.), S. 12 und **Government of Uganda** (1995): Constitution of the Republic of Uganda. http://www.ugandaembassy.com/Constitution_of_Uganda.pdf

¹⁷¹ Vgl. Bossert/Sager (o.J.), S.1/2 und **Holberg, Anton** (2006): Museveni gibt sich siegesgewiss. Ugandas seit 20 Jahren amtierender Präsident arbeitet mit allen Mitteln an einem Wahlerfolg. <http://www.ag-friedensforschung.de/regionen/Uganda/wahl2.html> [3.3.2011]

¹⁷² **Lenhart, Lioba** (2007): Der Konflikt im Norden Ugandas (1986-2006). Eine Untersuchung auf der Basis des Transcend-Verfahrens in Verbindung mit anderen Ansätzen der Konfliktanalyse und Konflikttransformation. Working Paper No. 1/2007. Institute for Integrative Conflict Transformation and Peacebuilding. http://www.iicp.at/communications/publications/papers/WP07-1_KonfliktUganda.pdf, S. 4

zählte, befahl.“¹⁷³ 1986, nachdem Alice Lakwena Soldaten der NRA beschuldigte, einige junge Leute aus der Nachbarschaft gekidnappt und in Gulu in Haft genommen zu haben, startete ihre Involvierung in das Kriegsgeschehen nach ihrer Meinung. „Their relatives begged for their help, and the Lakwena told her to recruit 150 soldiers.“¹⁷⁴ Derartige Rekrutierungen fanden oftmals unfreiwillig statt und es kam vor, dass diejenigen, die sich wehrten, dem HSM beizutreten, getötet wurden. Auch die Kampfhandlungen der Truppen Lakwenas forderten übermäßig viele Todesopfer, da sie aufgrund Lakwenas Glauben an eine magische Lotion, die sie gegen Waffen und Gegner immun mache, meist nicht mit mehr als Stöcken und Steinen bewaffnet waren.¹⁷⁵ Alice Lakwenas Kampf endete schließlich 1987, als sie mit rund Zehntausend Anhänger_innen plündernd nach Süden zog und schließlich in Jinja gestoppt wurde, woraufhin sie nach Kenia floh und Flüchtlingsstatus erhielt.¹⁷⁶

Doch der Widerstand der UPDA und anderer neu gebildeter Gruppierungen ging weiter, ebenso wie der Kampf der NRA gegen sie.

„While battling the UPDA and HSM, the NRA engaged in extrajudicial killings of civilians, brutalized them, and decimated their livestock in what was experienced by northerners as extreme punishment, humiliation, and retribution. Hundreds of thousands of people were displaced.“¹⁷⁷

Hierdurch wurden in den Jahren nach Musevenis Machtübernahme vor allem in den Distrikten Kitgum, Gulu, Lira und Apac zahlreiche Schulen, Krankenhäuser, Felder und Dörfer zerstört – der Konflikt richtete sich somit von allen beteiligten Gruppen gegen die Zivilbevölkerung und auch die Rekrutierung von Kindern war bereits damals keine Seltenheit. 1988 erklärte Museveni den Krieg im Norden für beendet und es gab ein offizielles Friedensübereinkommen mit der UPDA, mit dem jedoch viele, sowohl aus den Reihen der UPDA, als auch anderen Gruppierungen, nicht einverstanden waren, und so ging der Konflikt weiter und spitzte sich vor allem nach einem Abkommen im März 1989 zu, in dem Uganda der SPLA im Südsudan seine Unterstützung gegen die sudanesishe Regierung in Karthum versicherte. Umgekehrt unterstützte die sudanesishe Regierung die UPDA und in der Folge dann die *Lord's Resistance Army* (LRA), die sich unter Joseph Kony Ende der

¹⁷³ Vgl. Allen (2006), S. 33/34 und Tripp (2010), S. 157

¹⁷⁴ Allen (2006), S. 34/35 (Zitat eines ehemaligen UNLA Soldaten)

¹⁷⁵ Vgl. Tripp (2010), S. 157

¹⁷⁶ Vgl. Allen (2006), S. 35

¹⁷⁷ Tripp (2010), S. 157/158. Zitat: S. 158

80er Jahre formierte und ab 1991 die einzige Rebellenarmee im Norden Ugandas war. Aus dieser Konstellation ergab sich die nächsten Jahre eine Art Stellvertreterkrieg zwischen der ugandischen und sudanesischen Regierung, der auf dem Rücken der Bevölkerung Nordugandas ausgetragen wurde.¹⁷⁸ Die LRA steht in gewisser Weise in der Tradition des HSM. Joseph Kony sieht sich, ähnlich wie Alice Lakwena, als Geistermedium und errichtete seine Machtbasis auf Spiritualität und Heilfähigkeiten. Zunächst schlossen sich insbesondere ehemalige UPDA Kämpfer Kony an und gemeinsam mit deren Kommandeur Odong Latek organisierten sie sich in der *Uganda People's Democratic Liberation Army*. Als Odong Latek im Jahre 1990 während Kämpfen ums Leben kommt, ändert Kony bald den Namen der Gruppierung in *Lord's Resistance Army* (LRA). Allen fasst die Ziele der LRA wie folgt zusammen:

- “(a) an all-party ‘National Conference’ followed by general elections;
- (b) creation of a Religious Affairs Ministry to ‘see an end to the use of witchcraft and sorcery by promotion of the Ten Commandments’
- (c) rehabilitation of the economy and rehabilitation of the country’s infrastructure
- (d) national unity (through inter-tribal marriages and language instruction);
- (e) education for all;
- (f) policies encouraging foreign investment;
- (g) the independence of the judiciary;
- (h) the formation of an ethnically balanced national army;
- (i) improved diplomatic relations with neighbouring states; and
- (j) relocation of Uganda’s administrative capital to Kigumba in Masindi district”¹⁷⁹

Da sich die LRA jedoch im Kampf gegen die NRM vor allem auf Gräueltaten an der Zivilbevölkerung konzentrierte, geriet jede politische Agenda, wenn es sie überhaupt je gab, seit dem Wirken der LRA in Norduganda, der Demokratischen Republik Kongo, dem Südsudan und inzwischen auch in der Zentralafrikanischen Republik, in den Hintergrund. Prinzipiell vermeidet die LRA bereits seit den 90er Jahren die direkte Konfrontation mit der ugandischen Armee und der Kampf richtet sich fast ausschließlich gegen die Bevölkerung Nordugandas. Dies wird mit dem Vorwurf an die Acholi gerechtfertigt,

„(...) den Widerstand der LRA nicht angemessen zu unterstützen, sondern sich von der Regierung manipulieren und korrumpieren zu lassen und sich zudem nicht von ihren tradierten Über-

¹⁷⁸ Vgl. Tripp (2010), S. 158/159 und 163/164 und Allen (2006), S. 38

¹⁷⁹ Allen (2006), S. 43

zeugungen zu lösen, Hexerei zu praktizieren, damit gegen die christliche Ordnung zu verstoßen und den Maßstäben einer ‚neuen Acholi-Gesellschaft‘ nicht gerecht zu werden.“

Hierbei werden vollkommen willkürlich Dörfer, Flüchtlings-/Binnenvertriebenenlager und Handelszentren überfallen, um durch Plünderungen ihre eigene Existenzgrundlage zu sichern, sowie Frauen und Männer zu entführen, die dann als Kämpfer_innen, Dienstbot_innen oder „wives“ in die LRA integriert werden.¹⁸⁰ (vgl. Kapitel 5.2.4.).

5.2.2 Musevenis Spiel um Macht und Frieden

„Nowhere has the Museveni government failed its own people as much as in the north and northeast from 1986 to present. The lack of serious effort to resolve the crisis in the north despite ample opportunities – not to mention the active sabotage of some of the peace talks – left the northerners feeling that they were being punished for the actions of previous governments, armies, and armed groups.“¹⁸¹

Die Gründe für Musevenis unterschiedliche und kontraproduktive Strategien im Umgang mit dem Konflikt im Norden des Landes sind nicht eindeutig, und anhand der Analyse der Eckdaten seit 1986 lassen sich ebenfalls nur Vermutungen dafür anstellen, warum der Norden sowohl politisch als auch ökonomisch stets vernachlässigt wurde und gleichzeitig die Lasten eines über zwanzig Jahre andauernden Kampfes des ugandischen Militärs, der *Uganda People's Defence Force* (UPDF, vormalig: NRA) und der LRA ohne merkliche Unterstützung zu tragen hatte.

Obwohl Museveni seit dem Friedensabkommen 1988 mit der UPDA (vgl. Kapitel 5.2.1.) den Konflikt offiziell für beendet erklärte, setzte er 1988 Betty Bigombe, selbst aus der Acholi-Region, als *Minister of State for Pacification of Northern Uganda* mit Sitz in Gulu ein.¹⁸² Die Leitung der militärischen Offensiven oblag jedoch von 1991-1994 Major General David Tinyefunza, der immer wieder hart gegen die LRA, vermeintliche Sympathisanten und politische Gegner vorging. Die Unruhen hielten an und 1991/1992 startete die Regierung eine viermonatige Militäroffensive, die *Operation North*, „(...) the main effect of which seems to have been to antagonize and alienate non-combatants“¹⁸³ Da die NRM selbst zögerte, die Bevölkerung während dieser Offensive zu schützen, formierten sich, ermutigt durch Betty Bigombe, Verteidigungstruppen aus der lokalen Bevölkerung, die

¹⁸⁰ Vgl. z.B. Lenhart (2007), S. 8. Zitat: Ebd. S. 10

¹⁸¹ Tripp (2010), S. 159

¹⁸² Vgl. Allen (2006), S. 44-47

¹⁸³ Vgl. Tripp (2010), S. 165. Zitat: Allen (2006), S. 47

sogenannten *arrow brigades*. Diese waren jedoch nur leicht bewaffnet und machtlos, die Bevölkerung gegen die Vergeltungsschläge der LRA zu schützen. „As the fighting escalated, so did the brutality of LRA tactics. Soldiers in the local militias were slaughtered by the thousands, and Bigombe urged Museveni to adopt a new strategy that involved a peace process.”¹⁸⁴ Ende 1993 kam es schließlich zu ersten Friedensgesprächen zwischen der LRA und Vertretern der Regierung, doch die Regierungsstrategie war wenig kooperativ und gipfelte im Februar 1994 in einem Ultimatum Musevenis an die LRA, „to come out of the bush within seven days or be killed, [which] led to the collapse of talks and a dramatic resurgence of violence.“¹⁸⁵

Allen schreibt in Bezug auf die gescheiterten Friedensverhandlungen: „(...) it was not necessarily in President Museveni’s interest to resolve the war by negotiation, and the much-publicized barbarism of the LRA had its political uses.” Politisch nützlich, wie Allen weiter ausführt, sei vor allem der Schutz des Südens vor der LRA im Norden, was Musevenis Machtbasis festigte. Hinzu kämen finanzielle Vorteile und die Beschäftigung der Armee, sowie Rechtfertigungen jeglicher Vorkommnisse durch Schuldzuweisungen an Rebellen im Norden.¹⁸⁶ Während die LRA ihre Angriffe steigerte und immer brutaler gegen die Bevölkerung vorging, weitete Museveni mit den Wahlen 1996 seine Präsidentschaft auf weitere fünf Jahre aus. Die Dezentralisierung, die mit dem *Local Governance Act* von 1997 einherging, erschwerte die Situation im Norden des Landes, da in den *Local Governments* nicht genügend Kapazitäten vorhanden waren, um die zuvor zentral ausgeführten Aufgaben zu bewältigen. Während dieser Zeit formierte sich ebenso die *Acholi Parliamentary Group*, bestehend aus allen elf Parlamentariern der Acholi-Region, die später durch Bewusstseinsbildung und Druck auf die Regierung in Kampala maßgeblich zur Einleitung des Friedensprozesses beitrug. Zunächst hielt die Regierung jedoch an militärischen Mitteln fest und die Bevölkerung musste vor allem nachts, teilweise unfreiwillig, Schutz in den Stadtzentren suchen (*night commuting*), bis 1997 schließlich Camps für Binnenvertriebene, sogenannte *protective villages*, eingerichtet wurden.

„Located in pre-existing hubs of local economic and administrative activity otherwise known as trading centres, these brought people from widely scattered small villages together into much

¹⁸⁴ Vgl. Allen (2006), S. 47/48 und Tripp (2010), S. 165. Zitat: Ebd.

¹⁸⁵ Vgl. Dolan (2009), S. 46, Allen (2006), S. 48 und Tripp (2010), S. 165. Zitat: Dolan (2009), S. 46

¹⁸⁶ Allen (2006), S. 48/49. Zitat: S. 48

larger aggregates ranging from a few thousands up to tens of thousands. They generally had a military presence (a 'detach') for the ostensible purposes of protection from the LRA."

Als sich das ugandische Militär in der Folge dann zunehmend in Kampfhandlungen in der Demokratischen Republik Kongo sowie in Ruanda involvierte und sich weniger auf den Norden Ugandas konzentrierte, gingen laut Aili Tripp auch die Angriffe der LRA zurück und einige Menschen kehrten in ihre Dörfer zurück.¹⁸⁷ Ein Abkommen zwischen den Regierungen Ugandas und dem Sudan im Dezember 1999, die gegenseitige Unterstützung der Rebellengruppen (siehe oben) zu unterlassen, verstärkte den Glauben an ein baldiges Ende des Konfliktes ebenso. Die LRA war jedoch in diese Verhandlungen nicht integriert und kehrte bereits zwei Wochen nach dem Friedensabkommen nach Uganda zurück, was vor allem die teilweise in ihre Dörfer zurückgekehrte Bevölkerung hart traf und die Menschen zwang, wieder in die Camps zurückzukehren.¹⁸⁸

Ein Jahr später verabschiedete die Regierung Musevenis schließlich ein Amnestiegesetz, dass allen ehemaligen Kombattant_innen, die seit 1986 in Kampfhandlungen gegen die Regierung involviert waren, Straffreiheit garantierte. Dies und die veränderte Situation im Süden Sudans führten zu einigen Gesprächen mit der LRA, doch das Amnestiegesetz zeigte nur geringen Erfolg. Bis April 2002 nahmen weniger als 400 LRA-Mitglieder die Amnestie in Anspruch und ein Großteil der Zurückkehrenden trat unmittelbar und nicht immer freiwillig der UPDF bei. Hinzu kam verstärkter internationaler Druck nach den Anschlägen vom 11. September 2001 und bereits im März 2002 erließ die Regierung Musevenis, der mit den Wahlen 2001 seine Amtszeit gerade um weitere fünf Jahre verlängern konnte, ein Anti-Terrorismus Gesetz, das im Widerspruch zu den Amnestiegesetzen stand und Versöhnungsprozesse sowie auch zivilgesellschaftliches Engagement in Friedensgesprächen, das in dieser Zeit stark angestiegen war, mit der LRA erschwerte „(...) as any dialogue with them could be interpreted as treason.“¹⁸⁹

Der *Deckmantel* der Terrorismusbekämpfung führte jedoch auch zu zunehmender Unterstützung des ugandischen Militärs durch die USA, sowohl finanziell als auch logistisch, beispielsweise durch Ausbildung der Soldaten an der sudanesischen Grenze, und nach einem weiteren Abkommen zwischen der sudanesischen Regierung in Khartum und Uganda,

¹⁸⁷ Vgl. Dolan (2009), S. 48 und Tripp (2010), S. 165/166. Zitat: Dolan (2009), S. 48

¹⁸⁸ Vgl. Dolan (2009), S. 50/51

¹⁸⁹ Vgl. Ebd. S. 53. Zitat: Ebd.

das das Vorgehen des ugandischen Militärs gegen die LRA auch im Sudan erlaubte, kam es im Jahre 2002 mit amerikanischer Unterstützung zu einer weiteren Militäroffensive, der *Operation Iron Fist* „(...) with the stated aims of rescuing abducted children and capturing or killing Kony and his key commanders. In other words, an operation to deal with the LRA once and for all.“¹⁹⁰ Diese Offensive schlug jedoch fehl und traf einmal mehr hauptsächlich die Zivilbevölkerung, die durch die Bildung lokaler Kampftruppen, die jedoch untrainiert und mit wenig Ressourcen und mangelnder Unterstützung durch das Militär größtenteils machtlos in diesen Kampfhandlungen waren, zunehmend involviert wurde. „During this campaign, the UPDF recruited its own minors and former LRA child fighters into local defense units with the ironic aim of rescuing children from rebel control.“¹⁹¹ Und auch die LRA, die durch die Militäroperation im Sudan nicht gestoppt, sondern wieder zurück nach Norduganda getrieben wurde, intensivierte die gewalttätigen Übergriffe und Entführungen. Die Gewalt erreichte somit in den Jahren 2002/2003 einen erneuten Höhepunkt und eskalierte von Seiten aller beteiligten Gruppierungen. Dolan zitiert hierbei *Human Rights Watch*, die alleine im Zeitraum zwischen Juni 2002 und März 2003 von bis zu 5.000 neuen Entführungen ausgehen. Die Menschen suchten somit wieder Schutz in den Camps und das sogenannte *night communizing* erreichte in dieser Zeit seinen Höhepunkt. Hieraus folgten diverse Initiativen, um die Aufmerksamkeit der Regierung, aber auch der Weltöffentlichkeit auf die dramatischen Umstände im Norden Ugandas zu lenken. Am 20. November 2003 verließen beispielsweise Parlamentarier aus den nördlichen Regionen Acholi, Lango und Teso aus Protest die Nationalversammlung, da jegliche Forderung nach Friedensgesprächen von der ugandischen Regierung ignoriert wurden.¹⁹² “If Operation Iron Fist of 2002 really was aimed at resolving the situation once and for all, it has to be judged a failure.”¹⁹³ Im Folgenden beeinflussten dann vor allem äußere (internationale) Geschehnisse/Einflüsse die Haltung der Regierung Museveni.

5.2.3 Die Anklage des International Criminal Court und der Friedensprozess von Juba

Im Jahre 2005 änderten einige (internationale) Ereignisse die Verhandlungssituation: Zunächst die Anklage von Joseph Kony und vier seiner Kommandeure (Vincent Otti, Okot

¹⁹⁰ Vgl. Tripp (2010), S. 166/167, Allen (2006), S. 50/51 und Dolan (2009), S. 53. Zitat: Ebd.

¹⁹¹ Tripp (2010), S. 167

¹⁹² Vgl. Tripp (2010), S. 167 und Dolan (2009), S. 54/55

¹⁹³ Allen (2006), S. 52

Odhiambo, Dominic Ongwen und Raska Lukwiya. Raska Lukwiya und Vincent Otti sind mittlerweile ums Leben gekommen) vor dem Internationalen Strafgerichtshof (International Criminal Court/ICC) in Den Haag. Museveni selbst hatte im Dezember 2004 den Fall dem ICC vorgelegt, der im Folgenden aufgenommen wurde und 2005 wurden die Ermittlungen gegen Kony und seine Kommandeure in die Wege geleitet und Haftbefehle erlassen.¹⁹⁴ Uganda war somit der erste große Fall des Internationalen Strafgerichtshofes, der im Juli 2002, mit dem Inkrafttreten des Rom-Statutes, seine Arbeit aufnahm.¹⁹⁵ „Perhaps not surprisingly, the waters are being tested in parts of the world that are politically and economically of limited significance for the major powers. All the ICC’s ongoing investigations are in Central Africa.” Diese sind bisher neben Uganda, in der Demokratischen Republik Kongo, der Zentralafrikanischen Republik, in Darfur (Sudan) sowie Untersuchungsverfahren bezüglich der Situation in Kenia und Lybien.¹⁹⁶ In der Anklage gegen die oben genannten Führer der LRA

„geht es um schwere Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen an der Zivilbevölkerung Nordugandas, wie etwa der Folter, Verstümmelung, Ermordung und Entführung von Zivilisten sowie der tausendfachen Rekrutierung von Kindersoldaten und Ausbeutung von Sexsklaven.“¹⁹⁷

Die Anklage des ICC warf jedoch auch die Frage auf, inwieweit eine Strafverfolgung kohärent zu Konfliktlösungsmechanismen und dem Gerechtigkeitskonzept der Acholi, im Gegensatz zu dem Konzept der Bestrafung, selbst ist und überhaupt zu einer dauerhaften Konfliktlösung beitragen kann.¹⁹⁸ Einer der bedeutendsten traditionellen Verfahren der Acholi ist beispielsweise das *Mato Oput*-Ritual, bei welchem der Täter mit dem Opfer / den Opfern zusammenkommt, öffentlich die Taten eingesteht und um Verzeihung bittet. Außerdem wird symbolisch ein bitteres Getränk getrunken, woraufhin ihm die Gemeinschaft vergibt. Diese Tradition der Vergebung wird von vielen im Vergleich zur Strafver-

¹⁹⁴ Vgl. **ICC (International Criminal Court)** (2011): Uganda. <http://www.icc-cpi.int/menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200204/related%20cases/icc%200204%200105/uganda?lan=en-GB> [05.03.2011]

¹⁹⁵ 1. Juli 1998: 121 von 148 Staaten der Rom-Konferenz akzeptieren das Statut zur Etablierung des ICC; innerhalb von 4 Jahren kamen die notwendigen 60 Ratifikationen zustande und das Rom-Statut tritt am 1. Juli 2002 in Kraft. Vgl. Allen (2006), S. 1/2

¹⁹⁶ Vgl. **ICC** (2011): Situations and Cases. <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases/> [05.3.2011] und Allen (2006), S. 2. Zitat: Allen (2006), S.2

¹⁹⁷ **Girke, Peter/Kamp, Mathias** (2009): Norduganda: Frieden versus Gerechtigkeit?. Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. http://www.kas.de/wf/doc/kas_18362-1522-1-30.pdf?091209114909, S. 3

¹⁹⁸ Vgl. Allen (2006), S. 2

folgung des ICC als die bessere oder zumindest ebenso bedeutende Möglichkeit für Gerechtigkeit und Frieden gesehen.¹⁹⁹ Zum anderen hatte die Anklage vor allem Konsequenzen für die betroffene Region selbst, denn im Norden Ugandas wurden die Anklagen nicht durchgehend positiv aufgenommen. Aufgrund der Involvierung Musevenis in die Anklageerhebung wurde beispielsweise oftmals der Vorwurf erhoben, „(...) der IStGH stehe auf Seiten der ugandischen Regierung und würde durch Museveni für seine politischen Ziele instrumentalisiert.“ Ein wichtiger Kritikpunkt war und ist außerdem, dass der ICC nur die LRA anklagte, nicht jedoch die Menschenrechtsverletzungen der UPDF, die in der Wahrnehmung der Menschen ebenso schuldig sind. „In der Wahrnehmung vieler Menschen im Konfliktgebiet stellt der IStGH daher vielmehr eine weitere Konfliktpartei als eine neutrale Instanz dar.“²⁰⁰ Menschenrechtsorganisationen kritisierten diese Anklagen zudem, da sie zum einen gegenläufig zu den Amnestiegesetzen des Jahres 2000 wirkten, und zum anderen befürchtet wurde, dass laufende Friedensverhandlungen, die gerade erst wieder möglich geworden waren, gefährdet würden.²⁰¹

Denn ein weiteres die Situation prägendes Ereignis im Jahre 2005 war das sudanesisches Friedensabkommen zwischen der Regierung in Khartum und der SPLM/SPLA im Januar 2005, wodurch der Südsudan semi-autonomen Status erhielt. In der Folge dieses Abkommens kam es im Februar 2006 auch zu Verhandlungen zwischen der neuen Verwaltung im Südsudan und der LRA, in deren Folge ein Friedensabkommen geschlossen wurde, das unter anderem erneute Friedensverhandlungen zwischen Uganda und der LRA festlegte.²⁰² Dies, die durch das Friedensabkommen im Sudan schwindende Unterstützung der LRA durch die Regierung in Khartum und auch die Internationalisierung des Konfliktes durch die ICC-Anklagen, führten in Teilen der LRA, vornehmlich unter Vincent Otti, zu einer wiederaufkeimenden Verhandlungsbereitschaft. Auch Museveni zog, wenn auch zögerlich, seine Unterstützung für die ICC-Anklage, auf die der ICC jedoch dennoch bestand, zurück und war bereit zu Friedensverhandlungen mit der LRA. Diese begannen im Juli 2006 in der südsudanesischen Stadt Juba unter dem Vorsitz des dortigen Vizepräsidenten Riek Machar, brachten jedoch keinen endgültigen Friedensvertrag hervor. Zwar einigten sich die Konfliktparteien zwischen Juni 2006 und Juli 2008 auf insgesamt fünf Übereinkommen, die Unterzeichnung des endgültigen Friedensvertrags scheiterte jedoch an der Abwesenheit

¹⁹⁹ Vgl. z.B. Girke/Kamp (2009), S. 5, für weiterführende Erläuterungen s.Ebd.

²⁰⁰ Vgl. Girke/Kamp (2009), S. 4. Zitate: Ebd.

²⁰¹ Vgl. Tripp (2010), S. 167

²⁰² Vgl. Ebd., S. 168

Konys.²⁰³ Die aus dem Juba-Prozess hervorgegangenen Einzelabkommen beinhalten folgende Punkte:

1. “comprehensive solutions to the conflict, including special attention to the economic recovery of the north, positions for northerners in the government and a fund to pay reparations to conflict victims;
2. accountability and reconciliation, including mechanisms for creation of a special division of the High Court to try the most serious crimes and promotion of truth telling and traditional justice mechanisms;
3. a permanent cessation of hostilities agreement;
4. disarmament, demobilisation and reintegration (DDR) principles for processing and resettling former combatants in Uganda; and
5. an agreement on implementation and monitoring mechanisms, requiring the government, after the FPA is signed and during a transitional period in which the LRA is to fully assemble, to ask the UN Security Council to adopt a resolution deferring all investigation and prosecution of LRA leaders by the International Criminal Court (ICC) for up to a year.”²⁰⁴

Seither hat sich die LRA aus Norduganda zurückgezogen und errichtete ihre Basis einige Zeit im *Garamba National Park* in der Demokratischen Republik Kongo. Über den genauen Zeitpunkt des Rückzugs finden sich in der Literatur äußerst unterschiedliche Angaben. Während teilweise von der Errichtung der Basislager im Südsudan und der Demokratischen Republik Kongo zur Zeit der ICC Anklage im Jahre 2005 gesprochen wird, gehen andere Quellen von einem vollkommenen Rückzug erst im Jahre 2008 aus. Fest steht jedoch, dass die LRA seither, vor allem im Gebiet der gemeinsamen Grenze des Kongo, Sudans und der Zentralafrikanischen Republik, grausame Verbrechen an der dortigen Bevölkerung begeht und sich durch die illegale Ausbeutung und dem Handel von Edelsteinen, Gold und Elfenbein bereichert.²⁰⁵ Dies und die gescheiterten Friedensverhandlungen trugen zu einer erneuten Hinwendung der ugandischen Regierung in Richtung einer militäri-

²⁰³ Vgl. **International Crisis Group** (2008): Northern Uganda: The Road to Peace, with or without Kony. Africa Report N°146 – 10 December 2008. <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/horn-of-africa/uganda/Northern%20Uganda%20The%20Road%20to%20Peace%20with%20or%20without%20Kony.ashx>, S. 2 und S. 14 und Girke/Kamp (2009)

²⁰⁴ International Crisis Group (2008), S. 2

²⁰⁵ Vgl. z. B. **Vinck, Patrick/Pham, Phuong** (2009): Peacebuilding and Displacement in Northern Uganda: A cross-sectional study of intentions to move and attitudes towards former combatants. http://www.ugandaclusters.ug/dwnlds/0309Protect/28-8-09Prctct/Peace_building.pdf, S. 60 und International Crisis Group (2008), S. ii

schen Konfliktlösungsstrategie bei²⁰⁶ und somit kam es im Dezember 2008 erstmals zu einer gemeinsamen Militäroffensive von Uganda, dem Südsudan und der Demokratischen Republik Kongo, der *Operation Lightning Thunder*, um die LRA und ihre Basis im *Garamba National Park* zu zerschlagen. Doch „[i]n the aftermath of the military operation, the United Nations (UN) reported over hundreds of deaths due to LRA attacks in several locations in DRC and Southern Sudan which show strong signs that they remain a viable military force.“²⁰⁷

Laut Aili Tripp, zeige dieses Beharren der Regierung Musevenis auf einer militärischen Lösung das mangelnde Interesse an einer dauerhaften Lösung des Konfliktes und hierin sieht sie ebenso den Grund für das dauerhafte Scheitern eines Friedensvertrags „Until the most recent round of negotiations, [the government] has systematically aborted or undermined peace initiatives and humiliated the LRA in the course of deliberations.“²⁰⁸ Das Scheitern der Friedensverhandlungen und die erneute Militäroperation traf jedoch vor allem einmal mehr die Bevölkerung Nordugandas. Dies trug zum einen dazu bei, dass zahlreiche Menschen mit der Entscheidung in ihre Heimatdörfer zurückzukehren zögerten und verursachte zum anderen, trotz der Abwesenheit der LRA in Norduganda seit einigen Jahren, noch heute große Unsicherheit über den dauerhaften Frieden. „Joseph Kony’s failure to sign the final agreement in April 2008 inevitably created doubts about whether any of the potential of the protocols would be realized.“²⁰⁹

5.2.4 Die Auswirkungen des Konfliktes auf die Zivilbevölkerung

„The goal of the LRA was to traumatize the population as a whole and bring the activities of normal life to a halt.“²¹⁰ Eine der zentralen Strategien der LRA war und ist es, vor allem Kinder und Jugendliche zu rekrutieren und sie entweder für harte Arbeit, als Lastenträger_innen und *Sexsklav_innen* innerhalb der LRA zu missbrauchen oder auch sie dazu zu zwingen, mit grausamsten Mitteln gegen die Bevölkerung zu kämpfen, oftmals gegen ihre eigenen Familien. Die Grausamkeiten, die die Entführten begehen müssen, um selbst zu

²⁰⁶ Vgl. Tripp (2010), S. 168 und Girke/Kamp (2009), S. 1/2. Zitat: Girke/Kamp (2009), S. 2

²⁰⁷ Vinck/Pham (2009), S. 60

²⁰⁸ Vgl. Tripp (2010), S. 169/170. Zitat: S. 169

²⁰⁹ Dolan (2009), S. 57

²¹⁰ Tripp (2010), S. 160

überleben, sind ebenso ein Druckmittel, um Flucht aus der LRA zu verhindern, da die Kombattant_innen die Bestrafung nach ihrer Rückkehr fürchten.²¹¹

“New recruits were often forced to commit atrocities as soon as they were abducted to make it more difficult for them to contemplate return. The LRA operates through a combination of extreme punishment for unwanted behaviour and incentives for good behaviour. Discipline is strict, and senior commanders are rewarded with power, resources, and wives.”²¹²

Eine oft genannte Rechtfertigung der LRA für ihr grausames Vorgehen gegen die Zivilbevölkerung, wie beispielsweise das Abtrennen von Gliedmaßen, Ohren, Nasen und Lippen, ist es, dass dies eine von Gott angeordnete Bestrafung für die *Kooperation* mit der NRM-Regierung sei. Die andauernden Überfälle der LRA auf Dörfer und die Misshandlung, Entführung und Tötung unzähliger Menschen entwickelte sich circa ab 1995 zu Massensmassakern, bei denen tausende Menschen getötet, verletzt oder entführt wurden. Vor allem sehr junge Mädchen wurden zu *Ehefrauen* der Kommandeure ernannt. Trotz widersprüchlicher Angaben in der Literatur gehören Vergewaltigungen als Kriegswaffe laut einiger Autor_innen jedoch nicht zu den üblichen Taktiken der LRA.²¹³

„Between 1986 und 2001, as many as one-third of those abducted were children (about 10.000). About 78 percent of all abductees were returned within a year of abduction and another 16 percent in the following year (UNICEF 2001, cited in Dolan 2005, 75). In this same period, about 21 percent of the abductees were women from Kitgum and about 17 percent women from Gulu, with about 2.250 women remaining in captivity.”²¹⁴

Die Angst vor den Übergriffen der LRA führte zwar zu Fluchtbewegungen der Bevölkerung in die städtischen Zentren, das massenhafte Verlassen der Heimatdörfer geschah jedoch geplant und teilweise erzwungen durch die Regierung als *protective strategy*. Die Umsiedelung in Camps für die Binnenvertriebenen, sogenannte *protected villages* begann 1996 nach dem auch international bekannt gewordenen Überfall der LRA der *Aboke School* in Lira, im Zuge dessen 125 Schulumädchen entführt wurden. Die Zahl der in diesen, offiziell durch das ugandische Militär geschützten, Camps lebenden Bevölkerung stieg bis 2002 stetig an und erreichte 2002, während der *Operation Iron Fist*, mit über rund 1,5 Millionen Menschen insgesamt den Höhepunkt. Im Jahre 2006, zur Zeit des Waffenstillstandsabkommen zwischen der LRA und der ugandischen Regierung lebten rund 80% der

²¹¹ Vgl. Allen (2006), S. 42

²¹² Vinck/Pham (2009), S. 72

²¹³ Vgl. Tripp (2010), S. 161 und Allen (2006), S. 43

²¹⁴ Tripp (2010), S. 161

Gesamtbevölkerung des Nordens in derartigen Camps und der Großteil der nördlichen Distrikte Gulu, Pader und Kitgum waren vollkommen verlassen, während sich das Leben und die Infrastruktur in den Camps und teilweise in Stadtzentren konzentrierte. Doch „[t]he ‘protective village’ policy of the Ugandan Government that led to the displacement of virtually the entire population in the Acholi districts failed to bring protection to the civilians.” Denn während die Regierung durch den *Schutz* der Camps ihre Militäroperationen rechtfertigte, war die Bevölkerung hierdurch nur mehr den multi-dimensionalen Gewalteinflüssen, auch durch das ugandische Militär, ausgeliefert.²¹⁵ Zum einen griff die LRA nun meist direkt die Camps an, meist nachts, zum anderen wird auch von Übergriffen der Regierungssoldaten, die eigentlich den Schutz der Bevölkerung in den Camps sicherstellen sollten, berichtet. „Rather than protecting people from physical violence the villages contributed to its generation, and, (...) the supposed protectors were themselves often the violators.” Die Gewalt des ugandischen Militärs führte von willkürlichen Schlägen und Tötungen, über das viel zu späte Reagieren auf LRA-Übergriffe, bis hin zu Vermutungen, dass oftmals die LRA für eigentlich von der UPDF ausgeübte Massaker und Entführungen verantwortlich gemacht wurde.²¹⁶

Dies führte zu dem sogenannten *night commuting*, da tausende Menschen, insbesondere Jugendliche und Kinder, nachts in den größeren Städten oder Campzentren Zuflucht suchten, um dort in Schulen, Krankenhäusern, Missionen, Shops oder auf fremden Veranden die Nacht zu verbringen. „For young women, in particular, this has sometimes exposed them to abuse. Transactions occur in certain places whereby accommodation is offered in return for sex.”²¹⁷ Im Laufe der Zeit wurden von verschiedenen Organisationen spezielle *night commuter centres* eingerichtet, doch auch das konnte die Gefahren für Kinder und Jugendliche, beispielsweise auf dem Weg in die Zentren, nur minimal mindern.²¹⁸ Zu den gravierenden psychosozialen Folgen der physischen und psychischen Gewalt kam die schlechte Infrastruktur, vor allem die mangelnde Sanitär-, Gesundheits- und Nahrungsmittelversorgung, bei gleichzeitig fehlendem Zugang zu Land, hinzu. Dies raubte den Menschen nicht nur ihre Existenzgrundlage, sondern führte auch zu schwerwiegenden Krankheiten und Epidemien in den Camps. Die Menschen wurden immer abhängiger von exter-

²¹⁵ Vgl. z.B. Dolan (2009), S. 107/108 und Allen (2006), S. 53 und Vinck/Pham (2009), S. 17. Zitat: Vinck/Pham (2009), S. 75

²¹⁶ Vgl. Dolan (2009), S. 144-150. Zitat: S. 144

²¹⁷ Vinck/Pham (2009), S. 66 und Allen (2006), S. 54

²¹⁸ Vgl. Allen (2006), S. 55. Zitat: Ebd.

ner Nahrungsmittelhilfe, die zwar bereits seit 1996 vor allem durch das World Food Programme (WFP) erfolgte, jedoch ihrerseits mit Verteilungsproblemen einherging.²¹⁹

Dolan stellt hierbei fest, dass die Situation in den *protected villages* und deren Auswirkungen nahezu alle grundlegenden Rechte der Menschen verletzte, insbesondere die *UN Guiding Principles on Internal Displacement*:

“[The Camps] were established without due consultation with the people affected (which violated Guiding Principle 7.3.), lasted longer than required (Principle 6), failed to recognize peoples’ dependency on their land (9), failed to achieve basic standards of living in terms of shelter, water, food, sanitation, clothing, medical care (18, 19), and infringed on the right ‘to move freely in and out of camps or other settlements’ (14). Furthermore, people had not been protected against ‘rape, mutilation, torture, inhuman or degrading treatment or punishment and other outrages upon personal dignity, such as acts of gender-specific violence, forced prostitution or any form of indecent assault’ (11), their properties had largely been destroyed or looted (21), and they remained liable to attack by the UPDF under suspicion of being LRA (10.2).”²²⁰

Interessant hierbei ist auch Dolans Argumentation, der den Konflikt und dessen Auswirkungen als *social torture* im Sinne eines komplexen Konstrukts aus Methoden und Taktiken (beispielsweise Krieg, Vertreibung, Einschüchterung), verschiedenen Motivationen und Funktionen der Handlungen (beispielsweise psychologisch, ökonomisch, politisch, nationale Kontrolle) sowie Auswirkungen auf die Opfer, Reaktionen, Vorbedingungen und Rechtfertigungen bezeichnet. Zentral in diesem Konstrukt der *Sozialen Folter* sind zudem die Akteure, zu denen er lokale, nationale und internationale Täter zählt, sowie nationale und internationale *Complicit Bystanders*, was beispielsweise in folgendem Absatz betont wird:

“For long time though, despite attempts by Ugandans to draw attention to the situation, the international community was silent. While the Aboke abductions gained global attention and condemnation and became synonymous with LRA brutality, the extreme deprivation and multiple forms of violence inherent in the camps, and the mass social dysfunction which they generated, drew remarkably little international reaction.”²²¹

²¹⁹ Für detaillierte Informationen hierzu vgl. Dolan (2009), S. 62 und 110-144, Allen (2006), S. 58 und Vinck/Pham (2009), S. 75

²²⁰ Dolan (2009), S. 151

²²¹ Vgl. Ebd., S. 109. Zitat: Ebd.

5.3 Der Transitionsprozess: Recovery und Friedenskonsolidierung

Seit dem Waffenstillstandsabkommen 2006 und dem Rückzug der LRA aus Norduganda, befindet sich die Region in einer relativ friedlichen Situation. Der Übergang von humanitärer Hilfe zu längerfristigen *recovery*- und Entwicklungsmaßnahmen ist jedoch noch immer nicht vollkommen vollzogen, obwohl dies aufgrund der Rückkehr eines Großteiles der binnenvertriebenen Bevölkerung in ihre Heimatdörfer oftmals angenommen wird.

„Even if the LRA finally dissipates due to lack of resources or is captured, the problems that gave rise to it will not have disappeared; the northern population is still impoverished relative to the rest of the country. The region is three decades behind in development and faces a host of challenges as its people move home from IDP camps.“²²²

Die Rückkehrmaßnahmen und die Schließung der Camps sind seit 2006 die Basis des Transitionsprozesses und die Priorität aller humanitären Maßnahmen. Laut aktuellen Zahlen konnten bisher insgesamt rund 92% der 1,8 Millionen Binnenvertriebenen in den Regionen Acholi, Lango und Teso in sogenannte Transitcamps, die übergangsweise in der Nähe der identifizierten Wohnorte errichtet wurden, oder in ihr Heimatdorf zurückkehren. Dort allerdings sind die Menschen bis heute mit zahlreichen Problemen konfrontiert, die es erschweren, eine Existenz aufzubauen und in den Alltag zurückzufinden. Hierauf wird in den folgenden Kapiteln noch detailliert eingegangen werden.²²³

²²² Tripp (2010), S. 171

²²³ Vgl. **OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)** (2010): Uganda. Humanitarian Profile 2011.
[http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/2011_Uganda_HP/\\$FILE/2011_Uganda_HP_SCREEN.pdf?openElement](http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/2011_Uganda_HP/$FILE/2011_Uganda_HP_SCREEN.pdf?openElement), S. 1

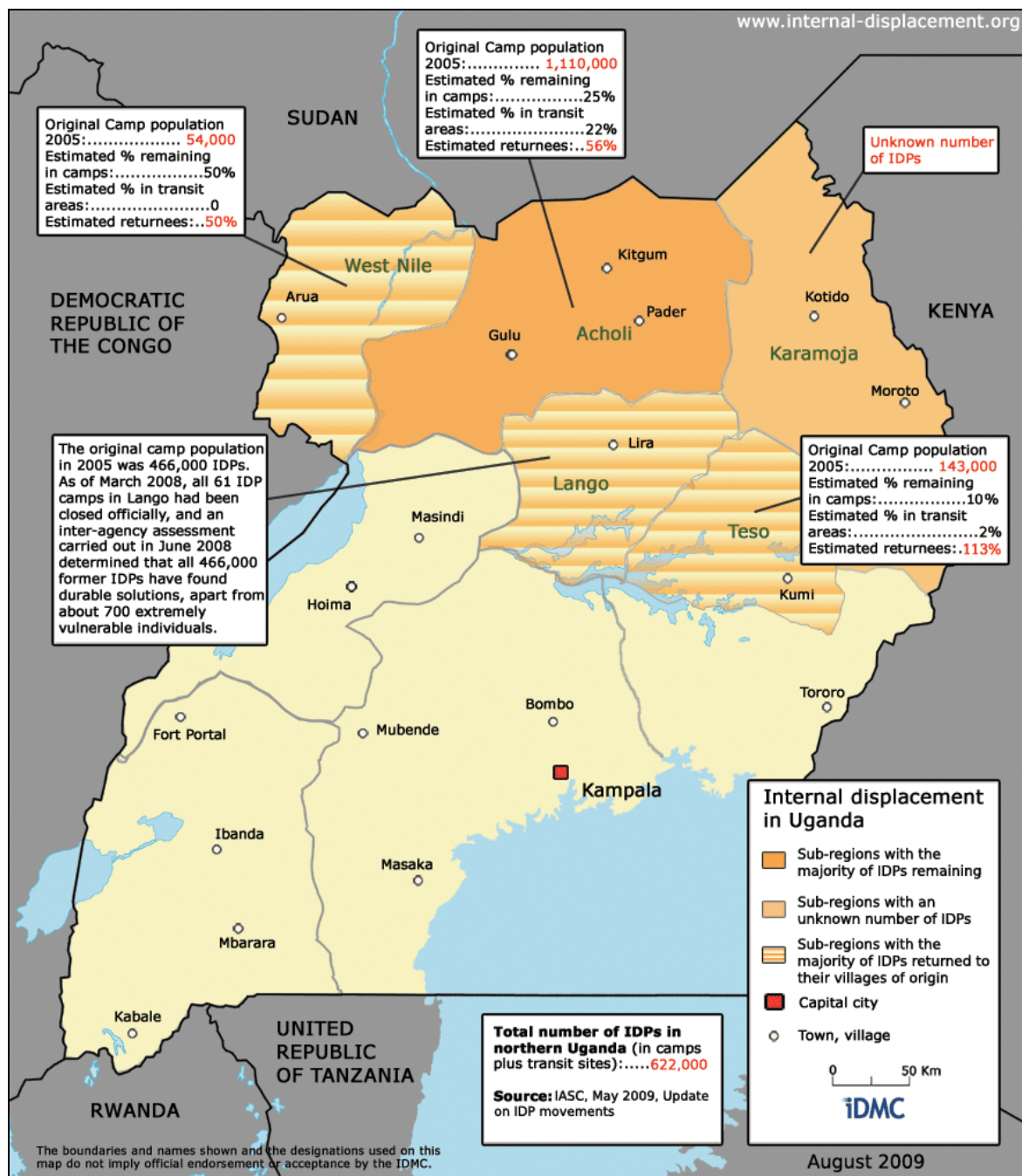


Abbildung 6: Internal Displacement in Uganda (2009)²²⁴

Der internationalen Gemeinschaft wird hierbei oftmals vorgeworfen, sie hätte den Norden Ugandas viel zu lange vernachlässigt und den Ernst der Lage der Menschen unterschätzt. Dies änderte sich erst merklich, als Jan Egeland, der damalige *UN Secretary General's*

²²⁴ IASC (Inter-Agency Standing Committee) (2009): Update on IDP-Movements. [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/E9B52B9419076DD4C1257618003164E7/\\$file/Uganda-IDMC-map-August-2009.gif](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/E9B52B9419076DD4C1257618003164E7/$file/Uganda-IDMC-map-August-2009.gif)

Special Representative on Humanitarian Affairs, nach einem Besuch der Region Ende 2003 Norduganda als „one of the world’s worst humanitarian crises“ bezeichnete. Hierauf stieg vor allem das Engagement externer Akteure wie UNICEF, OCHA, OHCHR, UNHCR und deren Partnerorganisationen. „This had the advantage of drawing resources and attention to this hitherto seriously under-recognised situation, and the disadvantage of tending to depoliticize it by stressing its humanitarian dimensions.“²²⁵ Ein Versuch dem entgegenzuwirken und die humanitären Maßnahmen in einen umfassenderen *recovery*-Prozess einzubinden, war die Implementierung des Cluster-Ansatzes im Jahre 2006. Denn nicht nur internationale Akteure engagierten sich nicht ausreichend für Norduganda, sondern vor allem auch der ugandische Staat selbst zeigte kaum Interesse, die humanitäre Notsituation zu beenden, die Region langfristig wiederaufzubauen und den Menschen die Heimkehr aus den Binnenvertriebenencamps zu erleichtern.²²⁶ Doch

“(…) returning IDPs to their homes is not the only challenge of the peacebuilding transition period. A durable peace requires a legitimate government that can rule effectively, reforms in institutional and security sectors, economic and social revitalization, and societal reconciliation.“²²⁷

Dieser Prozess wurde erst im Jahre 2007, nach zahlreichen konzeptionellen Debatten, in Form des *Peace, Recovery and Development Plan for Northern Uganda* (PRDP) von der ugandischen Regierung eingeleitet. Der PRDP ist jedoch bis heute unterfinanziert und es herrscht Uneinigkeit in der Frage der tatsächlichen Implementierung.²²⁸ Der *Consolidated Appeals Process* (CAP) der Vereinten Nationen sollte zeitgleich die Cluster-Koordination (2006-2009) als auch andere, noch heute andauernde, humanitäre Hilfsmaßnahmen planen und finanzieren. Nach der Schließung der Cluster Ende 2009 und der Verantwortungsübergabe an die ugandische Regierung, war der *Consolidated-Appeal* noch im Jahre 2010 der wichtigste Koordinierungsmechanismus aller Maßnahmen. Die zögernde Implementierung des PRDP zeigt zudem, dass zwar zahlreiche Stabilisierungs- und Entwicklungskomponenten vorhanden sind, sich der Norden Ugandas jedoch noch immer im Übergang von humanitären zu längerfristigen *recovery*-Maßnahmen befindet und der Staat alleine die Planung und Implementierung sowohl von *recovery* als auch von längerfristigen Entwicklungsmaß-

²²⁵ Vgl. Dolan (2009), S. 56. Zitate: Ebd

²²⁶ Vgl. Bailey/Pavanello/Elhawary u.a. (2009), S. 16

²²⁷ Vinck/Pham (2009), S. 61

²²⁸ Vgl. Bailey/Pavanello/Elhawary u.a. (2009), S. 16

nahmen, bisher nicht übernimmt.²²⁹ Diesem Problem versuchen zusätzliche Friedenskonsolidierungs- und Entwicklungsstrategien, wie beispielsweise der *Peace Building Recovery Assistance Plan for Northern Uganda* (UNPRAP) der Vereinten Nationen, zu begegnen. Die folgende Grafik zeigt einen Überblick über die Rahmenprogramme des Transitionsprozesses in Norduganda²³⁰:

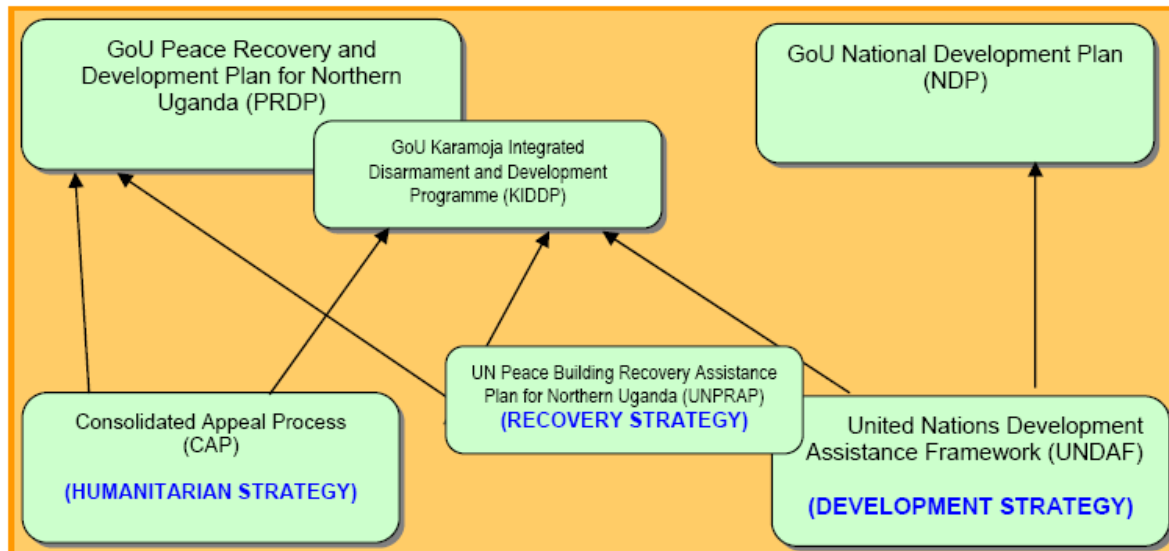


Abbildung 7: Relationship of United Nations Humanitarian/Development Plans to Government of Uganda Plans²³¹

5.3.1 Parish Approach und Peace, Recovery and Development Plan for Northern Uganda

Einer der wichtigsten Komponenten des Transitionsprozesses und Teil des PRDP der ugandischen Regierung war der sogenannte *Parish Approach* für die Regionen Lango, Teso und Acholi. Dieses 2007/2008 implementierte Programm diente insbesondere der Grundbedürfnissicherung der Bevölkerung, sowohl in den Transitcamps, als auch nach der Rückkehr in die jeweiligen Gemeinden. Die Hauptziele dieses Ansatzes sind die Gewährleistung folgender Maßnahmen:

²²⁹ Vgl z. B. **United Nations** (2009)a: United Nations Development Assistance Framework for Uganda (UNDAF) 2010-2014. <http://www.undg.org/docs/11428/UNDAF-text.pdf>, S. 37 und Bailey/Pavanello/Elhawary u.a. (2009), S. 16

²³⁰ Das KIDDP (Karamoja Integrated Disarmament and Development Programme) wurde aufgrund der mehrdimensionalen Problematik in der Region Karamoja im Nordosten Ugandas ergänzend zum PRDP entwickelt

²³¹ **OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)** (2009): Consolidated Appeal 2010. [http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/CAP_2010_Uganda/\\$FILE/CAP_2010_Uganda_SCREEN.pdf?OpenElement](http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/CAP_2010_Uganda/$FILE/CAP_2010_Uganda_SCREEN.pdf?OpenElement), S. 31

1. Basic health service
2. Basic education materials and infrastructure
3. Provision of safe water
4. Stimulation of livelihoods
5. Opening of roads
6. Enhancement of civil administration (avoidance of camp management structures)
7. Further development of Rule of Law through continued deployment of police and judges.²³²

Die Umsetzung sollte individuell und auf der Basis von Bedarfsanalysen durch die jeweiligen Verantwortlichen in den Distrikten und in Kohärenz mit den jeweiligen Entwicklungsplänen des Distrikts sowie dem PRDP erfolgen.

Der *Parish Approach* hatte somit das Ziel, den Übergang von humanitärer Hilfe zu der Implementierung längerfristiger *recovery*-Maßnahmen zu bilden. Einen derartigen *recovery*-Plan stellt der bereits erwähnte *Peace, Recovery and Development Plan for Northern Uganda* (PRDP) dar. Der PRDP entstand aus der Erkenntnis, dass die nationalen Entwicklungspläne, der *Poverty Eradication Action Plan* (PEAP) von 2004-2009, und das *National Development Programme* (NDP) von 2009-2014, die Bedürfnisse des Nordens des Landes nicht treffen und spezialisiert sich somit auf die aus dem Konflikt entstandenen Probleme, mit dem Ziel, das Wohlstandslevel der Bevölkerung des Nordens innerhalb von drei Jahren dem nationalen Standard anzugleichen²³³

„Although the PRDP focuses mostly on 'hardware' (buildings, infrastructure) at the expense of developing the human capacity of the education, health care, local government, security and justice sectors, its full implementation would significantly help to counter the real and perceived neglect and marginalisation at the root of the conflict.“²³⁴

²³² Vgl. **Office of the Prime Minister/Joint Monitoring Committee** (2007): Transition Approach for LRA affected Northern Uganda. <http://www.ugandaclusters.ug/dwnlds/0502Programs/Parish/ParishApproach.pdf>, S. 1/2. Zitat: S. 2

²³³ Vgl. **United Nations** (2009)b: United Nations Peace Building and Recovery Assistance Programme for Northern Uganda 2009-2011 (UNPRAP). S.3

²³⁴ Vgl. **IDMC (Internal Displacement Monitoring Centre)/NRC (Norwegian Refugee Council)** (2009): Uganda. Returns outpace recovery planning. [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/C0C5A39A27DD6449C1257617004AA724/\\$file/Uganda_Overview_Aug09.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/C0C5A39A27DD6449C1257617004AA724/$file/Uganda_Overview_Aug09.pdf), S. 8. Zitat: Ebd.

Doch obwohl im Jahre 2007 herausgebracht, begann die tatsächliche Implementierung aufgrund von Unklarheiten über die Finanzierungs- und Überwachungsmechanismen des PRDPs erst mit dem Jahr 2009/2010 und das Erreichen langfristiger sozio-ökonomischen Ziele können bisher noch nicht evaluiert werden. Prinzipiell konzentriert sich das PRDP auf vier strategische Ziele, nämlich

1. die **Konsolidierung staatlicher Autorität**, wobei durch den Wiederaufbau staatlicher Institutionen in den nördlichen Regionen der Waffenstillstand sichergestellt, Sicherheit erhöht und Rechtsstaatlichkeit, die Funktionalität des Justizsystems sowie der Schutz der Menschenrechte und die lokale Verwaltung gestärkt werden soll
2. die **Stärkung der Gemeinschaften**, mit dem Ziel die Lebensbedingungen in den verbleibenden Camps für Binnenv Vertriebene zu verbessern und den Rückkehrprozess und die Reintegration der Bevölkerung sowie bereits Zurückgekehrte in den Dörfern und Gemeinden zu unterstützen sowie den Schutz und Dienstleistungen für vulnerable Gruppen sicherzustellen
3. die **Wiederbelebung des Wirtschaftssektors**, wobei unter Berücksichtigung positiver Umweltmaßnahmen die wirtschaftliche Produktivität der Region insbesondere im Hinblick auf die Sektoren Produktion und Vermarktung, Dienstleistungen und Industrie angekurbelt werden soll.
4. **Friedenskonsolidierung und Versöhnung**, im Sinne des erhöhten Zugangs zu Informationen und beratenden Dienstleistungen, der Etablierung intra- und intergemeinschaftlicher Konfliktlösungsstrategien, der Stärkung lokaler Verwaltungen und auch informeller Verwaltungsstrukturen sowie der Förderung der sozioökonomischen Reintegration ehemaliger Kämpfer_innen.²³⁵

Die Regierung Ugandas hat hierbei zugesichert, 30% der Gesamtkosten des PRDPs zu tragen, während die restlichen 70% durch die internationale Gemeinschaft finanziert werden sollen. Allerdings werden sowohl die Implementierung der Maßnahmen, als auch der Planungsprozess des PRDP zentral koordiniert, was zu einer mangelnden Einbindung der *recovery*-Maßnahmen in die Entwicklungspläne der lokalen Verwaltungen führte, die im Sinne der dezentralisierten Struktur Ugandas in diesem Bereich in Eigenverantwortung handeln. Auch der fortlaufende Dezentralisierungsprozess an sich, das heißt die stetige Teilung von Distrikten in neue Distriktverwaltungseinheiten, führt zu Schwierigkeiten der-

²³⁵ IDMC/NRC (2009), S. 8 und **Republic of Uganda** (2007): Peace, Recovery and Development Plan for Northern Uganda (PRDP) 2007-2010.
[http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2007.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/AMMF-7BCGT7-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2007.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/AMMF-7BCGT7-full_report.pdf/$File/full_report.pdf), S. 8/9

artiger Programme, da die Verwaltungsstrukturen noch nicht sehr ausgeprägt sind.²³⁶ In einer Analyse der *International Crisis Group* aus dem Jahre 2008 wird zudem beispielsweise vermutet, dass der PRDP hauptsächlich der Machtsicherung Musevenis dienen könne und lediglich zur Beruhigung internationaler Geber und zugunsten involvierter Regierungsinstitutionen verabschiedet worden sei, jedoch, wie ähnliche Programme, nicht effektiv umgesetzt werden wird. Beispielsweise wurde bereits im Jahre 2003 der *Northern Ugandan Social Action Fund* (NUSAF), der mit 100 Millionen Dollar von der Weltbank wird, für den Wiederaufbau Nordugandas gegründet. Doch „[e]fforts to coordinate northern reconstruction under the Ugandan Social Action Fund since 2003 have been marred by duplication of efforts, bureaucracy and corruption, so the indicated expansion of that agency under the PRDP does not augur well for the process.“²³⁷

5.3.2 Umsetzung des Cluster-Ansatzes

Im Zuge der Initiierung des Cluster-Ansatzes (vgl. Kapitel 3) wurde bereits im November 2005, auf Initiative des *Emergency Response Coordinators*, durch OCHA eine Evaluation der humanitären Situation in Uganda durchgeführt, woraufhin der Cluster-Ansatz im Jahre 2006 implementiert wurde. Uganda ist hierbei neben Liberia, Somalia und der Demokratischen Republik Kongo eines der vom IASC ausgewählten Pilotländer. Im Norden Ugandas hatte die Cluster-Bildung zum einen das Hauptziel Kapazitäten bereitzustellen, um auf die Notsituation angemessen und schnell reagieren zu können, zum anderen *recovery*-Maßnahmen einzuleiten. Der Übergang zu *recovery*-Maßnahmen sollte erleichtert werden durch:

1. Programming to support the implementation of the Parish Approach – providing basic services in each Parish
2. Strengthening the capacities of district officials – both in terms of skills and resources
3. Strengthening linkages between the clusters and development actors/programming²³⁸

Die strategische Planung und Finanzierung der Cluster erfolgte mittels des *Consolidated Appeal Process* (CAP), um die Zielsetzung jährlich auf die sich verändernde Situation ab-

²³⁶ IDMC/NRC (2009), S. 8

²³⁷ International Crisis Group (2008), S. 7. Zitat: Ebd.

²³⁸ Vgl. **OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)** (2008): Cluster Support Strategy for Recovery in Northern Uganda.
<http://www.ugandaclusters.ug/dwnlds/0311ClustHds/Policy/SupporttoRecoveryNthnUganda.pdf>, S. 1.
Zitat: Ebd.

zustimmen. Zeitlich sollten diese Ziele bis Mitte/Ende 2009 erreicht sein, um gewährleisten zu können, dass ab diesem Zeitpunkt die jeweiligen Regierungsverantwortlichen die Koordination der jeweiligen Sektorprogramme vollständig übernehmen können und im Zuge des PRDP langfristige *recovery*- und Entwicklungsmaßnahmen sicherstellen.²³⁹ Von 2006 bis 2009 wurde somit ein Großteil der Programme der internationalen Gemeinschaft in den Distrikten Kitgum, Gulu, Amuru, Pader und teilweise auch in Soroti, Oyam, Moroto und Lira, durch das Cluster-System koordiniert. Auf nationaler Ebene wurden Cluster-Leitorganisationen eingesetzt, begleitet von dem jeweils zuständigen Ministerium. Zunächst waren dies vier Cluster: *Early Recovery* (UNDP), *Health, Nutrition and HIV/AIDS* (WHO), *Protection* (UNHCR) und das *Water, sanitation and hygiene*-Cluster (UNICEF). Desweiteren wurden innerhalb des *Protection*-Clusters drei *Sub-Cluster* gebildet: *child protection* (UNICEF), *gender-based violence* (UNICEF/UNFPA) und *camp coordination and camp management* (UNHCR). Bis 2008 kamen außerdem *Governance, Infrastructure and Livelihoods* (UNDP), *Education* (UNICEF/Save the Children), *Food, Security and Agricultural Livelihoods* (WFP/FAO) und das *Inter-Cluster* (OCHA) hinzu. Innerhalb des *Protection Clusters* wurde zudem das *Human Rights / Rule of Law Sub-Cluster* (OHCHR) gebildet.²⁴⁰ Diese nationalen Cluster unterstützten die Cluster auf Bezirksebene, deren Vorsitz das jeweilige *District Department* übernahm, dem wiederum eine Leitorganisation zur Seite stand, um für Kohärenz, Vorhersagbarkeit und Effizienz in den Maßnahmen zu sorgen. Die Übernahme der Verantwortung durch die lokalen Akteure auf *district*-Ebene war ein wichtiger strategischer Schritt in der Cluster-Bildung:

The humanitarian/emergency phase had challenges which were beyond the capacities of the districts and national government to respond to and therefore, different agencies and partners played key roles in providing necessary resources and guidance. The transition towards recovery and development would also have a corresponding transition in the roles of the stakeholders. Agencies and partners should start to settle toward a supporting role to the local government structures which should start to take the rein and lead the recovery and development processes.²⁴¹

²³⁹ OCHA (2008), S. 2

²⁴⁰ Vgl. PCWG (2007), S. 120 und OCHA (2008), S. 3 und Steets, Julia/Grünewald, François (2010): Cluster Approach Evaluation Phase 2 – Country Study Uganda. Global Public Policy Institute. http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/GPPi-URD_Cluster_II_Evaluation_UGANDA_e.pdf S. 21

²⁴¹ **Uganda Clusters** (2009): Transition towards Recovery and Development, its Implication on the Cluster System in Kitgum. http://www.ugandacusters.ug/dwnlds/0010IM/various/Kitgum_transition_towards_recovery_and_development.pdf, S. 1

Sowohl die allgemeine Evaluierung des Cluster-Ansatzes 2007, als auch die länderspezifische Evaluierung im Jahre 2009/2010 zeigen, dass es in Uganda einige Erfolge, aber auch Probleme in der Umsetzung des Cluster-Ansatzes gab.²⁴² Eine Schwierigkeit, die insbesondere am Anfang der Implementierung bestand, was auch 2009, kurz vor der Schließung der Cluster in Norduganda noch einmal betont wird (s.u.), war das unterschiedliche Verständnis der Cluster und mangelnde Klarheit über den Ansatz in der Praxis. Laut der Evaluation aus dem Jahre 2006 wurden die Cluster nicht als unterstützende Ergänzung betrachtet, um vorhandene Lücken zu füllen, sondern als eigene Sektoren, die zusätzlich zu den vorhandenen Strukturen eingesetzt wurden, „(...) which led to the development of a two tiered coordination structure.“²⁴³ Die wichtigsten Ergebnisse des Cluster-Ansatzes in Uganda werden in der länderspezifischen Evaluation von 2009/2010, wie folgt zusammengefasst:

“The main achievements of the cluster approach in Uganda within the context of broader humanitarian reform include:

- The roles and responsibilities of lead agencies became clearer and the exercise of leadership more reliable and predictable.
- Partnership between UN agencies and NGOs strengthened and peer accountability and cohesiveness were enhanced.
- Better information on major gaps became available and duplications could be reduced.
- Coverage improved for the thematic areas of child protection and gender-based violence.
- The response to localized acute emergencies improved.
- The planning process for the Consolidated Appeal Process improved.

The cluster approach in Uganda faced the following challenges that can provide valuable lessons for other contexts in which the cluster approach is implemented:

- A lack of clarity about the concept of the cluster approach and how it was to be implemented created considerable confusion and resistance in the early days of its introduction.
- The activation process was top-down, with little consultation and subsequent buy-in of humanitarian actors on the ground and the national government.

²⁴² Für eine detaillierte Ausführung der Evaluation des Cluster-Ansatzes in Uganda siehe Steets/Grünwald (2010)

²⁴³ Vgl. **Inter-Agency Standing Committee** (2006): IASC Interim Self-Assessment of Implementation of the Cluster Approach in the Field. 66th Working Group Meeting/New York. <http://www.ugandacusters.ug/downloads/0301GIbApprch/ClusterApprchWrkshp/ClustersUganda/Assessments/ClusterSelfAssessment-InclusiveofUgandaOctNov2006.pdf>, S. 3. Zitat: Ebd.

- Clusters as coordination fora were introduced parallel to sector meetings, leading to a multiplication of meetings, undermining the effectiveness of sector meetings and weakening ownership.
- Local actors, including the authorities, civil society and affected populations, remained largely excluded from the cluster approach.
- The effective functioning of the cluster approach was hampered by a lack of consideration for cross-cutting issues, as well as insufficient inter-cluster coordination.²⁴⁴

Obwohl mit dem Schließen der Cluster 2009/2010 der offizielle Übergang von humanitären zu längerfristigen *recovery*-Maßnahmen beschlossen wurde, wurde auch für das Jahr 2010 ein *Consolidated Appeals Process* (CAP) für humanitäre Hilfsmaßnahmen in Norduganda benötigt, um die Maßnahmen der UN, der Nichtregierungsorganisationen und anderer Geber zu koordinieren, aber auch um die Ziele des PRDP (vgl. Kapitel 5.3.1.) zu unterstützen und zu finanzieren.²⁴⁵ Im Jahre 2010 wurde schließlich nach Konsultationen mit der ugandischen Regierung festgesetzt, dass für das Jahr 2011 kein CAP mehr benötigt wird, wodurch somit keine integrierte Strategie der Ressourcenmobilisierung mehr existiert. Stattdessen wurde ein *humanitäres Profil* erstellt, das weiterhin als Hilfsinstrument für die Koordination der Entscheidungsprozesse der humanitären Maßnahmen dienen soll. Hierin wird explizit festgestellt, dass

“(...) although Northern Uganda is now transitioning away from humanitarian assistance to recovery and development, many basic needs remain poorly addressed. With humanitarian efforts substantially reduced, populations formerly residing in camps remain without sufficient basic services in their return or resettlement areas. The quest for durable solutions, particularly in terms of food security and livelihoods, will need continued support to allow for the consolidation of recent progress and for the sustainability of the IDP reintegration process.²⁴⁶

5.3.3 United Nations Peace Building and Recovery Assistance Programme for Northern Uganda

Beispielhaft für die Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft wird an dieser Stelle das *United Nations Peace Building and Recovery Assistance Programme for Northern Uganda 2009-2011* (UNPRAP) kurz erläutert, das darauf abzielt, die UN-Aktivitäten mit den nationalen Entwicklungs- und Wiederaufbauprogrammen zu harmonisieren und einen Rahmen für gemeinsame Aktionen von Regierung, Vereinte Nationen und anderen Gebern zu bie-

²⁴⁴ Steets/Grünwald (2010), S. 7/8

²⁴⁵ Vgl. OCHA (2009), S. 6/7

²⁴⁶ Vgl. OCHA (2010), S.1. Zitat: S. 5

ten. Wie im vorangegangenen Kapitel erläutert, deckt der *Consolidated Appeals Process* in Ergänzung hierzu bis Ende des Jahres 2010 die verbleibenden humanitären Maßnahmen in Norduganda ab. Das UNPRAP ist als ein unterstützender UN-Beitrag zum PRDP (s.o.) angelegt und ist außerdem eingebettet in den allgemeinen UN-Entwicklungsplan, dem *United Nations Development Assistance Framework for Uganda 2010-2014* (UNDAF), der wiederum in Kohärenz zu den nationalen Entwicklungsplänen, dem PEAP (2004-2009)/NDP (2009-2014), das Ziel verfolgt, Uganda bei der Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele zu unterstützen. Mit dem UNPRAP positioniert sich die UN deutlich als zentraler Akteur in der Koordination des Transitionsprozesses in Norduganda und bezieht sich hierbei auf die Erfahrungen als zentraler Akteur des Cluster-Ansatzes:

The UN has gained extensive experience from its work with local government and civil society partners through its assistance in northern Uganda during the conflict, and through its capacity and system building support to local authorities since the cessation of hostilities. As such, the UN is uniquely positioned to assist the government and the broader development partner community with the transition from relief to development, recognizing that an effective transition and achievement of priorities for northern Uganda will require the close cooperation of government, UN agencies, development partners and civil society²⁴⁷.

Das UNPRAP ist das Ergebnis einer umfassenden Situations- und Kontextanalyse (*needs-assessment*) durch das UN-Länderteam (UNCT) und hat darauf basierend die Schwerpunktbereiche 1) *human rights, justice and reconciliation* 2) *local governance* 3) *social services (education, health, nutrition and HIV/AIDS, water and environmental sanitation)* und 4) *livelihoods and socio-economic safety nets* festgesetzt. Diese Schwerpunktbereiche zielen darauf ab, die nationale Politik der Regierung Ugandas im Transitionsprozess aktiv zu unterstützen. Für jeden dieser Bereiche wurden zudem spezifische Ziele der Maßnahmen identifiziert, die als Basis für die Programmentwicklung der jeweiligen Organisationen gelten sollen.²⁴⁸ In der Acholi-Region liegen die Prioritäten hierbei auf der Unterstützung dauerhafter Lösungen für Binnenvertriebene, auf der Transition von humanitären zu *recovery*-Maßnahmen, sowie auf vertrauensbildenden und friedenskonsolidierenden Aktivitäten. Die Bereitstellung dauerhafter Lösungen für die binnenvertriebene Bevölkerung bezieht sich hierbei explizit auf die national festgelegten Richtlinien, nach denen den betreffenden Personen drei Alternativen zur Wahl gestellt werden, die der Staat aktiv un-

²⁴⁷ Vgl. United Nations (2009)b, S. 4/5. Zitat: S. 5

²⁴⁸ Vgl. Ebd. S. 5 und S. 12/13

terstützen soll: 1) die freiwillige Rückkehr an den ursprünglichen Wohnort 2) die freiwillige Neuansiedelung an einem anderen Ort innerhalb des Landes oder 3) die Integration in der Region, in der Zuflucht gesucht wurde. Bei allen Prioritäten sollen die Unterstützung und enge Zusammenarbeit mit den lokalen Autoritäten und der Zivilgesellschaft sowie gemeinschaftsbasierte Ansätze im Vordergrund stehen.²⁴⁹ Eine weitere nennenswerte Komponente des UNPRAP ist die explizit genannte Ausrichtung auf langfristige Entwicklungsziele, wozu beispielsweise die enge Kooperation mit Partner_innen der Entwicklungszusammenarbeit dienen soll. Ein wichtiges Mittel hierbei ist die aktive Unterstützung der UN im Rahmen bestehender und sich entwickelnder Programme, sowohl der Regierung, als auch der Geber, um sicherzustellen, dass *recovery*-Maßnahmen hierbei ein Bestandteil sind. Der zentrale Mechanismus hierfür sind *Post Conflict Needs Assessments* (PCNAS), die bereits in verschiedenen Sektoren mit Unterstützung der UN durchgeführt wurden. Auf dieser Basis werden die benötigten finanziellen Mittel der UN in einem *Budget Framework Paper* (BFP) festgehalten.²⁵⁰ Diese für die Implementierung des UNPRAP benötigten Ressourcen werden jedoch allgemein im Rahmen des Beitrages der internationalen Gemeinschaft zum PRDP (70%) über verschiedene Geberfonds mobilisiert.²⁵¹

²⁴⁹ Vgl. United Nations (2009)b, S. 7 und S. 13

²⁵⁰ Vgl. Ebd., S. 18. Zitat: Ebd.

²⁵¹ Vgl. Ebd. S. 42

6 Kontextanalyse des Child Protection Systems Nordugandas

Wie die Kontext- und Situationsanalyse des Konfliktes in den Regionen Nordugandas in Kapitel 5 gezeigt hat, hatte der bewaffnete Konflikt gravierende Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung Nordugandas. Seit dem Waffenstillstand im Jahre 2006 und der seither möglichen Rückkehr eines Großteils der vertriebenen Bevölkerung in ihre Heimatdörfer beziehungsweise in Transitcamps als Vorstufe der endgültigen Rückkehr, befinden sich die Regionen jedoch im Übergang von humanitären Nothilfemaßnahmen zu langfristigen Wiederaufbau- und Entwicklungsmaßnahmen. „Whilst some continuing humanitarian assistance is needed to support part of the conflict-affected population in Northern Uganda, the main thrust of interventions is recovery and development oriented, and efforts geared towards elimination or reduction of disparities.“²⁵² Wie ebenfalls in Kapitel 5 erläutert, wurden zudem diverse *recovery*- und Friedenskonsolidierungsprogramme etabliert, um diesen Transitionsprozess zu unterstützen. Um die Kontextanalyse des *Child Protection Systems* in dieser Post-Konfliktsituation fortzusetzen, wird im Folgenden nun detaillierter auf die Situation von Kindern, den normativen Rahmen des Kinderschutzes sowie die Einbindung von Maßnahmen, die die Umsetzung des Kinderschutzes in diesem Transitionsprozess sicherstellen sollen, eingegangen.

6.1 Die Auswirkungen des bewaffneten Konfliktes auf die Situation von Kindern

Aufgrund der Mehrdimensionalität der sich aus dem Konflikt ergebenden Situation von Kindern in Norduganda kann an dieser Stelle lediglich ein Überblick, ergänzend zu den Ausführungen in Kapitel 4.1., über die Hauptprobleme, mit denen Kinder in Norduganda konfrontiert sind und die sich negativ auf ihr Wohl auswirken, gegeben werden.

Entgegen der Annahme, dass die Rückkehr der Bevölkerung in ihre ursprünglichen Dörfer die Versorgungs- und Schutzmechanismen verbessern würde, setzt dieser Prozess vor allem Kinder großen Gefahren aus. Denn die bereits erläuterte Situation in den Camps, die

²⁵² MGLSD (Ministry of Gender, Labour and Social Development) (2009): Child Protection Recovery Strategy for Northern Uganda 2009-2011. (Final Version for review by MGLSD and Advisory Committee members). Kampala: MGLSD, S. 8

Dolan als *Social Torture* bezeichnete (vgl. Kapitel 5.2.4), sowie der Rückkehrprozesses selbst, einhergehend mit einer noch immer anhaltenden humanitären Notsituation in vielen Bereichen, bergen extreme Risiken für die Bevölkerung und benachteiligt besonders vulnerable Gruppen/Individuen, wie beispielsweise ältere Menschen, alleinstehende Frauen und Waisenkinder sowie Menschen mit besonderen Bedürfnissen und/oder chronisch kranke Menschen unverhältnismäßig stärker.

Northern Uganda has arguably the highest incidence of persons with disabilities in Uganda as a result of landmines, explosive remnants of war and other war-related injuries including mutilation by the LRA. The unique circumstances of EVIs/PSNs, an estimated 3,500 of who are stuck in the camps, means that without an effective extension of social protection programmes to cover their needs, durable solutions will remain a pipedream.

Hinzu kommen Landkonflikte, die oftmals eine Rückkehr erschweren beziehungsweise verhindern, und zudem dazu beitragen, dass viele Menschen noch immer in den ursprünglichen *protected villages* bleiben. Oftmals wird auch das Leben in den (Transit-) Camps vorgezogen, da die mangelnde Infrastruktur in den Dörfern den Aufbau einer Existenz für die Menschen nahezu unmöglich macht. Hierbei mangelt es sowohl an Gesundheits- und Wasserversorgung, sowie auch an Bildungseinrichtungen und Beschäftigungsmöglichkeiten. Das PRDP zielt darauf ab, diese Situation langfristig zu verbessern, doch Fortschritte sind nur langsam zu erkennen.

Food security and livelihoods are a crucial component of durable solutions in the area. Farming skills have been seriously eroded by decades of displacement in camps; access to agricultural implements and to markets is limited; climatic factors (including erratic rains); crop pests/disease and animal disease; poor post-harvest handling practices; land access and insecurity of tenure; and poor water management are all limiting factors for food security in the area. Access to alternative livelihoods is often scarce or absent.²⁵³

Ein hierdurch entstandenes Phänomen ist, dass 40% aller Haushalte ihre Kinder in den Camps zurücklassen (Stand: Ende 2009), um ihnen in der Übergangszeit einen grundsätzlichen Zugang zu Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen zu ermöglichen. Dies setzt diese unbegleiteten Kinder jedoch verstärkt einem enormen Risiko aus, Opfer von Gewalt, Missbrauch und Ausbeutung zu werden.²⁵⁴ Viele Menschen stehen zudem der Rückkehr an sich sehr skeptisch gegenüber, da sie das Leben in den Camps und die Nähe von Versor-

²⁵³ Vgl. OCHA (2010), S. 6/7. Zitate: S. 7

²⁵⁴ Vgl. MGLSD (2009), S. 8

gungseinrichtungen und NGOs gewöhnt sind. Insbesondere Kinder kennen teilweise keine andere Lebensform, da sie während des Konfliktes geboren wurden. Wie aus den Expert_inneninterviews im District Kitgum hervorgeht, trug diese Situation zu einer großen Verunsicherung in der Bevölkerung bei und insbesondere Kinder neigen noch immer dazu, nachts in die Camps zurückzukehren.²⁵⁵ Diese (vorübergehende) Trennung führt neben dem ansteigenden Risiko Gewalt, Missbrauch und Ausbeutung zu erfahren, auch oftmals zu Schulabbrüchen und begünstigt die Involvierung in ausbeuterische Arbeitsverhältnisse, inklusive Prostitution und Zwangsverheiratung von Kindern. Hinzu kommt, dass „[t]he return process has also led many children to leave their families with a preference to live and work on the street in the urban centers rather than return to the villages.“²⁵⁶

Sowohl der 20jährige bewaffnete Konflikt, der zahlreiche Todesopfer forderte, als auch die starke Verbreitung von Infektionskrankheiten, haben zudem zu zahlreichen Waisenkindern und Kinderhaushalten geführt. Aufgrund mangelnder externer Unterstützung sind oftmals Verwandte und Bekannte nicht in der Lage, diese Kinder (*OVC – Orphans and other vulnerable children*) mitzuversorgen, was die Kinder wiederum aus der Gesellschaft ausschließt. „Widows and elders head a significant percentage of households with orphans, many of which can barely provide for the financial, social, psychological, and educational and health needs of the children.“ Oftmals fallen diese auf sich alleine gestellten Kinder aus den öffentlichen Unterstützungsstrukturen, wie beispielsweise der Zusprechung von Land ihrer (verstorbenen oder nicht aufzufindenden) Familien, was jedoch für ihre langfristige Existenzsicherung dringend notwendig wäre. Besonders häufig tritt dies auch bei ehemaligen Kindersoldat_innen auf, die aus der Gefangenschaft der LRA in ihre Dörfer zurückkehren wollen und von der Gemeinschaft nicht aufgenommen werden.²⁵⁷

Über die genaue Anzahl der Entführungen von Kindern durch die Lord's Resistance Army lassen sich sehr unterschiedliche Angaben finden. Fakt ist jedoch, dass die Rekrutierung von Kindern und Jugendlichen von LRA als eine Art Kriegswaffe eingesetzt wird und sich noch heute zahlreiche Kinder in der Gewalt der LRA befinden. Nach Norduganda kehren fast täglich Kinder, die im Sudan oder der Demokratischen Republik Kongo entkommen konnten, in ihre Heimat zurück.

²⁵⁵ I 5: Community Development Officer/Amida (Kitgum District); I 7: War Child Holland; I 11: Concerned Parents Association

²⁵⁶ Vgl. MGLSD (2009), S. 10/11. Zitat: S. 11

²⁵⁷ Vgl. Ebd. S. 11. Zitat: Ebd.

“The point is that the abduction of children has been a deliberate strategy – a weapon of choice. Like rape, it has been used systematically and selectively to terrorize the population. Indoctrinating impressionable young people and making them do terrible things, such as kill their own parents, inverts the moral order and shows the power of the LRA. Releasing some children and adults soon after their capture is part of the process.”²⁵⁸

Wie bereits erwähnt rekrutierte auch die UPDF Kinder und Jugendliche und unternahm kaum etwas, um die Bevölkerung vor den Entführungen durch die LRA zu schützen. Hieraus entstand beispielsweise das Phänomen des *night commuting*, das den Kinderschutz vor allem auf dem Höhepunkt des Konfliktes vor große Herausforderungen stellte. Aber auch in der Phase des Wiederaufbaus, in der sich Norduganda momentan befindet, erfahren diese Kinder nach ihrer Rückkehr starke Diskriminierung und die Wiedereingliederung in die Gemeinschaften gestaltet sich aufgrund der Stigmatisierung der Kämpfer als *Täter* oder *Ehefrauen der Rebellen* äußerst schwierig.²⁵⁹

Neben der Vernachlässigung von Kindern ist eines der größten Probleme in den vom Konflikt betroffenen Regionen Nordugandas der Missbrauch von Kindern sowie häusliche Gewalt. Eine große Schwierigkeit bei der Bekämpfung dieser Kinderschutzverletzungen ist die oft anzutreffende öffentliche Akzeptanz dieser und die daraus folgende fehlende Verantwortung für und Verfolgung von derartiger Straftaten. „This has contributed to culture of impunity among communities which is most evident in the response to incidents of sexual violence, where in many instances caregivers negotiate for *settlement* with the perpetrators instead of holding them accountable for their actions.”²⁶⁰

Ein weiterer Bereich, der sich negativ auf den Schutz von Kindern auswirkt, ist das mangelhafte Justizsystem und im Speziellen fehlende kinder- und jugendgerechte Maßnahmen. Hiervon sind sowohl jugendliche Straftäter, wie auch Kinder, die als Opfer, als Zeugen oder in einem anderen Zusammenhang in rechtliche Prozesse involviert sind, betroffen. Zudem mangelt es sowohl den Kindern selbst, als auch ihren Familien oder anderen Fürsorgeverantwortlichen an Bewusstsein und einem Zugang zu Wissen und Informationen über die (Schutz-) Rechte von Kindern, was sowohl an geographischen und ökonomischen, aber auch sozialen und politischen Barrieren liegt. Zum einen sind einige Gemeinschaften

²⁵⁸ Allen (2006), S. 64

²⁵⁹ Vgl. **I 8:** ANPPCAN (African Network for the Prevention and Protection against Child Abuse and Neglect); **I 9:** Kitgum Women Peace Initiative (KIWEPI); **I 10:** Kitgum Concerned Women Association (KICWA) und MGLSD (2009), S. 12/13

²⁶⁰ Vgl. MGLSD (2009), S.10. Zitat: Ebd.

durch traditionelle Rechtsvorstellungen geprägt, beispielsweise im Umgang mit Kinder- und Frauendiskriminierungen, in Bezug auf Landrechte oder Erbrechte und auch hinsichtlich der Gewalt gegen Kinder und Frauen. Hinzu kommt, dass das Justizsystem, wie im Rest des Landes auch, meist ineffizient und korrupt arbeitet und gerade bei Kindern betreffenden Fällen große Rückstände zu verzeichnen sind, was auch zu einer mangelnden Glaubwürdigkeit und fehlendem Vertrauen in das Justizsystem in der Bevölkerung führt. Desweiteren sind einige Fälle bekannt, in denen Kinder und Jugendliche in verschiedenen Stadien des Justizprozesses, sowohl als Opfer, als auch als Täter von Straftaten, Gewalt erfahren haben. „This raises the necessity to address both the violence that children are subjected to throughout the justice system as well as within communities“ und stellt ebenso eine besondere Herausforderung im Hinblick auf den bisher fehlenden Aufbau eines *transitional justice systems* in Norduganda dar. Dies wäre besonders wichtig, um die Reintegration der aus der Gefangenschaft der LRA zurückgekehrten Kinder in die Gemeinschaften zu fördern und auch, um dem Problem zu begegnen, dass viele von der LRA entführten Kinder inzwischen erwachsen sind, aber dennoch nicht als erwachsene Täter im regulären Justizsystem behandelt werden sollten.²⁶¹

6.2 Der normative Rahmen: Gesetze, Verfahren, Standards und Regeln

Uganda hat sowohl die für den Kinderschutz relevanten wichtigsten Menschenrechtsverträge (vgl. Kapitel 2.1.1.) wie die CERD (im Jahre 1980), die CEDAW (im Jahre 1985), die CAT (im Jahre 1986), die CRPD (2008), den *Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* (im Jahre 1987) und den *Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (im Jahre 1995), als auch die Kinderrechtskonvention (1990) und deren Zusatzprotokolle über Kinder in bewaffneten Konflikten (2002) und über Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie (2001)²⁶² ratifiziert und sich somit den darin enthaltenen Schutzrechten verpflichtet. Ebenso ratifizierte Uganda andere relevante (völkerrechtliche) Verträge, wie das *Rome Statute of the International Criminal*

²⁶¹ Vgl. MGLSD (2009), S. 11/12. Zitat: S. 12

²⁶² Vgl. Bayefski.com (2011): Uganda. Ratification History.
http://www.bayefsky.com/pdf/uganda_t1_ratifications.pdf

Court (im Jahre 2002), die ILO-Konvention 182 (im Jahre 2001) und die ILO-Konvention Nr. 138 (im Jahre 2003).²⁶³

Regional von Bedeutung für Uganda sind vor allem die von der Versammlung der Staatshäupter der Afrikanischen Union implementierten Menschenrechtsverträge, wie die *African Charter on Human and Peoples' Rights* von 1986 und die darauffolgende *African Charter on the Rights and Welfare of the Child* (1990; in Kraft getreten 1999).²⁶⁴ Uganda ratifizierte die *African Charter on the Rights and Welfare of the Child* bereits im Jahre 1994.²⁶⁵ Ähnlich der Vertragsorgane der UN-Konventionen, wurde mit dieser Charter ein *African Committee on the Rights and Welfare of the Child* geschaffen. Staaten verpflichten sich mit der Ratifikation zu der Umsetzung aller in der Charter enthaltenen Rechte und Pflichten und sind dazu aufgerufen, alle drei Jahre, nicht alle fünf Jahre wie im Rahmen der CRC, in einem Staatenbericht an das Komitee Rechenschaft abzulegen. Die Charter steht jedoch nicht im Gegensatz zur Kinderrechtskonvention, vielmehr wurde sie geschaffen, um die Konvention zu bekräftigen und um soziokulturelle und ökonomische Realitäten des afrikanischen Kontexts zu ergänzen.²⁶⁶ In einigen Punkten geht die Charter über die Verpflichtungen der Konvention hinaus. „For instance, the Charter advanced the status of socio-economic rights beyond the traditional confines of rights which are considered only attainable by ‘progressive realization’”. Auch die Rekrutierung von Kindern in bewaffneten Konflikten wird beispielsweise in Artikel 22 (2) explizit untersagt, während in der Kinderrechtskonvention die Altersgrenze noch bei 15 Jahren angesetzt wird. Desweiteren wird in Artikel 23 (4) explizit binnenvetriebenen Kindern der gleiche Status wie Flüchtlingskindern eingeräumt, was eine bedeutende Erweiterung der CRC darstellt.²⁶⁷ In anderen Punkten weist die Charter allerdings auch Schwachstellen auf, wie beispielsweise

²⁶³ Vgl. **Mangokwana, Andries/Chames, Cathy/Wessels, Wilma** (2010): Final Report. Operations Research on the Functionality of Child Protection Systems in North-Central, South-Western, and North Eastern Subregions. UNICEF Uganda/Ministry of Gender, Labour and Social Development. S. 142/143

²⁶⁴ African Union (1990) und **African Union** (1986): African Charter on Human and Peoples' Rights. http://www.africa-union.org/official_documents/treaties_%20conventions_%20protocols/banjul%20charter.pdf

²⁶⁵ **African Union** (2007): List of Countries which have signed, ratified/acceded to the African Union Convention on the Rights and Welfare of the Child. http://www.achpr.org/english/ratifications/ratification_child%20rights.pdf

²⁶⁶ Vgl. **Olowu, 'Dejo** (2002): Protecting children's rights in Africa: A critique of the African Charter on the Rights and Welfare of the Child. In: The International Journal of Children's Rights 10: 127–136. S. 128

²⁶⁷ Vgl. Olowu (2002), S. 130 und African Union (1999), S. 10/11. Zitat: Olowu (2002), S. 130

das Fehlen von Zusagen bezüglich der sozialen Wiedereingliederung und der psychischen wie physischen Genesung der von bewaffneten Konflikten betroffenen Kinder.²⁶⁸

Die in der CRC und anderen internationalen Konventionen enthaltenen Rechte und Verpflichtungen, sowie die *African Charter on the Rights and Welfare of the Child* setzte Uganda mit Artikel 34 der ugandischen Verfassung von 1995²⁶⁹ und speziell mit dem *Uganda's Children Act* vom August 1997 in nationales Recht um.²⁷⁰ Hinzu kommen Richtlinien und Mindeststandards, die in verschiedenen Bereichen den Schutz von Kindern garantieren, wie beispielsweise

- „A Guide for Interpreting and Applying National Quality Standards for the Protection, Care and Support of Orphans and other Vulnerable Children in Uganda
- The Guiding Principles and Minimum Standards for Supporting and Establishing Community Based Child Protection Structures [durch den Cluster Approach; Anm. der Autorin]
- The National Child Participation Guide for Uganda: Creating an Environment for Children to be heard
- Guidelines for Labour Inspectors on the Identification of Hazardous Child Labour²⁷¹

Der normative Rahmen in Uganda ist somit vorhanden und detailliert ausgeprägt, wird jedoch nur bedingt auch in der Praxis umgesetzt, was von allen Interviewpartner_innen in Kitgum/Norduganda bestätigt wurde.

„The biggest challenge identified is the poor implementation mechanism of laws and policies mainly due to resource constraints. Coupled with this is the limited knowledge amongst child protection actors on existing laws and policies. Furthermore it was noted that the country has more than 50 languages, making the translation of these laws into indigenous languages a challenge and prohibitive in terms of cost.“²⁷²

6.3 Kinderschutz in Maßnahmen des Transitionsprozesses

Wie bisher gezeigt, hatte der bewaffnete Konflikt gravierende Auswirkungen auf die Kinder im Norden Ugandas, der normative Rahmen bietet jedoch Potential für ein effektives

²⁶⁸ Vgl. Olowu (2002): S. 132

²⁶⁹ Vgl. Government of Uganda (1995), S. 43/44

²⁷⁰ Vgl. Government of Uganda (1997): Chapter 59. The Children Act.
http://www.ugandaembassy.com/The_Children_Act.pdf

²⁷¹ Mangokwana/Chames/Wessels (2010), S. 14

²⁷² Ebd.

Child Protection System. Die erwähnten Einschränkungen bei der effektiven Umsetzung des legislativen Rahmens, die in der Detailanalyse in Kapitel 7 näher ausgeführt werden, führten jedoch zu einem im ganzen Land zu starken Defiziten im Bereich des Kinderschutzes und machten es zum anderen unmöglich, den Schutz der vom bewaffneten Konflikt und dessen Auswirkungen betroffenen Kinder gewährleisten zu können. Dies führte zur Etablierung eines *Child Protection Sub-Clusters* für die vom Konflikt betroffenen Distrikte im Norden des Landes im Rahmen des Cluster-Ansatzes des IASC. Das *Child Protection Sub-Cluster* wurde im Rahmen des *Protection-Cluster* unter der Leitung UNICEFs Anfang des Jahres 2007 implementiert. Das *Child Protection Sub-Cluster* sollte innerhalb der vorhandenen Strukturen des Kinderschutzes in Norduganda agieren und auf ihnen aufbauen. Bereits existierende Strukturen waren beispielsweise *Psycho-social support working groups* auf Distriktebene, die “(...) based on a consensual and consultative agreement by members” in *Child protection sub cluster working groups* (CPWGs) umgewandelt wurden. Hierauf aufbauend wurden sogenannte *Child Protection Committees* (CPCs) gebildet, die auf Gemeinschaftsebene den Schutz von Kindern gewährleisten sollten. Die CPCs wurden bereits vor der offiziellen Einführung des Cluster-Ansatzes unter dieser Bezeichnung in den Camps für Binnenvertriebene initiiert, waren jedoch während des Cluster-Ansatzes der Bezugspunkt für die Unterstützung gemeinschaftsbasierter Strukturen. Auf nationaler Ebene wurde vor der Implementierung des Cluster-Ansatzes kein expliziter Koordinationsmechanismus identifiziert.²⁷³

Während das Cluster auf nationaler Ebene von UNICEF geleitet wurde, lag die Verantwortung auf Bezirksebene bereits während der Cluster-Phase bei den zuständigen staatlichen Akteuren (*Probation and Social Welfare Officers* und CDOs) mit UNICEF als beigeordnete Unterstützung. Eine Besonderheit in der Umsetzung des Sub-Clusters in Uganda liegt darin, dass für die Koordination eine Vollzeitstelle durch UNICEF-Uganda geschaffen wurde. Neben der Etablierung der *Child Protection Working Group* als zentrales Organ des Sub-Clusters, wurde Anfang 2007 im Zuge der Implementierung eine detaillierte Untersuchung der gemeinschaftsbasierten Initiativen zum Schutz von Kindern in den Regionen Acholi, Lango und Teso initiiert, um auf der Basis bereits vorhandener Strukturen Minimumstandards und Leitlinien für die Etablierung und Unterstützung eines *Child Protection Systems* im Rahmen des Cluster-Ansatzes zu entwickeln. Im Zuge dieser Leitlinien und

²⁷³ PCWG (2007), S. 120

Mindestanforderungen wurde außerdem ein gemeinsamer Berichterstattungsmechanismus ausgehend von der gemeinschaftsbasierten Ebene entwickelt, der das System im Bereich der Wahrnehmung von Verantwortlichkeit essentiell stärken sollte.²⁷⁴

Während die Verantwortung des Protection Clusters nach der Beendigung der Cluster-Phase an die im Jahre 1995 im Zuge der Verfassung gegründete *Uganda Human Rights Commission* übergeben wurde, fiel die Verantwortung des *Child Protection Sub-Clusters* an die zuständige Regierungsabteilung, das *Department of Children and Youth*, im *Ministry of Gender, Labour and Social Development* (MGLSD).²⁷⁵ Die CPWG sollte bestehen bleiben und unter dem Vorsitz des MGLSD auf nationaler Ebene weiterhin die effektive Koordination der Akteure gewährleisten. Um die Zielsetzungen des *Child-Protection Sub-Clusters* auch nach der Schließung des Cluster zu gewährleisten, wurde eine *Child Protection Recovery Strategy for Northern Uganda 2009-2011* innerhalb des Rahmens des PRDPs etabliert.

„This strategy reflects national, regional and international child rights standards and best practices and articulates approaches, interventions and mechanisms that will lead towards recovery and development and ensure the highest level of protection for children living in conflict affected Districts in Northern Uganda.“²⁷⁶

In diesem Sinne folgt sie den, in der CRC, dem *Uganda Children's Act* und den OVC-Richtlinien festgelegten, kinderrechtlichen Leitlinien des 1) Vorrangs des Kindeswohls 2) der Partizipation 3) der Nicht-Diskriminierung 4) des *do-no-harm*-Prinzips²⁷⁷ sowie 5) dem vertraulichen Umgang mit privaten Informationen. Ebenso wird in der *Child Protection Recovery Strategy* festgehalten, dass alle Programme und Interventionen im Bereich des Kinderschutzes folgende Ansätze verwirklichen:

²⁷⁴ Vgl. **Lenz, Jessica** (2007)a: An Inter-Agency Child Protection Committee Review in Acholi, Lango and Teso Regions in Uganda. Findings, Recommendations, and the Way Forward. Kampala: IASC Child Protection Sub-Cluster in Uganda und **Lenz, Jessica** (2007)b: The Guiding Principles and Minimum Standards for Supporting and Establishing Community-Based Child Protection Structures. Kampala: Ugandan Ministry of Gender, Labour and Social Development/IASC/UNICEF und **Steets/Grünwald** (2010), S. 73

²⁷⁵ **Uganda Human Rights Commission/IASC Protection Cluster** (2010): Joint Protection Transition Strategy. Zu finden unter: <http://www.ugandaclusters.ug/protection.htm> [14.3.2011], S. 4

²⁷⁶ Vgl. MGLSD (2009), S. 3. Zitat: Ebd.

²⁷⁷ Das *do-no-harm*-Prinzip beschreibt die Verantwortung aller Pflichtenträger_innen alle möglicherweise schädlichen Auswirkungen ihrer Programme/Aktivitäten zu analysieren und reflektierte Initiativen zu etablieren, die die Vermeidung möglicher schädlicher Auswirkungen verhindern.

Menschenrechtsansatz

(...) a human rights-based approach will put children at the centre of work intended for their benefit and will involve them as actors in their own protection and development, and will strengthen stakeholder accountability mechanisms.”

Systemansatz im Kinderschutz

“The implementation of [a] system approach makes inter-agency work amongst government, NGOs and community based structures a necessity, and as such reduces fragmentation and optimizes available resources and gears the work of all NGOs towards strengthening and supporting capacities of local government and community based structures.”

Multisektoraler und Multi-Partner Ansatz

“Collaboration, communication and coordination across sectors is critical to addressing child protection, both in terms of prevention and response. It is well recognized that rarely can one sector alone or one stakeholder comprehensively and sufficiently respond to a child protection concern or violation.”

Desweiteren wird festgehalten, dass in allen Maßnahmen gemeinschaftsbasierte Ansätze priorisiert und angewendet werden sollen. Jegliche Maßnahmen müssen außerdem altersgemäß und gender-sensibel sein, sowie ein hohes Maß an Flexibilität aufweisen, um an sich verändernde Umstände angepasst werden zu können.²⁷⁸

Konkret werden hierin prioritäre Präventiv- und Hilfsmaßnahmen zum Schutz von Kindern in Norduganda festgelegt. Präventivmaßnahmen zielen hierbei darauf ab, die ökonomische und soziale Situation von Kindern und ihren Familien zu verbessern, mit dem Ziel, dass

- 1) Child Protection Duty-bearers have strengthened capacities to identify, support and follow-up on children at risk of harm and to address vulnerability factors
- 2) Accountability mechanisms for child protection institutions, structures and individuals are introduced/reinforced and monitored
- 3) Vulnerable children have access to basic social services and social protection
- 4) Vulnerable households and children have improved livelihoods and capacities for economic independence

²⁷⁸ Vgl. MGLSD (2009), S. 17-19. Zitate: S. 17/18

- 5) Parents/caregivers, communities and children are able to better protect children/themselves against risk factors and harm²⁷⁹

Ebenso ist es ein Ziel dieser Transitionsstrategie, dass auf Gewalt, Missbrauch, Vernachlässigung und Ausbeutung von Kindern angemessen, unmittelbar und unter Anwendung aller kinderrechtlichen Prinzipien reagiert werden kann. Im Detail bedeutet das,

- 1) Improved capacities to deliver accountable, comprehensive and coordinated child protection responses at community and institutional levels
- 2) Children who experienced harm access community-based care and protection support, basic as well as specialised services and are empowered to report incidents and seek redress
- 3) Children formerly associated with the LRA are reintegrated in a supportive family and community environment that meets their emotional and socio-economic needs
- 4) Child survivors of sexual violence have access to timely, child friendly and age appropriate care and protection services, including medical, psychosocial, legal services and security/safety measures
- 5) Children have access to child-friendly justice services (both formal and informal) in full application of their rights as per national standards and best practices²⁸⁰

Das UNRAP der Vereinten Nationen inkludiert keine spezifischen Kinderschutzmaßnahmen, knüpft jedoch im Rahmen des Schwerpunktbereiches *Human Rights, Justice and Reconciliation* an einige Ziele des Sub-Clusters indirekt an. Im Zentrum steht hierbei die Unterstützung der Entwicklungspläne der Distrikte mittels Bildung von Kapazitäten und technischer Unterstützung, um die Umsetzung menschenrechtlicher Prinzipien im Sinne des Menschenrechtsansatzes in *recovery*- und Entwicklungsmaßnahmen sicherzustellen. Für den Kinderschutz ist hierbei vor allem das explizit genannte Ziel der Stärkung der lokalen administrativen Strukturen, wie beispielsweise der *Family and Child Protection Units* (FCPU) der Polizei sowie des Justizsystems, in Bezug auf menschenrechtliche Standards von Bedeutung.²⁸¹

²⁷⁹ Vgl. MGLSD (2009), S. 30

²⁸⁰ Edb., S. 33

²⁸¹ United Nations (2009)b, S. 23/24

7 Analyse der Komponenten des Sub-National Child Protection Systems in Norduganda

Wie die Kapitel 5 und 6 gezeigt haben, befindet sich das *Child Protection System* in Norduganda nach dem jahrzehntelangen Konflikt zwischen der LRA und der ugandischen Regierung in einer sogenannten *build back better situation* (vgl. Kapitel 4). Dies bedeutet, dass auf bereits vorhandenen Komponenten eines Systems aufgebaut wird, um auf dieser Basis den Aufbau eines *Child Protection Systems* zu unterstützen. Während der normative Rahmen in Uganda durchaus ausgeprägt ist und dem Schutz von Kindern auch Priorität eingeräumt wird, zeigen sich jedoch in der Umsetzung starke Schwachstellen, da sowohl der Kontext als auch die Rollen der relevanten Akteure im Norden des Landes einem starken Wandel unterlagen. Dies hatte fatale Auswirkungen auf das Wohl der Kinder Nordugandas, was wiederum das Ziel des *Child Protection Systems* beeinflusste, da dieses sich an die neuen Herausforderungen anpassen musste. (vgl. *status of children*, Abbildung 2 / Kapitel 2.2.2.). „Ideally, where there is a gap between the goals of the system and whether children are being protected, efforts within the system will turn to bringing what the system accomplishes into line with the system goals.“²⁸² Ein Versuch im Rahmen internationaler Friedenskonsolidierungs- und *recovery*-Maßnahmen an diesem Punkt anzusetzen, war die Implementierung des *Child-Protection Clusters* in Norduganda und in einer aktuellen Analyse der *Child Protection Systems* aus dem Jahr 2010 im Norden, Nordosten und Südwesten des Landes, heißt es hierzu, das MGLSD arbeite mit UNICEF und anderen relevanten Akteuren „towards achieving an environment in which children lead safe, healthy and productive lives“. Dies solle durch sub-nationale *Child Protection Systems* geschehen, in dem folgende Elemente als zentral angesehen werden:

- structures (government social worker/CDO, NGO lead agency/actors and a functional community based structure group)
- mechanisms which coordinate the work and information sharing among the different stakeholders
- stakeholders with key competencies and capacities to handle child protection in application of protection and care standards“²⁸³

²⁸² Vgl. Wulczyn u.a. (2010), S. 3

²⁸³ Mangokwana/Chames/Wessels (2010), S. 3

Im Folgenden sollen daher, unter Einbeziehung der Interviews mit den zentralen Akteuren des Kinderschutzsystems in der Hauptstadt Kampala und dem vom Konflikt betroffenen Distrikt Kitgum sowie anderen relevanten Studien, diese Komponenten des Systems herausgearbeitet werden. Die Analyse orientiert sich hierbei an den in Kapitel 2.2.2. erläuterten Komponenten eines *Child Protection Systems*. Im Rahmen dieser Arbeit ist es nicht möglich, alle Elemente des *Child Protection System* in den vom Konflikt betroffenen Regionen erschöpfend zu analysieren. Ziel dieses Kapitels ist daher mehr ein Überblick der wichtigsten Elemente, um so den Beitrag der Maßnahmen des Transitionsprozesses zum Aufbau eines *Child-Protection Systems* in Post-Konfliktsituationen herausarbeiten zu können. Durch die Einbeziehung der in Kitgum geführten Interviews Ende 2009, während der Schließungsperiode des Clusters, sowie offiziellen Cluster- und *Child Protection*-Evaluationen aus dem Jahre 2010, ist es hierbei möglich, einen, sowohl im Hinblick auf den zeitlichen Rahmen, als auch auf die verschiedenen Regionen des Nordens und unterschiedlichen Perspektiven der verschiedenen Akteure, ausgewogenen Einblick in die lokale Situation zu gewinnen.

7.1 Akteure, Strukturen und Funktionen

Relevante Akteure sind zunächst prinzipiell alle Personen, Organisationen und Abteilungen, die in staatlichen, nichtstaatlichen oder *community-based* Strukturen für den Schutz der Kinder verantwortlich sind oder sich im Bereich des Kinderschutzes in den vom bewaffneten Konflikt betroffenen Regionen Nordugandas engagieren. Hierzu zählen beispielsweise informelle Strukturen (Eltern, Nachbar_innen, Lehrer_innen, die Kirche und traditionelle Autoritäten) ebenso, wie formale Strukturen (Mitarbeiter_innen der Regierung und internationaler, nationaler und lokaler zivilgesellschaftlicher Organisationen und Institutionen).

Auf staatlicher Ebene ist dies zunächst das *Ministry of Gender, Labour and Social Development* (MGLSD), in dessen *Directorate of Social Protection* sich die Unterabteilung *Department of Youth and Children Affairs* befindet. Diese Abteilung des Ministeriums ist prinzipiell für die Fürsorge, den Schutz und das *empowerment* von Kindern und Jugendlichen auf nationaler Ebene verantwortlich. Dieser Auftrag soll durch die Formulierung und die Überarbeitung von Programmen, relevanten Richtlinien, politischen Strategien und Gesetzen sowie durch die Vernetzung mit anderen relevanten Akteuren und der Bereitstellung von Kapazitäten erfüllt werden. Die Partizipation von Kindern und Jugendlichen hat

hierbei stets Priorität. Die Abteilung wurde im Rahmen des Cluster-Ansatzes intensiv durch UNICEF und andere Akteure des *Child Protection Clusters* unterstützt und ist nach dem Schließen des Clusters hauptverantwortlich für die Implementierung von Kinderschutzmaßnahmen im Transitionsprozess Nordugandas.

„The Department, with the full engagement of the IASC Child Protection Sub-Cluster has issued critical tools, guidelines and spearheaded child protection training programmes for Northern Uganda from 2007-2009. The Department however is insufficiently resourced and remains severely understaffed with only a total of 6 officials which represents less than 50% of approved posts.“²⁸⁴

Ein semi-autonomes Organ der Regierung auf nationaler Ebene ist zudem das *National Council for Children* (NCC), das 1996 durch den *Act of Parliament* (Chapter 60) gegründet wurde. Das NCC ist für die Koordination, Überwachung und Evaluation von Programmen Kinder zuständig und dafür verantwortlich, auch Kinderschutzmaßnahmen innerhalb der verschiedenen Bereiche der Regierung zu etablieren. Vor allem aufgrund mangelnder Ressourcen, aber auch aufgrund des lediglich semi-autonomen Status mit einer direkten Verbindung zum MGLSD, hat das NCC bis heute keine bedeutende Rolle bei der Koordination von Maßnahmen und Themen des Kinderschutzes.²⁸⁵ Obwohl das NCC als beratendes Organ der Regierung auf nationaler Ebene eine zentrale Position einnimmt, war es beispielsweise, nach eigenen Angaben, kaum in das *Child Protection Sub-Cluster* und dessen Planung eingebunden. Die *Child Protection Recovery Strategy* als Planungsinstrument der nächsten Jahre war der Mitarbeiterin beispielsweise vollkommen unbekannt.²⁸⁶

Wie im *Uganda Children Act* definiert und im Sinne der dezentralisierten Struktur Ugandas, ist zudem jede lokale Verwaltung (*LCs*, von der *district* bis zur *sub-county* Ebene) für den Schutz von Kindern eigenverantwortlich, worunter beispielsweise der Fürsorgeprozess an sich ebenso fällt, wie die Mediation in den Familien. Hierfür soll ein/e *Secretary for Children's Affairs* bestimmt werden (§ 10). Nur falls auf diesem Wege ein Fall nicht gelöst werden kann, kommt er vor den *Family and Children Court* (Teil IV des *Uganda Children Act*)²⁸⁷, der jedoch in den meisten Distrikten (noch) nicht existiert. Sowohl das *Local Government Council*, als auch der/die beigeordnete *Secretary for Children's Affairs* sollen die Verbindung vom Dorf / der Gemeinde zur Bezirksebene gewährleisten, doch aufgrund

²⁸⁴ Vgl. MGLSD (2009), S. S. 14. Zitat: Ebd.

²⁸⁵ Mangokwana/Chames/Wessels (2010), S. 15

²⁸⁶ I 12: National Council for Children

²⁸⁷ Vgl. Government of Uganda (1997), S. 9-12

fehlender an Konditionen gebundener Finanzmittel für den Schutz von Kindern, geschieht dies nur selten effektiv und Kinder werden kaum, beziehungsweise zu wenig, in die (Entwicklungs-) Pläne der Bezirke eingebunden.²⁸⁸ Neben den lokalen Verwaltungsbüros, ist auf Bezirksebene außerdem das *District Department of Community Services* (DDCS) eine zentrale Institution, das geleitet wird von *District Probation and Social Welfare Officers* (PSWO). Der/die *Probation and Social Welfare Officer* sind ebenso für die Koordination und Überwachung der Kinderschutzprogramme im jeweiligen Distrikt, wie auch für das konkrete Fallmanagement, die Bildung von Kapazitäten und bewussteinbildende Maßnahmen in der Bevölkerung zuständig. Hierunter fallen beispielsweise auch die Kooperation mit dem Justizsektor und der rechtliche Beistand für Kinder und Jugendliche im Justizsystem. Laut eigenen Angaben der *Probation and Social Welfare Officer* in Kitgum, werden hierbei von der lokalen Bezirksverwaltung drei unterschiedliche Arbeitsmodelle festgelegt, die die Anzahl der Mitarbeiter_innen bestimmen. Modell 1, in das der Distrikt Kitgum fällt, bedeutet somit nur eine Arbeitskraft ohne Assistent_innen, was ebenso bedeutet, dass aufgrund des hauptsächlichen Außendienstes des *Probation and Social Welfare Officers* das Büro meist unbesetzt ist.²⁸⁹ Auf *sub-county*-Ebene fallen wichtige Aufgaben des Kinderschutzes in den Bereich der *Community Development Officer* (CDOs) und deren beigeordneter Assistent_innen (*Assistants Community Development Officers/ACDO*) des *Community Based Service Departments*. CDOs sind nicht nur dafür verantwortlich, Fälle vernachlässigter Kinder zu bearbeiten und angemessene Lösungen bereitzustellen, sondern auch für alle Fragen von Trainings- und Rückkehrmaßnahmen bis hin zur Organisation von vorübergehenden Unterkünften. Der Zuständigkeitsbereich der CDOs ist jedoch nicht ausschließlich auf den Kinderschutz beschränkt, sondern inkludiert zahlreiche andere Gemeindeangelegenheiten, was die Effektivität ihrer Arbeit zusätzlich erschwert und eine fehlende spezielle Ausbildung für den Bereich des Kinderschutzes mit sich bringt. Während national eine personelle Standardbesetzung von einem *Community Development Officers* sowie zweier Assistent_innen (ACDOs) festgesetzt wurde, ist in den nördlichen Bezirken jedoch meist nur die Stelle des/der CDO besetzt, was die Arbeitsbelastung noch zusätzlich erhöht.²⁹⁰ Laut der aktuellen Analyse von UNICEF und dem MGLSD spielten CDOs auf *sub-county*-Ebene in Gulu und Pader oftmals keine bedeutende Rolle, hingegen

²⁸⁸ Vgl. MGLSD (2009), S. 15 und **Yale Law School** (2005): Representing Children Worldwide: Uganda. <http://www.law.yale.edu/rcw/rcw/jurisdictions/afe/uganda/frontpage.htm> [21.3.2011]

²⁸⁹ I 1: Probation and Social Welfare Office

²⁹⁰ Vgl. MGLSD (2009), S. 14/15

seien die *Local Councils*, insbesondere die LC 1, zentral bei der Identifikation von Fällen und der Vereinfachung der Prozesse. In Kitgum durchgeführte Interviews zeigen hingegen, dass hier die CDO eine zentrale Rolle einnimmt, wohingegen der LC 1 kaum in die Fallbearbeitung eingebunden ist.²⁹¹

Im Bereich des Justizsektors ist auf lokaler Ebene die *Child and Family Protection Unit* (CFPU) der Polizei für die Identifikation von Kinderschutzverletzungen und deren Verfolgung, sowie für jegliche Fälle, in denen Kinder in Kontakt/Konflikt mit dem Gesetz kommen verantwortlich und ist zudem verpflichtet, die Fälle zu melden und an die jeweilig zuständigen Stellen zu übergeben.²⁹² Das Fehlen eines speziellen Familien- und Jugendgerichts in zahlreichen Distrikten wird inzwischen oftmals durch ein Jugendbüro im Bezirksgericht ausgeglichen, das beispielsweise in Kitgum durch den jeweiligen Staatsanwalt geleitet wird.²⁹³

Auf gemeinschaftsbasierter Ebene sind desweiteren sogenannte *Child Protection Committees* (CPCs) im Bereich des Kinderschutzes besonders wichtig. Diese, idealerweise, multi-sektoralen Gruppen, spielen insbesondere im Hinblick auf die Identifikation gefährdeter Kinder und der Entwicklung gemeinschaftsbasierter Lösungsansätze in den Dörfern und Gemeinden eine essentielle Rolle. „These committees are made up of community members that represent a specific sub-county or parish within a given district and seek to be the focal point for child protection concerns in the community.“²⁹⁴ Gemeinschaftsbasierte Gruppen mit einem Fokus auf dem Schutz von Kindern existieren in der Acholi-Region in verschiedenen Formen bereits seit 1998, unter dem Namen *Child Protection Committee* wurden sie jedoch erst seit 2005 auf der Basis der bereits vorhandenen Gruppen zum Schutz und der Förderung von Kindern gebildet und durch das *Child Protection Sub-Cluster* in der Folge explizit gefördert. Erste *Pilot-Komitees* wurden im Jahre 2005 in ausgewählten Camps für die binnenvertriebene Bevölkerung mit der finanziellen und technischen Unterstützung von verschiedenen NGOs etabliert und seit 2007 auf die gesamten Regionen Acholi, Lango und Teso ausgeweitet.

²⁹¹ I 1: District Probation and Social Welfare Office; I 4: Local Council; I 5: Community Development Office und Mangokwana/Chames/Wessels (2010), S. 26

²⁹² Mangokwana/Chames/Wessels (2010), S. 26

²⁹³ I 2: Child and Family Protection Unit; I 3: Directorate of Public Prosecutions; I 8/I 15: ANPPCAN

²⁹⁴ PCWG (2007), S. 9/10

„While this initiative encouraged a heightened commitment towards the protection of children, it did so at the risk of expanding too quickly without proper capacity-building, support, coordination, structure, and an analysis of risks to ensure that protection was actually being realized and sustained at the ground-level.²⁹⁵

Während gemeinschaftsbasierte Strukturen als einer der wichtigsten Komponenten im *Child Protection System* gesehen werden, ist es für CPCs jedoch besonders schwierig, ihre Aufgaben zu erfüllen. Ihnen unterliegt sowohl die Koordination der Arbeit zum Schutz von Kindern auf der *sub-county* und Gemeindeebene, als auch die Identifikation von Kinderschutzverletzungen, die Entscheidung über die geeignete Reaktion (Ergreifung strafrechtlicher Maßnahmen, Beratung der Eltern, Bereitstellung von Konfliktlösungsmechanismen, Begleitung der Kinder, etc.), das Ergreifen präventiver Maßnahmen (Sensibilisierung der Gemeinschaft, die Erstellung von Richtlinien, etc.) sowie auch die Weiterverweisung der jeweiligen Fälle. Aufgrund der Gründung in den *IDP-Camps* funktioniert diese Struktur jedoch oftmals (noch) nicht in den Dörfern und Gemeinden, da die auf freiwilliger Basis tätigen Mitglieder der CPCs meist noch keine effektive Kooperations- und Koordinationsstruktur gefunden haben.²⁹⁶

Von besonders wichtiger Bedeutung in Bezug auf die Strukturen und Funktionen des *Child-Protection Systems* auf allen Ebenen in Uganda sind auch zivilgesellschaftliche Organisationen, sowohl nationale und lokale NGOs, als auch sogenannte *community based organizations* (CBOs). Diese arbeiten oftmals eng und unterstützend mit den staatlichen Akteuren zusammen und übernehmen in vielen Fällen deren Funktionen.²⁹⁷ Der Aufgabenbereich internationaler NGOs variiert von psychosozialer Unterstützung für Kinder über rechtlichen Beistand bis zur Finanzierung ausgewählter Programme und Projekte, während nationale und lokale NGOs sowie CBOs und andere nicht-staatliche Netzwerke vor allem die Bereiche der Bewusstseinsbildung in der Bevölkerung, die Bereitstellung von Unterkünften und vorübergehender Betreuungseinrichtungen bis hin zum konkreten Einzelfallmanagement abdecken und maßgeblich fördern.²⁹⁸ In Kitgum sind hierbei die CBOs KICWA (Kitgum Concerned Women Association), KIWEPI (Kitgum Women Peace Initiative) und CPA (Concerned Parents Association) zentral. KICWA beispielsweise wurde durch das IRC (International Rescue Committee) intensiv unterstützt, richtete bereits 1998

²⁹⁵ Lenz, Jessica (2007)a, S. 4. Zitat: Ebd.

²⁹⁶ Mangokwana/Chames/Wessels (2010) S. 33 und I 11: CPA; I 8: ANPPCAN

²⁹⁷ Mangokwana/Chames/Wessels (2010), S. 15/16

²⁹⁸ Ebd., S. 26

ein Aufnahmезentrum für von den Rebellen zurückkehrende Kinder ein und nimmt bis heute diese Kinder auf, um weitere Schritte wie die Suche der Familien und die Reintegration in die Familien und Gemeinschaften in die Wege zu leiten²⁹⁹. Ebenso wurde das Regionalbüro des *African Network for the Prevention and Protection against Child Abuse and Neglect* (ANPPCAN) von mehreren Interviewpartner_innen als zentrale Organisation genannt, die beispielweise auch in Fällen von Missbrauch und Gewalt gegen Kinder die Erstversorgung und Fallbearbeitung übernimmt. ANPPCAN konnte ebenfalls in der Bewusstseinsbildung der Gemeinschaften große Erfolge erzielen und arbeitet eng mit dem Justizsystem zusammen.³⁰⁰ Die Kooperation der NGOs und CBOs untereinander und auch mit den jeweiligen staatlichen Akteuren wurde von allen Interviewpartner_innen in Kitgum als sehr ausgeprägt beschrieben. NGOs kommt auch in der nationalen Bestimmung eines *Child Protection Systems* eine wichtige Rolle zu. Hierbei wurde im Rahmen *Child Protection Sub-Clusters* eine strukturelle Mindestanforderung an ein *Child Protection System* auf *sub-county*-Ebene festgesetzt, dass demnach aus mindestens einem/einer CDO, einer verantwortliche NGO als Leitorganisation und einem ausführenden gemeinschaftsbasierten Strukturelement, wie beispielsweise einem CPC, bestehen muss.³⁰¹ Die Interviewpartner_innen auf nationaler Ebene sahen diese ausgeprägten NGO/CBO-Strukturen sowohl als eine große Stärke, aber auch als Problem des Systems. Zum einen könne durch die Stärkung dieser Organisation viel erreicht werden, zum anderen verlasse sich die Regierung hierauf und setze seine Prioritäten in anderen Bereichen. Hierbei wurde der Cluster-Ansatz und dessen Fokus auf Regierungsstrukturen zwar als prinzipiell gutes Instrument bewertet, bemängelt wurde jedoch, dass dies in der praktischen Umsetzung oftmals zu Verdoppelungen führe. „You are paying twice for the same service, because you are going to give the money to the government to do the service and then you involve yourself in the work with the people and provide the services by yourself.“³⁰²

7.2 Governance und Koordination

Wie in Kapitel 2.2.2. erläutert, wird *Governance*, das heißt die effektive Durchführung von Mechanismen des Kinderschutzes und deren Überwachung, meist den Funktionen des

²⁹⁹ I 10: KICWA

³⁰⁰ I 3: Directorate of Public Prosecutions und

³⁰¹ MGLSD (2009), S 15

³⁰² I 14: Save the Children; I 15: ANPPCAN; I 16: War Child Holland. Zitat: I 14

Child Protection Systems zugeordnet, soll aber an dieser Stelle, ebenso wie die relevanten Koordinationsmechanismen, aufgrund ihrer wichtigen Bedeutung im System getrennt betrachtet werden. Denn idealerweise existiert in einem funktionierenden System eine bestimmte Organisation oder eine Ombudsperson, die über das Mandat sowie die Ressourcen und die Autorität verfügt, die Perspektiven und Anliegen der verschiedenen Akteure zu koordinieren und in einem innovativen und effektiven Prozess zusammenzuführen.³⁰³ Dies wurde im Rahmen des Cluster-Ansatzes und dem Konzept der *lead-agencies* umgesetzt. UNICEF übernahm hierbei von 2007-2009 die Leitung des *Child Protection Sub-Clusters* in Norduganda und nimmt auch seit der Schließung des Clusters zentrale Aufgaben wahr. Im Zuge des Clusters wurden ebenso *Child Protection Working Groups* (CPWG) auf der nationalen und auf der Bezirksebene gebildet. Die nationale CPWG ist hierbei unter dem Vorsitz des MGLSD die offizielle Nachfolgeinstitution des *Child Protection Sub-Clusters* und ist durch die *Child Protection Recovery Strategy* mit der Überwachung der Implementierung eben dieser Strategie beauftragt. Auf District-Ebene soll dies durch die *District Child Protection Working Groups* unter dem Vorsitz des/der jeweiligen *Probation and Social Welfare Officer* und/oder CDOs gewährleistet werden.³⁰⁴ Bereits gegen Ende der Cluster-Phase wurde jedoch das Weiterbestehen der CPWG auf Bezirksebene von fast allen Interviewpartner_innen in Kitgum bezweifelt. Als Gründe wurden hier beispielsweise mangelndes Interesse durch Arbeitsüberlastung und fehlende Initiative der Akteure genannt. Die interviewte Mitarbeiterin von UNICEF beschrieb die mangelnde Teilnahme an den Koordinationstreffen nach der Verantwortungsübergabe an die staatlichen Akteure als „typical emergency phenomenon“, während die zuständige *Probation and Social Welfare Officer* die Begründung für die mangelnde Motivation für dieses Forum, in der fehlenden Verpflichtung der NGOs und CBOs, als essentielle Komponente der CPWG, dem Staat gegenüber sah. Interessant hierbei ist der Standpunkt der interviewten Mitarbeiter_innen zivilgesellschaftlicher Organisationen selbst, die eher das *Probation and Social Welfare Office* für die mangelnde Initiative verantwortlich machen, aber auch die CPWG an sich als lediglich zusätzliches *outside program* innerhalb des Distrikts bezeichneten. Aufgrund der hohen Arbeitsbelastung sei für Austausch und Koordination wenig Platz und vor allem

³⁰³ Vgl. z.B. Barnett/Wedge (2010), S. 7

³⁰⁴ Vgl. MGLSD (2009), S: 27-29

kleine Organisationen müssten sich demnach auf ihren eigenen thematischen Arbeitsbereich konzentrieren.³⁰⁵

7.3 Kapazitäten

“Arguably, the extent to which a system is able to achieve its goal is more heavily dependent on capacity than any other factor.”³⁰⁶ Diese Annahme bestätigte sich auch in den Distrikten Nordugandas. Denn von allen in Kitgum und Kampala interviewten Akteuren des Kinderschutzes wurde der Mangel an finanziellen Ressourcen, vor allem für die staatlichen Strukturen Distriktebene, als eines der größten Hindernisse identifiziert. Hierfür wurden insbesondere die Verteilung des Budgets durch die Bezirksverwaltung und die sich hieraus ergebenden infrastrukturellen Probleme bezogen, da Kinderschutz für die lokalen Verwaltungen keine Priorität darstelle und vorhandene Gelder anderweitig investiert werden würden.³⁰⁷ Der Interviewpartner der *Child and Family Unit* der Polizei beispielsweise gab an, aufgrund zu weniger Transportmittel und dem Mangel an Benzin gemeldete Fälle im Distrikt oftmals nicht aufnehmen zu können.³⁰⁸ Ebenso verfügen CDOs nicht über ausreichend Transportmittel, um beispielsweise an monatlichen Treffen teilzunehmen, die ein essentieller Bestandteil für die Kooperation und Koordination des Kinderschutzes sind. „All CPCs do not have access to transport. Bicycles are often shared between members, and furthermore are not in working condition.”³⁰⁹ Außerdem fehlt es oftmals an Kommunikationsmitteln, was die Koordination erschwert, sowohl in der Fallbearbeitung, als auch im Bezug auf Koordinationsmechanismen, wie die Einberufung monatlicher Treffen. Von allen Interviewpartner_innen staatlicher Institutionen, die von der Schließung des Clusters betroffen waren, wurde hierbei stets auf die große Lücke verwiesen, die UNICEF im Bereich der Bereitstellung finanzieller und technischer Ressourcen hinterlassen werde.³¹⁰

Der Mangel an Ressourcen betrifft vor allem auch die gemeinschaftsbasierten Akteure wie die CPCs:

³⁰⁵ I 1: District Probation and Social Welfare Office; I 5: Community Development Office; I 9: KIWEPI; I 10: KICWA; I 11: CPA

³⁰⁶ Wulczyn u.a. (2010), S. 13

³⁰⁷ I 1: District Probation and Social Welfare Office; I 5: Community Development Office; I 9: KIWEPI; I 10: KICWA; I 11: CPA; I 14: Save the Children; I 15: ANPPCAN

³⁰⁸ I 2: Child and Family Protection Unit

³⁰⁹ I 5: Community Development Office und Mangokwana/Chames/Wessels (2010), S. 33

³¹⁰ I 1: District Probation and Social Welfare Office; I 2: Child and Family Protection Unit; I 5: Community Development Office

„Generally the transition of communities from IDP camps into villages means that CPCs and other service providers need to cover wider areas which are often inaccessible to them. Having limited resources is furthermore a challenge which often leaves certain areas unattended, and means that comprehensive services cannot be offered.“³¹¹

Hinzu kommen strukturelle Mängel, wie das Fehlen eines speziellen *Family and Children Court*, was, in Kombination mit fehlendem Wissen und Fähigkeiten der *Local Councils* und der lokalen Gerichte im Bereich des Kinderschutzes, die Effektivität der Abläufe stark einschränkt. Dies ist eine Gefahr für alle Kinder, die in Kontakt/Konflikt mit dem Gesetz kommen und eine Bearbeitung der Fälle in Übereinstimmung mit den nationalen Kinderrechtsstandards ist eine der größten aktuellen Herausforderungen, nicht nur im Norden Ugandas. Ein weiteres Problem besteht in dem Fehlen von rechtlichen Hilfsservicedienstleistungen oder Gerichtsassistent_innen, die sich im Bereich Kinderrechte auskennen.³¹²

Die Bildung von Kapazitäten bei allen relevanten Akteuren im Bereich des Kinderschutzes war eine zentrale Komponente des *Child Protection Sub-Clusters*. Hierbei wurden durch UNICEF, mit Unterstützung des IASC, Trainings im Kinderrechtsbereich durchgeführt und zentrale Akteure auf verschiedenen Ebenen des Kinderschutzes selbst zu Trainer_innen ausgebildet, um in einer Art *Schneeballsystem* die Bildung von Kapazitäten fortzusetzen. In Kitgum gaben die *Probation and Social Welfare Officer* sowie ein Mitarbeiter der NGO ANPPCAN an, eine Ausbildung zu sogenannten *Master Trainer_innen* von UNICEF erhalten zu haben und diese Verpflichtung regelmäßig wahrzunehmen. Ebenso gab der Interviewpartner der CPFU an geschult worden zu sein und selbst Trainings, unter anderem in Schulen, durchzuführen. An die Inhalte des Trainings durch UNICEF konnte er sich jedoch nur vage erinnern.³¹³ In Gulu, Pader, Amuru und Agago “(...) it was found that key role players interacting with children such as the CPFU, the CPCs, NGOs working in the sector, and CDOs have been trained in child protection.” Demnach bestehen große Lücken im Training anderer relevanter Akteure wie Lehrer_innen, Gemeindevorsitzender und Strafverfolger_innen, und ebenso wurden oftmals Inkompetenzen trotz Teilnahme an den Trainings festgestellt,³¹⁴ was auf eine nötige Intensivierung der Kapazitätenbildung in diesem Bereich hinweist. Seit der Schließung des Clusters werden derartige Trainings und

³¹¹ Mangokwana/Chames/Wessels (2010), S. 44

³¹² MGLSD (2009), S. 15

³¹³ I 1: District Probation and Social Welfare Office; I 2: Child and Family Protection Unit; I 8: ANPPCAN

³¹⁴ Vgl. Mangokwana/Chames/Wessels (2010), S. 27. Zitat: Ebd.

Fortbildungsmaßnahmen hauptsächlich von den *lead-NGOs* unterstützt, wie beispielsweise World Vision, War Child, Save the Children und CARE International.³¹⁵

7.4 Finanzierung

Die Umsetzung der Ziele der *Child Protection Recovery Strategy* beispielsweise soll gemeinsam durch die Regierung und bestimmte Sektoren innerhalb derer, wie beispielsweise dem *Justice, Law and Order Sector* sowie durch externe Ressourcen finanziert werden. Die externen Ressourcen betreffend existiert hierbei eine *Social Development Sector Development Partner Group*, bestehend aus USAID, DFID, Save the Children, UNICEF und UNFPA). Inwieweit dieser Finanzierungsmechanismus erfolgreich umgesetzt wird und wie viel er in den jeweiligen Distrikten tatsächlich ausmacht, konnte im Rahmen dieser Arbeit leider nicht in Erfahrung gebracht werden. Dies insbesondere, weil es unklar ist, inwieweit Kinderschutz im Rahmen der *recovery*- und Friedenskonsolidierungsmaßnahmen, wie dem UNPRAP und hiermit durch das PRDP, sowie in Maßnahmen anderer Geber umgesetzt werden wird. Kinderschutz wird durch diese Mechanismen lediglich indirekt in übergeordneten strategischen Zielen des Wiederaufbaus adressiert. Hinzu kommt, dass

“Donors continue to provide resources for prevention, response and postconflict reconstruction in three distinct envelopes. This lack of funding continuity continues to hamper interventions on behalf of children affected by armed conflict.”³¹⁶

Die staatlichen Investitionen in den Kinderschutz sind jedoch nach wie vor sehr gering. Während auf *sub-county*-Ebene laut einer Studie Ende des Jahres 2010 gar kein spezifisches Budget für Maßnahmen zum Schutz von Kindern existiert und beispielsweise CPCs daher fast vollständig abhängig von der finanziellen Unterstützung von NGOs sind, ist das Bild auf Distriktebene sehr ähnlich:

“Approximately 5% of the District’s budget is allocated to Community Based Services. A very small portion of this is used for child protection. This is usually only sufficient to cover an awareness raising event. The District therefore relies on funding from international NGOs. This in effect suggests that child protection is not owned by government, and so local government resources are not being utilized for it.”³¹⁷

³¹⁵ Vgl. Mangokwana/Chames/Wessels (2010), S. 40. Zitat: Ebd.

³¹⁶ UNICEF/Coomaraswamy (2009), S. 95-97

³¹⁷ Mangokwana/Chames/Wessels (2010), S. 44

Die mangelnde Finanzierung dieses Bereiches durch den Staat bringt eine hohe Unsicherheit für die betreffenden Akteure mit sich, vor allem weil befürchtet wird, dass die Strukturen nach einem möglichen Rückzug internationaler NGOs nicht weiter bestehen werden beziehungsweise.

7.5 Continuum of Care

Continuum of Care beschreibt in diesem Zusammenhang die Art und Weise, wie sich eine schützende Umgebung für Kinder innerhalb des Systems gestaltet und welche Maßnahmen ergriffen werden, um negative Auswirkungen auf das Wohlergehen der Kinder zu verhindern.

Wie aus den vorangegangenen Kapiteln hervorgeht, sind in der Region essentielle Strukturen zum Schutz von Kindern vorhanden und die Maßnahmen zur Prävention von und Reaktion auf Kinderschutzverletzungen sind definiert. Allerdings wurde auch deutlich, dass ein Mangel an Ressourcen das optimale Funktionieren des Systems verhindert. Dies wirkt sich in Kombination mit zahlreichen Kinderrechtsverletzungen negativ auf die schützende Umwelt der Kinder aus. Vor allem auch, da einer der wichtigsten Punkte, die Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung der Gemeinschaften und Familien, nicht ausreichend wahrgenommen wird. Denn zum einen sind Eltern, lokale Autoritäten und andere relevante Akteure im direkten Umfeld des Kindes essentiell, um Kinder vor Missbrauch, Gewalt und Ausbeutung zu schützen und zum anderen müssen beobachtende Institutionen verhindern, dass derartige Rechtsverletzungen in diesem Umfeld selbst geschehen.

„Examples given are that children are being forced into child labour by parents, child sacrifice is endorsed by traditional leaders, bribes are accepted by parents as compensation for the sexual violation of their children etc. Secondly, most service providers focus on responsive services, and few provide services such as community awareness-raising and education as interventions aimed at prevention of child abuse.“³¹⁸

Die wichtigsten Präventivmaßnahmen, die in den nördlichen Bezirken identifiziert wurden, sind hierbei spezielle bewusstseinsbildende Kampagnen und Radioprogramme. Radioprogramme werden in Kitgum beispielsweise durch ANPCCAN und auch durch das *Probation and Social Welfare Office* wahrgenommen. Neben den zentral verantwortlichen Perso-

³¹⁸ Mangokwana/Chames/Wessels (2010), S. 25/26

nen, Institutionen und Organisationen, sind es vor allem auch die Kinder selbst, an die bewusstseinsbildende Maßnahmen adressiert sein sollten, doch hierbei wurde von den interviewten Mitarbeiter_innen der zivilgesellschaftlichen Organisationen zum einen die mangelnde Einbindung von Kindern durch staatliche Akteure geäußert und zum anderen auch das mangelnde Vertrauen der Bevölkerung generell und der Kinder speziell in staatliche Strukturen.³¹⁹ Zu einem ähnlichen Schluss kommt auch die offizielle Studie für die Bezirke Gulu, Pader, Amuru und Agago:

“Even though children show high level of awareness of government structures and their community and child protection role players, these service providers are rarely trusted by children as they are often also associated with corruption, bribery, alcohol abuse and being perpetrators of child abuse themselves.”³²⁰

Von wichtiger Bedeutung sind sogenannte *Child Rights Clubs* in Schulen, die in den letzten Jahren verstärkt etabliert wurden. Hierdurch werden Kinder und Lehrer_innen für Kinderrechte und Themen des Kinderschutzes sensibilisiert und partizipativ in den Prozess eingebunden. Besonders schwierig ist die Situation jedoch für Kinder, die aus der Gefangenschaft der LRA nach Norduganda zurückkehren. Aufgrund mangelnder Sensibilisierung der Gesellschaft nach der Rückkehr in ihre Heimatdörfer, werden diese Kinder oftmals von der Gemeinschaft, ja sogar von ihren Familien, zurückgewiesen und es wird ihnen mit Vorbehalten und Abweisung begegnet. Oftmals erfahren zurückkehrende Kinder auch erst nach ihrer Heimkehr vom Tod ihrer Eltern / ihrer Familie und sind als Waisenkinder auf gemeinschaftsbasierte Strukturen angewiesen. Insbesondere junge Mädchen, die schwanger oder mit einem *Rebellenkind* zurückkehren, werden nur selten in die Gemeinschaft reintegriert. Unzureichende Gesundheitsversorgung und ein Mangel an psychologischen Hilfsmaßnahmen verschlimmern die Situation. Es existieren zwar zahlreiche Programme und besonders wichtig sind die sogenannten *reception centres*, die die Zurückkehrenden aufnehmen, medizinisch versorgen und versuchen, sie auf die Rückkehr in die Familien und Gemeinschaften vorzubereiten, doch an einer langfristigen Versorgung und nachhaltigen Reintegrationsprogrammen mangelt es noch immer. Die CBOs arbeiten und implementieren Programme meist durch die *Community Development Offices*, doch die Zusammenarbeit ist durch mangelnde personelle und finanzielle Kapazitäten schwierig und die Hauptverantwortung bleibt bei den lokalen NGOs und CBOs. Hierbei wäre beispiels-

³¹⁹ I 8: ANPPCAN; I 11: CPA

³²⁰ Mangokwana/Chames/Wessels (2010), S. 43

weise eine stärkere Zusammenarbeit von *reception centres* und gemeinschaftsbasierten Gruppen, den CPCs, die weiter an Akzeptanz- und Unterstützungsmechanismen und -programmen arbeiten, und der Stigmatisierung der Kinder entgegenwirken, wünschenswert.³²¹ Die CPCs als wichtigste gemeinschaftsbasierte Struktur haben jedoch prinzipiell große Probleme, ihrer Rolle im Kinderschutz nachzukommen. Laut mehrerer Interviewpartner_innen, sowohl staatlich als auch nicht-staatlich, ist fehlendes Wissen und Sensibilität der CPCs in Kombination mit ihrer Funktion als auf Freiwilligkeit basiertes Organ und mangelnden Kapazitäten eines der größten Hemmnisse eines effektiven Kinderschutzes in den Gemeinschaften/Dörfern. Doch die CPCs wären essentiell für die Bewusstseinsbildung und die Sensibilisierung für Kinderschutzthemen in den Dörfern und Gemeinden, denn „[k]nowledge is not widespread. Some people are aware of child protection issues, and others are not. And others just reject it though they are aware of the issues.“³²²

Prinzipiell lässt sich anhand der Interviews feststellen, dass in der persönlichen Wahrnehmung der Akteure, der langjährige Konflikt verantwortlich für negative Veränderungen der Familien- und Gemeinschaftsstrukturen gemacht wird, die in der Folge zu verstärkten Verletzungen des Kinderschutzes führen. Ein immer wieder genanntes Problem ist hierbei der Verantwortungsverlust der Männer. Durch das Leben in den Camps hätten die Männer ihre *Versorgerrolle* verloren, da zum einen Beschäftigungsmöglichkeiten nicht vorhanden waren, zum anderen humanitäre Organisationen jegliche Versorgung übernahmen. Diese Strukturen würden sich auch nach der Rückkehr in die Heimatdörfer fortsetzen und oftmals sind Frauen nun stärker verantwortlich für die Organisation und Versorgung des Haushalts, während Männer ihre dominante Rolle aufgeben mussten. „The lack of work opportunities have contributed to idleness and a sense of hopelessness amongst a number of the men, some having resorted to consuming alcohol and drug abuse“³²³. Diese Argumentationskette mag teilweise zu verallgemeinernd dargestellt sein, prägt jedoch die Wahrnehmung der Menschen sehr stark und führt, laut mehreren interviewten Akteuren des Kinderschutzes, zu einer Doppelbelastung von Frauen und Kindern. Diese Phänomene würden sich zudem erst jetzt, nach der Rückkehr eines Großteils der Bevölkerung in ihre Heimatdörfer, verstärkt zeigen und benötigen neben konstanter Unterstützung der Familien vor allem nachhaltigen Wiederaufbau. Denn Armut ist hierbei nicht nur ein verstärkendes Phänomen,

³²¹ Vgl. MGLSD (2009), S. 12/13 und I 10: KICWA; I 5: Community Development Office; I 7: War Child Holland

³²² Mangokwana/Chames/Wessels (2010), S. 38

³²³ MGLSD (2009), S. 14

sondern wird von vielen als Ursache jeglicher Probleme gesehen. Eine oftmals erwähnte Kausalkette ist hierbei die Tatsache, dass Strukturen im Kinderschutz noch so stark ausgeprägt sein können, wenn zum einen für die Eltern der Schutz der Kinder keine Priorität darstellt, zum anderen finanzielle und infrastrukturelle Kapazitäten, um ihrer Verantwortung nachzukommen, nicht vorhanden sind.³²⁴ Dies zeigt vor allem auch die Bedeutung der Interaktivität des *Child Protection Systems* mit anderen Systemen, denn beispielsweise ohne ein existentes Gesundheits- oder Rechtssystem ist die adäquate Reaktion auf Kinderschutzverletzungen nahezu unmöglich. Der Zugang zu sozialen Dienstleistungen ist zum einen essentiell notwendig für den Schutz von Kindern, zum anderen haben sie ein Recht auf angemessene Gesundheitsversorgung, den Zugang zu Wasser- und Sanitäreinrichtungen sowie das Recht auf Bildung. „[E]ducation (both formal or informal) is key to creating awareness, empowering children to make informed decisions and to articulate and claim their rights in situations of exploitation and abuse, as well as to better identify and avoid risky behaviours or situations.“ Somit müssen Faktoren, wie der Zugang zu sozialen Dienstleistungen, sowie die Sicherung der Existenzgrundlage durch beispielsweise Nahrungsmittelsicherheit, die Sicherstellung der Kapazitäten der Eltern / der Erziehungsberechtigten und menschliche Sicherheit in *recovery*- und friedenskonsolidierenden Maßnahmen stets auch in den Zusammenhang mit dem Schutz von Kindern und als Grundvoraussetzung für eine schützende Umwelt gesetzt werden.³²⁵

7.6 Process of Care

Eine der wichtigsten Komponenten des *process of care*, das heißt die konkreten Verfahren und Vorgangsweisen im Rahmen der verschiedenen Prozesse zum Schutz von Kindern, ist die Art und Weise, wie die verschiedenen Akteure zusammenarbeiten und ihre Funktionen wahrnehmen (können). Hierzu gehört beispielsweise die Identifikation von Kinderschutzverletzungen und deren Meldung an die zuständigen Akteure ebenso, wie das Wissen über Zuständigkeiten, um Fälle überhaupt an andere Akteure weiterverweisen zu können, sowie auch der Wille dies zu tun.

Essentiell in der Identifikation für Verletzungen des Kinderschutzes sind neben den unmittelbaren Fürsorgeverantwortlichen wie Eltern, Nachbarn und Lehrer_innen, die gemein-

³²⁴ I 1-11 und MGLSD (2009), S. 13/14. Zitat: S. 14

³²⁵ Vgl. MGLSD (2009), S. 13. Zitat: Ebd.

schaftsbasierte Akteure wie die *Child Protection Committees*. Wie in den vorangegangenen Kapiteln erläutert, ist hierbei jedoch oftmals sowohl das mangelnde Wissen über den Kinderschutz, sowie der Wille diesen umzusetzen, ein große Herausforderungen für die Fallidentifikation in den Distrikten im Norden. Wie die zuständige CDO des *sub-counties* Amida angab, sieht sie den Grund für die mangelnde Meldung von Kinderschutzverletzungen durch die CPCs vor allem in der eigenen Unsicherheit der Mitglieder der Komitees und der Annahme, dass die Meldung der Fälle an die Polizei als Verrat an der Dorfgemeinschaft gesehen werden könne.³²⁶ Hinzu kommt die mangelnde Weiterverfolgung der Fälle durch die Polizei aufgrund mangelnder Kapazitäten, doch „CPCs rely on other service providers such as the police to act on reported cases. However this is not always effective and demoralizes both the CPC and community member.“³²⁷ Falls die Polizei diese Fälle nicht übernimmt, werden sie meist von den CPCs selbst gehandhabt, was jedoch aufgrund mangelnder Beachtung beispielsweise der Prinzipien *in the best interest of the child* aufgrund fehlenden Fachwissens der ehrenamtlichen Mitglieder des Komitees über den Schutz von Kindern, sehr riskant für die betroffenen Kinder sein kann. Falls die Komitees durch politische Pflichtenträger der lokalen Verwaltung (LCs) geleitet werden, kommen politische Faktoren erschwerend hinzu. „As an example, following up on child rights violations may make the LC III unpopular among community members, which may consequently have an impact on the support received, i.e. votes.“³²⁸

Ein wichtiger Punkt in diesem Prozess, dem durch bewusstseinsbildende Maßnahmen und Stärkung von Kapazitäten entgegengetreten werden müsste, ist die weit verbreitete Annahme, dass die Verweisung von Fällen an andere Akteure des Systems oftmals als mangelnde Fähigkeit der Ausgangsinstitution gesehen wird. „Referrals of cases are usually done as a result of a ‘failure to solve the issue’, and so referral is understood as an incompetency on the part of the service provider, rather than the ability to use service providers effectively.“³²⁹ Diese Annahme bestätigte sich beispielsweise sehr deutlich in dem Gespräch mit der in Kitgum zuständigen *Child and Family Protection Unit* der Polizei. Der Interviewpartner berichtete hierbei, die mangelnde Arbeitsfähigkeit der Local Councils und die Weiterüberweisung von zahlreichen Fällen aus ihrem eigenen Aufgabenbereich, führe zu einer Überbelastung der Polizei. Hierbei sei es ihre Aufgabe, die Fälle an die Gemein-

³²⁶ I 5: Community Development Office

³²⁷ Mangokwana/Chames/Wessels (2010), S. 33

³²⁸ Vgl. Ebd., S. 27 und 38. Zitat: S. 38

³²⁹ Ebd. S. 37

schaft zurückzuverweisen. Der zuständige Staatsanwalt des *Directorate of Public Prosecutions* beschreibt jedoch diese Nichtweitergabe an die Justiz als illegal und als eine große Lücke des Systems. Ein weiteres Problem sei außerdem die mangelhafte Aufnahme von Fällen durch den Mangel an Ressourcen, wie beispielsweise fehlende Beweise in einem Missbrauchsfall durch mangelnde finanzielle Mittel für die ärztliche Erstversorgung des betroffenen Kindes.³³⁰ „Overall, referral systems are in place in most cases, whether informal or formal. However corruption, lack of resources, and disjointed referral systems prevent them from being effectively utilized.“³³¹

In diesen Fällen wird ein weiteres Mal die wichtige Bedeutung lokaler NGOs und CBOs in derartigen Prozessen deutlich. Da *Probation and Social Welfare Office* und *Child and Family Protection Unit* unter anderem durch mangelnde Kapazitäten selbst oftmals nicht in Lage sind, den *process of care* effektiv zu gestalten, werden NGOs und CBOs als feststehende Komponenten des Systems angesehen und eingebunden. In Kitum beispielsweise spielt hierbei ANPCCAN eine große Rolle. Zum einen wenden sich die Betroffenen meist selbst zuerst an die NGO, da bekannt ist, dass sie alle nötigen Schritte in die Wege leiten. Auch Fälle der Polizei werden an ANPPCAN übergeben. In Fällen, in denen es um eine Unterkunft für Kinder geht, die der Polizei nicht zur Verfügung steht, werden die Kinder an die CBO *Kitum Concerned Women Association* (KICWA) übergeben, die die Kinder aufnimmt und alle weiteren Schritte in die Wege leitet.³³²

7.7 Accountability

Dieser Punkt beschreibt die Überwachung und das Funktionieren des Systems durch Mechanismen der Rechenschafts- und Berichterstattungspflicht. Im Rahmen der Cluster-Koordination und des *Consolidated Appeal Process* wurde die Etablierung eines *Monitoring-Systems* stark gefördert und es konnten in diesem Bereich große Fortschritte erzielt werden. Ziel war es hierbei durch monatliche *child protection sub-county reports* (durch die CDOs) und vierteljährliche *District Child Protection Reports* auf der Basis der Daten staatlicher, zivilgesellschaftlicher und gemeinschaftsbasierter Akteure, die Verantwortlichkeit der relevanten Akteure im Bereich des Kinderschutzes zu stärken. Wie jedoch aus den

³³⁰ I 2: Child and Family Protection Unit; I 3: Directorate of Public Prosecutions

³³¹ Mangokwana/Chames/Wessels (2010), S. 38

³³² I 1: District Probation and Social Welfare Office; I 2: Child and Family Protection Unit; I 8: ANPPCAN; I 10: KICWA

vorangegangenen Kapiteln ersichtlich wird, existieren hierbei dennoch große Lücken. Beispielsweise sind CDOs stark abhängig von den Daten der CPCs, die jedoch, falls sie ihrer Pflicht der Datenbereitstellung und Berichterstattung nicht nachkommen, nur schwer zur Verantwortung gezogen werden können. „Because CPCs are a voluntary based service, it is challenging to hold members accountable when they do not fulfill their responsibilities.“ Doch auch wenn CPCs ihrer Berichterstattungspflicht nachkommen, können CDOs und auch das *Probation and Social Welfare Office* sie aufgrund mangelnder personeller Kapazitäten nicht bearbeiten oder weitergeben. Hieraus ergab sich die Praxis, Berichte direkt an UNICEF, Save the Children oder OHCHR, je nach ihrer Position im Distrikt, zu richten, was jedoch die Verantwortlichkeit der staatlichen Pflichtenträger weiter eingrenzt. Dies gilt auch für die Entwicklung und Einhaltung von Richtlinien und Mindeststandards im Bereich des Kinderschutzes. Im Angesicht dessen, wäre ein wichtiger Schritt die Förderung von Datenbanken über Kinderrechtsverletzungen, wie sie im Rahmen des *Child Protection Clusters* verstärkt etabliert wurden. Diese werden jedoch bisher kaum effektiv genutzt.³³³

³³³ Mangokwana/Chames/Wessels (2010), S. 41. Zitat: Ebd. und **I 8** ANPPCAN; **I 13**: UNICEF; **I 14**: Save the Children; **I 15**: ANPPCAN; **I 16**: War Child Holland

8 Conclusio

8.1 Das Child Protection System in Norduganda

„Cluster members have agreed on one common approach, the building and strengthening of community-based child protection systems. Standards and guidelines for implementing this approach were adopted by the sub-cluster and endorsed and applied in non-cluster areas by the government. The strategy, including a common reporting format, was implemented, significantly increasing coverage with community-based child protection systems, resulting in a more sustainable and holistic approach to child protection.“³³⁴

Wie die vorangegangenen Ausführungen, sowie dieses zitierte Ergebnis der offiziellen Cluster-Evaluierung in Uganda aus dem Jahre 2010 zeigen, wurde in Uganda mittels des Cluster-Ansatzes, der im Sinne der aktuellen Entwicklungen auf internationaler Ebene das *Hilfe-Entwicklungskontinuum* durchbrechen soll und die *recovery*-Phase berücksichtigt, ein *Child Protection System* aufgebaut, um den Schutz von Kindern in diesem Prozess zu gewährleisten. Wie der vorangegangene Überblick über das *Child Protection Sub-System* in Norduganda gezeigt hat, ist die Weiterführung der oben beschriebenen, im Zuge des Cluster-Ansatzes initiierten Maßnahmen, jedoch eine große Herausforderung für die relevanten Akteure.

Trotz vorhandener und teilweise sehr ausgeprägter Strukturen, sowohl im Hinblick auf die legislative Verankerung internationaler Kinderschutzstandards und der Etablierung wichtiger Richtlinien und Mindestanforderungen, fehlen noch immer essentielle Kapazitäten, um diese auch effektiv nutzen zu können. Dies, verstärkt durch mangelnde staatliche Prioritätensetzung und fehlende Implementierung des legislativen Rahmens im Bereich des Kinderschutzes, schränkt wiederum die Funktionen des Systems maßgeblich ein und wirkt sich auf alle Prozesse, die für den Schutz von Kindern essentiell wären, von der lokalen bis zur nationalen Ebene, negativ aus. Die interviewte Mitarbeiterin von *Save the Children* in Kampala sprach hierbei von fragmentierten Einzelteilen eines Systems, die jedoch kaum miteinander verbunden seien,³³⁵ was sich in der erläuterten mangelnden Zusammenarbeit und Absprache der verschiedenen Akteure deutlich zeigt. Insbesondere die gemeinschaftsbasierten Strukturen, obwohl offizieller Fokus des *Child Protection Sub-Clusters*, sind

³³⁴ Steets/Grünwald (2010), S. 73

³³⁵ I 14: Save the Children

zwar relativ flächendeckend vorhanden, jedoch selten in der Lage, auf Rechtsverletzungen im Bereich des Kinderschutzes angemessen zu reagieren.

Erschwert wird die Situation durch den sich aus dem Konflikt ergebenden Kontext, denn die Bevölkerung Nordugandas, die gerade erst beginnt, sich nach der Rückkehr in ihre Heimatdörfer Existenzgrundlagen aufzubauen, ist in diesem Prozess mit zahlreichen ökonomischen, infrastrukturellen und sozialen Problemen konfrontiert. Hinzu kommt der Zusammenbruch und nur langsame Aufbau anderer Sub-Systeme, wie des Gesundheits- und Bildungswesens, und die traumatischen Erlebnisse des Konfliktes, speziell in den *protected villages*, die eine Rückkehr zur *Normalität* des Alltags zusätzlich erschweren. Dies erhöht auf der einen Seite das Auftreten von Kinderschutzverletzungen und führt, auf der anderen Seite, oftmals zu weniger *schützendem* Verhalten der unmittelbar verantwortlichen Akteure, der Familie und/oder der Gemeinschaft. Die Kontextanalyse zeigte hierbei außerdem, dass die Ursachen des Konfliktes weit zurückgehen und alle Konfliktparteien, und insbesondere die Regierung Museveni, ihre Machtbasis lange Zeit auf Kosten der Zivilbevölkerung des Nordens zu festigen versuchten. Dies führte bei der Bevölkerung zu mangelndem Vertrauen sowohl in die eigene langfristige Sicherheit, als auch in die Unterstützung durch staatliche Strukturen, was jedoch in Bezug auf den Aufbau eines *Child Protection System* mit dem Staat als zentralem Akteur der Umsetzung, eine Grundvoraussetzung wäre.

Eine wichtige Komponente, um diesen Problemen zu begegnen und die Schutzrechte von Kindern in Norduganda zu verwirklichen, wären bewusstseins- und vertrauensbildende Maßnahmen in der Bevölkerung, doch vor allem aufgrund der hohen Arbeitsbelastung, aber auch durch mangelnde Prioritätensetzung werden derartige präventive Maßnahmen nur begrenzt umgesetzt. Eine weitere wichtige Komponente, deren Notwendigkeit ebenso gezeigt wurde, ist die Unterstützung durch friedenskonsolidierende und *recovery*-Maßnahmen. Das *Child Protection Sub-Cluster* wurde hierbei von nahezu allen Akteuren als sehr wichtig für den Transitionsprozess seit dem Jahre 2006 empfunden. Allerdings setzten alle staatlichen Akteure das Bestehen des Sub-Cluster lediglich mit der technischen und finanziellen Unterstützung UNICEFs und deren Führungsrolle gleich. Bei den Interviewpartner_innen der NGOs und CBOs in Kitgum/Norduganda, insofern sie in den Prozess eingebunden waren, existierte hingegen fundiertes Wissen sowohl über den Ansatz und die Durchführung des Clusters, als auch über das Weiterbestehen der systematischen Verankerung der Cluster-Ziele in Regierungsverantwortung. Letzteres wurde jedoch auch von dieser Seite, und sogar von der UNICEF-Mitarbeiterin selbst, stark bezweifelt. “ I don’t

see the time that the services are mainly provided by the government.” Die kontinuierliche Stärkung lokaler NGOs und CBOs sei hierbei der einzige Weg.³³⁶ Diese Schlussfolgerung bestätigt wiederum die Annahme, dass von Seiten der Bevölkerung nur sehr wenig Vertrauen in Regierungsstrukturen, sowie deren Fähigkeit und Willen den Herausforderungen des *recovery*-Prozesses zu begegnen, besteht. Insofern stieß das Schließen der Cluster, wahrgenommen als offizielles Ende der humanitären Notsituation und der aktiven Unterstützung der Regierung durch die internationale Gemeinschaft, bei den meisten Interviewpartner_innen auf großes Unverständnis. „We graduated from emergency to development – but there is no development.“³³⁷ Inwieweit die etablierten *recovery*-Programme wie das PRDP oder das UNPRAP hierbei langfristig den Übergang zu Entwicklungsmaßnahmen verbessern und zu der Verwirklichung des Kinderschutzes im Norden Ugandas beitragen werden, wird sich erst im Laufe der Zeit zeigen. Denn obwohl Kinderschutz in diesen Konzepten direkt oder indirekt adressiert wird, existiert nur die *Child Protection Recovery Strategy* als spezifisches Instrument, um den detaillierten Herausforderungen des *Child Protection Systems*, im Sinne eines Menschenrechtsansatzes, zu begegnen. Ebenso ist diese Strategie die einzige Richtlinie, die die Ziele eines *Child Protection Systems* unter Berücksichtigung aller kinderrechtlicher Komponenten explizit definiert. Doch die Umsetzung der *Child Protection Recovery Strategy for Northern Uganda* ist lediglich durch die Überwachung der *Child Protection Working Group* abgesichert, deren Weiterbestehen seit dem Schließen des Clusters Ende 2009 äußerst fraglich ist.

8.2 Kinderschutz in der Praxis – Eine Herausforderung für die Akteure des recovery-Prozesses

Diese Erkenntnisse zeigen, dass die zugrunde liegenden theoretischen Diskurse sowohl aus dem Bereich des Kinderschutzes, als auch aus dem Bereich der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit auch in der Praxis umgesetzt werden und bereits zu einigen Verbesserungen im Hinblick auf die Koordination und Kohärenz der Maßnahmen in Post-Konfliktsituationen geführt haben. In der praktischen Umsetzung des Kinderschutzes befindet sich der koordinierte Aufbau eines Systems jedoch noch im Anfangsstadium der Entwicklung und muss sich erst in der Praxis entwickeln.

³³⁶ I 1-11. Zitat: I 6: UNICEF

³³⁷ I 1-11. Zitat: I 1: District Probation and Social Welfare Office

Gerade im Hinblick auf den Übergang von humanitärer Hilfe zu Entwicklungszusammenarbeit kann jedoch eine systemische Herangehensweise eine Möglichkeit sein, die Ziele der *recovery*- und Friedenskonsolidierungsmaßnahmen an die Anforderungen des Kinderschutzes nach bewaffneten Konflikten anzugleichen und gleichzeitig auf Notsituationen noch bestehende Notsituationen reagieren zu können. „A focus on systems also implies going beyond a response to the immediate presenting issues and encourages a longer-term view than many emergency response actors normally take. It is a core component of child protection and early recovery.³³⁸ Wie jedoch anhand des Beispiels Norduganda gezeigt, existieren hierbei noch zahlreiche Mängel, für deren Umsetzung ein Umdenken der beteiligten Akteure nötig wäre. Beispiele aus der Praxis zeigen, dass Maßnahmen im Rahmen des Cluster-Ansatzes teilweise nicht mit den Einschätzungen und Bedürfnissen der Bevölkerung identisch waren, wie beispielsweise die Rolle der CPCs in der Gemeinschaft. Ein weiteres Beispiel hierfür ist der Fokus auf die Bildung staatlicher Kapazitäten. Obwohl dies ein wesentliches Ziel jeglicher Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft sein muss, hat die Analyse des *Child Protection System* gezeigt, dass der Staat auch nach dem Schließen der Cluster noch nicht wirklich in der Lage ist, seine Verpflichtungen effektiv zu erfüllen. Dies könnte zum einen an einer zu kurz angesetzten *recovery*-Phase liegen, zum anderen aber auch an einer fehlerhaften Einschätzung während der Cluster-Phase. Ein anderes Beispiel für diese Annahme ist folgende Feststellung von Barnett und Wedge:

“where agencies have adopted child rights training or awarenessraising with the community on child protection legislation during emergencies, leading people at the community level to view legislation as a solution in itself. Agencies need to be realistic about the strength of a system, and how the system will equate to more immediate protection of children during crisis. Training people on how to respond, mapping referral pathways, and ensuring access to legal, health, welfare, and justice systems if they exist, before raising awareness on parts of the system that only exist in theory may produce more tangible benefits for children.”³³⁹

Dies verdeutlicht sehr gut die Tatsache, dass die praktische Umsetzung der theoretischen Konzepte noch einiger Verbesserungen bedarf, um langfristig Erfolge zu erzielen und vor allem das eigentliche Ziel, die Stärkung von Gemeinschaften und der Zivilgesellschaft in Friedenskonsolidierungs- und *recovery*-Prozessen, nicht zu verfehlen. Inwieweit hierbei die Ziele des Kinderschutzes langfristig verwirklicht wer-

³³⁸ Barnett/Wedge (2010), S. 3

³³⁹ Ebd., S. 19

den, wird sich vor allem an der Prioritätensetzung der beteiligten internationalen und nationalen Akteure entscheiden, wobei jedoch die stärkere Einbindung lokaler und gemeinschaftsbasierter Organisationen, sowie der Akteure der Entwicklungszusammenarbeit über das UN-System hinaus, ein Anfang sein könnte. Denn im Sinne des Systemansatzes im Kinderschutz ist eine der wichtigsten zu beachtenden Eigenschaften des Systems dessen Dynamik und Wechselwirkungen mit anderen Systemen und Kontexten. Insbesondere im Hinblick auf die Komplexität von Post-Konflikt Situationen, kann eine systemische Herangehensweise der beteiligten Akteure die sich in der Praxis ergebenden Lücken sehr gut aufzeigen und könnte somit ein weiterer Schritt sein, um Maßnahmen der Friedenskonsolidierungs- und recovery-Phase nicht nur in sich kohärenter, koordinierter und effektiver zu gestalten, sondern gleichzeitig auf sich dynamisch wandelnde Komponenten des Systems adäquat reagieren zu können und somit einen essentiellen Beitrag zur Umsetzung des Kinderrechts auf Schutz in der internationalen Zusammenarbeit zu leisten.

Literaturverzeichnis

Methoden

Bogner, Alexander / Littig, Beate / Menz, Wolfgang (Hrsg.) (2005): Das Experteninterview – Theorie, Methode, Anwendung. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Gläser, Jochen / Laudel, Grit (2009): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 3. überarbeitete Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Mayring, Philipp (2003): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 8. Auflage. Weinheim: Beltz Verlag

Menschenrechtsdokumente, Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit und Kinderrechte allgemein

African Union (1986): African Charter on Human and Peoples' Rights. http://www.africa-union.org/official_documents/treaties_%20conventions_%20protocols/banjul_%20charter.pdf

African Union (1990): African Charter on the Rights and Welfare of the Child. http://www.africa-union.org/official_documents/Treaties_%20Conventions_%20Protocols/a.%20C.%20ON%20THE%20RIGHT%20AND%20WELF%20OF%20CHILD.pdf

African Union (2007): List of Countries which have signed, ratified/acceded to the African Union Convention on the Rights and Welfare of the Child. http://www.achpr.org/english/ratifications/ratification_child%20rights.pdf

Alston, Philip / Robinson, Mary [Hrsg.] (2005): Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement. Oxford [u.a.]: Oxford University Press

- Ban Ki-Moon** (2007): Children and the Millenium Development Goals. Progress towards A World Fit for Children. New York: UNICEF.
http://www.unicef.org/publications/files/Children_and_the_MDGs.pdf
- Bayefski.com** (2010): Status of Ratification. CRC.
http://www.bayefsky.com/pdf/crc_ratif_table.pdf
- CRIN (Child Rights Information Network)** (2010): HRC to develop communications procedure for violations of children's rights.
<http://www.crin.org/resources/infodetail.asp?id=22274> [31.1.2011]
- Gready, Paul / Ensor, Jonathan** (2005): Reinventing Development? Translating Rights-based approaches from theory into practice. London/New York: Zed Books
- Hamm, Brigitte** (2003): Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit – Ansätze und Erfahrungen von UNICEF und UNDP. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
- ILO (International Labour Organisation)** (1999): Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit.
<http://www.ilo.org/ilolex/german/docs/gc182.htm> [25.1.2011]
- Jonsson, Urban** (2003): Human Rights Approach to Development Programming. Nairobi: UNICEF
- Liebel, Manfred** (2007): Wozu Kinderrechte. Grundlagen und Perspektiven. München/Weinheim: Juventa Verlag
- Mutua, Makau** (2002): Human Rights. A Political and Cultural Critique. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Nowak** (2002): Einführung in das internationale Menschenrechtssystem. Wien/Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag (NWV).
- Nyamu-Musembi, Celestine / Cornwall, Andrea** (2004): What is the “rights-based approach” all about? Perspectives from international development agencies. IDS Working Paper 234. Brighton: Institute of Development Studies
- OHCHR (Office of the High Commissioner for Human Rights)** (2011)

- **Your Human Rights:**

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx> [26.1.2011]

- **International Law:** <http://www2.ohchr.org/english/law/index.htm> [26.1.2011]

- **Human Rights Bodies:**

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx> [24.1.2011]

UNICEF (2003): Geschichte der Kinderrechte. Kinder haben Rechte. Zürich: Schweizerisches Komitee für UNICEF.

http://assets.unicef.ch/downloads/kinderrechte_geschichte_dt.pdf

United Nations (1989): Convention on the Rights of the Child.

<http://www2.ohchr.org/english/law/crc.htm> [2.12.2010]

United Nations (1997): The Human Rights-Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among the UN Agencies.

http://www.hreoc.gov.au/social_justice/conference/engaging_communities/un_common_understanding_rba.pdf

United Nations (2000)a: Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict.

<http://www2.ohchr.org/english/law/crc-conflict.htm> [2.12.2010]

United Nations (2000)b: Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography.

<http://www2.ohchr.org/english/law/crc-sale.htm> [2.12.2010]

Uvin, Peter (2004): Human Rights and Development. Bloomfield: Kumarian Press

Vereinte Nationen (1989): UN-Kinderrechtskonvention im Wortlaut mit Materialien/Übereinkommen über die Rechte des Kindes.

http://www.unicef.de/fileadmin/content_media/Aktionen/Kinderrechte18/UN-Kinderrechtskonvention.pdf

Werther-Pietsch, Ursula (2008): Entwicklung und Menschenrechte. Kongruenz und Dilemmas. Studienreihe des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte Band 13/Manfred Nowak und Hannes Tretter (Hg.). Wien: Verlag Österreich

Kinderschutz und Child Protection Systems

Barnett, Katy / Wedge, Joanna (2010): Child Protection Systems in Emergencies. A discussion paper. Child protection Working Group (IASC) / Save the Children UK: London.

http://www.savethechildren.org.uk/en/docs/Child_Protection_Systems_low_res.pdf

Child Protection Working Group (2005): Terms of Reference. Zu finden auf:

<http://www.humanitarianreform.org/Default.aspx?tabid=720> [18.1.2011]

Eynon, Alyson / Lilley, Sarah (2010): Strengthening National Child Protection Systems in Emergencies through Community-based Mechanisms. A Discussion Paper. Child Protection Working Group / Save the Children UK: London.

<http://oneresponse.info/GlobalClusters/Protection/CP/Documents/Strengthening%20National%20CPS%20low%20res.pdf>

Graça Machel (1996): Impact of Armed Conflict on Children, Report of the Expert to the Secretary-General, Ms. Graça Machel, United Nations.

http://www.unicef.org/graca/a51-306_en.pdf

Humanitarian Reform (2011): Protection of Children.

<http://www.humanitarianreform.org/Default.aspx?tabid=720> [18.1.2011]

Parmar, Sharanjeet u.a. (2010): Children and Transitional Justice Truth-Telling, Accountability and Reconciliation. Human Rights Program at Harvard Law School: Cambridge. [http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/EGUA-84NPXU/\\$file/unicef-children&transitional-justice-mar2010.pdf?openelement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/EGUA-84NPXU/$file/unicef-children&transitional-justice-mar2010.pdf?openelement)

PCWG (Protection Cluster Working Group) (2007): Child Protection Coordination within the Cluster Approach: An Inter-Agency Survey.

<http://www.ugandaclusters.ug/dwnlds/0309Protect/CP/CPCoordinationSurvey.pdf>

Pinheiro, Paulo Sérgio (2006): World Report on Violence against Children. United Nations: Genf.

http://www.crin.org/docs/UNVAC_World_Report_on_Violence_against_Children.pdf

Save the Children (2008): A 'Rough Guide' to Child Protection Systems.

http://saievac.info/editor_uploads/File/A%20Rough%20Guide%20to%20Child%20Protection%20System_9_Feb09.pdf

UNICEF (United Nations Children Fund)/Coomaraswamy, Radhika (United Nations Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict) (2009): Machel Study 10-Year Strategic Review. Children and Conflict in a Changing World. UNICEF: New York.

http://www.un.org/children/conflict/_documents/machel/msr2_en.pdf

UNICEF / Inter-Parliamentary Union (2004): Child Protection: A handbook for Parliamentarians. http://www.unicef.org/publications/files/Guide_Enfants_OK.pdf

UNICEF (2006): What is Child Protection? Child Protection Information Sheets.

http://www.unicef.org/publications/files/Child_Protection_Information_Sheets.pdf

UNICEF (2008)a: Child Protection Strategy. Executive Board. Annual Session 2008. 3-5 June 2008. http://www.unicef.org/protection/files/CP_Strategy_English.pdf

UNICEF (2008)b: Global Child Protection Systems Mapping Workshop. Summary of Highlights.

http://www.unicef.org/videoaudio/PDFs/global_child_protection_workshop.pdf

Wulczyn, Fred u.a. (2010): Adapting a Systems Approach to Child Protection: Key Concepts and Considerations. Chicago: Chapin Hall. http://www.unicef.org/protection/files/Adapting_Systems_Child_Protection_Jan__2010.pdf

Friedenskonsolidierung und recovery

Ali, Taisier M. / Matthews, Robert O. (2004): Durable Peace. Challenges for Peacebuilding in Africa. Toronto/Buffalo/London: University Toronto Press

Bailey, Sarah / Pavanello, Sara, Elhawary, Samir u.a. (2009): Early recovery: an overview of policy debates and operational challenges. London: Humanitarian Policy Group. <http://www.odi.org.uk/resources/download/4617.pdf>

- Bocco, Richard / Harrison, Pierre / Oesch, Lucas** (2009): Recovery. In: Chetail, Vincent (2009): Post-Conflict Peacebuilding: A Lexicon. Oxford: Oxford University Press. S. 268-278
- Busumtwi-Sam, James** (2004): Development and Peacebuilding: Conceptual and Operational Deficits in International Assistance. In: Ali, Taisier M. / Matthews, Robert O. (2004): Durable Peace. Challenges for Peacebuilding in Africa. Toronto/Buffalo/London: University Toronto Press. S. 315-353
- Chetail, Vincent** (2009): Introduction: Post-Conflict Peacebuilding – Ambiguity and Identity. In: Chetail, Vincent [Hrsg.] (2009): Post-conflict Peacebuilding: A Lexicon. Oxford: Oxford University Press. S. 1-29
- Chetail, Vincent [Hrsg.]** (2009): Post-conflict Peacebuilding: A Lexicon. Oxford: Oxford University Press
- DGVN (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.)** (2011): Das System der Vereinten Nationen. http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/PUBLIKATIONEN/Sonstiges/UN-System_final.pdf
- DGVN (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.)** (2008): UN-Basisinformationen 39: UN_Friedensmissionen. http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/PUBLIKATIONEN/Basis_Informationen/DGVN_Basisinfo39_Friedensmissionen.pdf
- Fischer, Martina** (2004): Recovering from Violent Conflict: Regeneration and (Re-) Integration as Elements of Peacebuilding. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. http://www.berghof-handbook.net/documents/publications/fischer_handbook.pdf
- GPPI (Global Public Policy Institute)** (2011): Cluster Approach Evaluation Phase II. July 2009 – May 2010. http://www.gppi.net/consulting/cluster_approach/ [17.2.2011]
- IASC (Inter-Agency Standing Committee)** (2006): Guidance Note on using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response. <http://www.undg.org/docs/9973/IASC-Guidance-Note-on-Using-the-Cluster-Approach-to-Strengthen-Humanitarian-Response.pdf>

IASC (Inter-Agency Standing Committee) Working Group (2008): Operational Guidance on the 'Provider of Last Resort'. <http://www.wpro.who.int/internet/files/eha/toolkit/web/Health%20Cluster%20Approach/Implementing%20the%20Health%20Cluster%20Approach/IASC%20Operational%20Guidance%20on%20the%20Concept%20of%20Provider.pdf>

IASC (Inter-Agency Standing Committee) (2011): About the Inter-Agency Standing Committee. <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-about-default> [13.02.2011]

OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) (2009): Mapping of Key Emergency Needs Assessment and Analysis Initiatives. Final Report. <http://onerresponse.info/Coordination/ClusterApproach/publicdocuments/Mapping%20of%20Key%20Emergency%20and%20Needs%20Assessment%20and%20Analysis%20Initiatives.pdf>

One Response (2011): Cluster Approach. <http://onerresponse.info/Coordination/ClusterApproach/Pages/Cluster%20Approach.aspx> [18.1.2011]

OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) (2005): Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. <http://www.oecd.org/dataoecd/37/39/35023537.pdf>

Overseas Development Institute (2007): Cluster Approach Evaluation Final. <http://www.odi.org.uk/resources/download/3820.pdf>

UNDG (United Nations Development Group) (2007): Guidance Note on Transitional Appeals. Zu finden unter: <http://www.undg.org/index.cfm?P=151> [17.2.2011]

UNDG (United Nations Development Group)/Weltbank (2007): Joint Guidance Note on Integrated Recovery Planning using Post Conflict Needs Assessments and Transitional Results Frameworks. <http://www.undg.org/index.cfm?P=144> [18.2.2011]

UNDG (United Nations Development Group) (2011):

- UN Reform and Coherence. <http://www.undg.org/index.cfm?P=20> [21.02.2011]
- UNDG-ECHA Working Group on Transition <http://www.undg.org/index.cfm?P=661> [15.2.2011]
- Transitional Appeals <http://www.undg.org/index.cfm?P=151> [15.2.2011]

United Nations (1991): Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations. A/RES/46/182. <http://www.un.org/gopher-data/ga/recs/46/182> [14.2.2011]

United Nations (2006): Transition from Relief to Development: Key issues related to humanitarian and recovery/Transition Programmes.
<http://www.un.org/events/panel/resources/pdfs/Issues%20Paper%20%288May06%20FINAL%29.pdf>

United Nations (2009): Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict. A/63/881–S/2009/304.
[http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2009.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/EGUA-7TJRHA-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2009.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/EGUA-7TJRHA-full_report.pdf/$File/full_report.pdf)

Uganda

Allen, Tim (2006): Trial Justice. The International Criminal Court and Lord Lord's Resistance Army. London/New York: Zed Books

Bayefski.com (2011): Uganda. Ratification History.
http://www.bayefsky.com/pdf/uganda_t1_ratifications.pdf

Bossert, Albrecht / Sager, Christian (o.J.): Ugandas neue Verfassung.
http://www.kas.de/wf/doc/kas_956-544-1-30.pdf

Dolan, Chris (2009): Social Torture. The Case of Northern Uganda, 1986-2006. Oxford/New York: Berghahn Books

DPADM (Division for Public Administration and Development Management) / DESA (Department of Economic and Social Affairs / United Nations (2004): Republic of Uganda. Public Administration / Country Profile
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023292.pdf>

Girke, Peter / Kamp, Mathias (2009): Norduganda: Frieden versus Gerechtigkeit?. Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. http://www.kas.de/wf/doc/kas_18362-1522-1-30.pdf?091209114909

Government of Uganda (1995): Constitution of the Republic of Uganda.

http://www.ugandaembassy.com/Constitution_of_Uganda.pdf

Government of Uganda (1997): Chapter 59. The Children Act.

http://www.ugandaembassy.com/The_Children_Act.pdf

Holberg, Anton (2006): Museveni gibt sich siegesgewiss. Ugandas seit 20 Jahren amtierender Präsident arbeitet mit allen Mitteln an einem Wahlerfolg. <http://www.ag-friedensforschung.de/regionen/Uganda/wahl2.html> [3.3.2011]

IASC (Inter-Agency Standing Committee) (2006): IASC Interim Self-Assessment of Implementation of the Cluster Approach in the Field. 66th Working Group Meeting/New York.

<http://www.ugandaclusters.ug/downloads/0301GlbApprch/ClusterApprchWrkshp/ClustersUganda/Assessments/ClusterSelfAssessment-InclusiveofUgandaOctNov2006.pdf>

IASC (IASC (Inter-Agency Standing Committee)) (2009): Update on IDP-Movements.

[http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/E9B52B9419076DD4C1257618003164E7/\\$file/Uganda-IDMC-map-August-2009.gif](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/E9B52B9419076DD4C1257618003164E7/$file/Uganda-IDMC-map-August-2009.gif)

ICC (International Criminal Court) (2011):

- Uganda. <http://www.icc-cpi.int/menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200204/related%20cases/icc%200204%200105/uganda?lan=en-GB> [05.03.2011]
- Situations and Cases. <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases/> [05.03.2011]

IDMC (Internal Displacement Monitoring Centre)/NRC (Norwegian Refugee Council) (2009): Uganda. Returns outpace recovery planning. [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/C0C5A39A27DD6449C1257617004AA724/\\$file/Uganda_Overview_Aug09.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/C0C5A39A27DD6449C1257617004AA724/$file/Uganda_Overview_Aug09.pdf)

International Crisis Group (2008): Northern Uganda: The Road to Peace, with or without Kony. Africa Report N°146 – 10 December 2008. <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/horn-of-africa/uganda/Northern%20Uganda%20The%20Road%20to%20Peace%20with%20or%20without%20Kony.ashx>

InWent (Internationale Weiterbildung und Entwicklung) (2010): Uganda. Geschichte und Staat. <http://liportal.inwent.org/uganda/geschichte-staat.html> [3.3.2011]

IRIN (Integrated Regional Information Networks) (2011): Map of Uganda. <http://www.irinnews.org/images/indepth/Uganda/ugamap.htm> [2.3.2011]

Lenhart, Lioba (2007): Der Konflikt im Norden Ugandas (1986-2006). Eine Untersuchung auf der Basis des Transcend-Verfahrens in Verbindung mit anderen Ansätzen der Konfliktanalyse und Konflikttransformation. Working Paper No. 1/2007. Institute for Integrative Conflict Transformation and Peacebuilding. http://www.iicp.at/communications/publications/papers/WP07-1_KonfliktUganda.pdf

Lenz, Jessica (2007)a: An Inter-Agency Child Protection Committee Review in Acholi, Lango and Teso Regions in Uganda. Findings, Recommendations, and the Way Forward. Kampala: IASC Child Protection Sub-Cluster in Uganda

Lenz, Jessica (2007)b: The Guiding Principles and Minimum Standards for Supporting and Establishing Community-Based Child Protection Structures. Kampala: Ugandan Ministry of Gender, Labour and Social Development/IASC/UNICEF

Mangokwana, Andries/Chames, Cathy / Wessels, Wilma (2010): Final Report. Operations Research on the Functionality of Child Protection Systems in North-Central, South-Western, and North Eastern Subregions. UNICEF Uganda/Ministry of Gender, Labour and Social Development

MGLSD (Ministry of Gender, Labour and Social Development) (2009): Child Protection Recovery Strategy for Northern Uganda 2009-2011. (Final Version for review by MGLSD and Advisory Committee members). Kampala: MGLSD

OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) (2008): Cluster Support Strategy for Recovery in Northern Uganda. <http://www.ugandacusters.ug/dwnlds/0311ClustHds/Policy/SupporttoRecoveryNthnUganda.pdf>

OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) (2009): Consolidated Appeal 2010. [http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/CAP_2010_Uganda/\\$FILE/CAP_2010_Uganda_SCREEN.pdf?OpenElement](http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/CAP_2010_Uganda/$FILE/CAP_2010_Uganda_SCREEN.pdf?OpenElement)

- OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)** (2010): Uganda. Humanitarian Profile 2011. [http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/2011_Uganda_HP/\\$FILE/2011_Uganda_HP_SCREEN.pdf?openElement](http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/2011_Uganda_HP/$FILE/2011_Uganda_HP_SCREEN.pdf?openElement)
- OEFSE (Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung)** (2009): Länderinformation Uganda. <http://www.oefse.at/publikationen/laender/uganda.htm> [3.3.2011]
- Office of the Prime Minister / Joint Monitoring Committee** (2007): Transition Approach for LRA affected Northern Uganda. <http://www.ugandacusters.ug/dwnlds/0502Programs/Parish/ParishApproach.pdf>
- Office of the Prime Minister of Uganda** (2008): Peace Recovery and Development Plan for Northern Uganda (PRDP) - Question/answer note on the PRDP. <http://www.ugandacusters.ug/dwnlds/0502Programs/PRDP/AboutPRDP.pdf>
- Olowu, 'Dejo** (2002): Protecting children's rights in Africa: A critique of the African Charter on the Rights and Welfare of the Child. In: The International Journal of Children's Rights 10: 127–136
- Peters, Jürgen** (2006): Norduganda – ein unendlicher Konflikt?. Internationale Entwicklungszusammenarbeit Referat Afrika, Friedrich-Ebert Stiftung
- Republic of Uganda** (2007): Peace, Recovery and Development Plan for Northern Uganda (PRDP) 2007-2010. [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2007.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/AMMF-7BCGT7-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2007.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/AMMF-7BCGT7-full_report.pdf/$File/full_report.pdf)
- Steets, Julia / Grünewald, François** (2010): Cluster Approach Evaluation Phase 2 – Country Study Uganda. Global Public Policy Institute. http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/GPPi-URD_Cluster_II_Evaluation_UGANDA_e.pdf
- Tripp, Aili Mari** (2010): Museveni's Uganda. Paradoxes of Power in a Hybrid Regime. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers
- UCRNN (Uganda Child Rights NGO Network)** (2011): Member Organisations. <http://www.ucrnn.net/ucrnn/index.php> [18.3.2011]
- Uganda Clusters** (2009): Transition towards Recovery and Development, its Implication on the Cluster System in Kitgum.

http://www.ugandacusters.ug/dwnlds/0010IM/various/Kitgum_transition_towards_recovery_and_development.pdf

Uganda Human Rights Commission / IASC Protection Cluster (2010): Joint Protection Transition Strategy. Zu finden unter: <http://www.ugandacusters.ug/protection.htm> [14.3.2011]

UNDP Uganda (2011): Uganda facts and figures. <http://www.undp.or.ug/resources/45> [17.02.2011]

United Nations (2009)a: United Nations Development Assistance Framework for Uganda (UNDAF) 2010-2014. <http://www.undg.org/docs/11428/UNDAF-text.pdf>

United Nations (2009)b: United Nations Peace Building and Recovery Assistance Programme for Northern Uganda (UNPRAP) 2009-2011

Vinck, Patrick / Pham, Phuong (2009): Peacebuilding and Displacement in Northern Uganda: A cross-sectional study of intentions to move and attitudes towards former combatants. http://www.ugandacusters.ug/dwnlds/0309Protect/28-8-09Prtct/Peace_building.pdf

Yale Law School (2005): Representing Children Worldwide: Uganda. <http://www.law.yale.edu/rcw/rcw/jurisdictions/afe/uganda/frontpage.htm> [21.3.2011]

Anhang

I. Schutzrechte der Kinderrechtskonvention³⁴⁰

Artikel 3

(1) Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.

(2) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, dem Kind unter Berücksichtigung der Rechte und Pflichten seiner Eltern, seines Vormunds oder anderer für das Kind gesetzlich verantwortlicher Personen den Schutz und die Fürsorge zu gewährleisten, die zu seinem Wohlergehen notwendig sind; zu diesem Zweck treffen sie alle geeigneten Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen.

(3) Die Vertragsstaaten stellen sicher, dass die für die Fürsorge für das Kind oder dessen Schutz verantwortlichen Institutionen, Dienste und Einrichtungen den von den zuständigen Behörden festgelegten Normen entsprechen, insbesondere im Bereich der Sicherheit und der Gesundheit sowie hinsichtlich der Zahl und der fachlichen Eignung des Personals und des Bestehens einer ausreichenden Aufsicht.

Artikel 19

(1) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial- und Bildungsmaßnahmen, um das Kind vor jeder Form körperlicher oder geistiger Gewaltanwendung, Schadenszufügung oder Misshandlung, vor Verwahrlosung oder Vernachlässigung, vor schlechter Behandlung oder Ausbeutung einschließlich des sexuellen Missbrauchs zu schützen, solange es sich in der Obhut der Eltern oder eines Elternteils, eines Vormunds oder anderen gesetzlichen Vertreters oder einer anderen Person befindet, die das Kind betreut.

(2) Diese Schutzmaßnahmen sollen je nach den Gegebenheiten wirksame Verfahren zur Aufstellung von Sozialprogrammen enthalten, die dem Kind und denen, die es betreuen, die erforderliche Unterstützung gewähren und andere Formen der Vorbeugung vorsehen sowie Maßnahmen zur Aufdeckung, Meldung, Weiterverweisung, Untersuchung, Behandlung und Nachbetreuung in den in Absatz 1 beschriebenen Fällen schlechter Behandlung von Kindern und gegebenenfalls für das Einschreiten der Gerichte

³⁴⁰ **Vereinte Nationen** (1989): UN-Kinderrechtskonvention im Wortlaut mit Materialien/Übereinkommen über die Rechte des Kindes.
http://www.unicef.de/fileadmin/content_media/Aktionen/Kinderrechte18/UN-Kinderrechtskonvention.pdf

Artikel 20

(1) Ein Kind, das vorübergehend oder dauernd aus seiner familiären Umgebung herausgelöst wird oder dem der Verbleib in dieser Umgebung im eigenen Interesse nicht gestattet werden kann, hat Anspruch auf den besonderen Schutz und Beistand des Staates.

(2) Die Vertragsstaaten stellen nach Maßgabe ihres innerstaatlichen Rechts andere Formen der Betreuung eines solchen Kindes sicher.

(3) Als andere Form der Betreuung kommt unter anderem die Aufnahme in eine Pflegefamilie, die Kafala nach islamischem Recht, die Adoption oder, falls erforderlich, die Unterbringung in einer geeigneten Kinderbetreuungseinrichtung in Betracht. Bei der Wahl zwischen diesen Lösungen sind die erwünschte Kontinuität in der Erziehung des Kindes sowie die ethnische, religiöse, kulturelle und sprachliche Herkunft des Kindes gebührend zu berücksichtigen.

Artikel 21

Die Vertragsstaaten, die das System der Adoption anerkennen oder zulassen, gewährleisten, dass dem Wohl des Kindes bei der Adoption die höchste Bedeutung zugemessen wird; die Vertragsstaaten

a) stellen sicher, dass die Adoption eines Kindes nur durch die zuständigen Behörden bewilligt wird, die nach den anzuwendenden Rechtsvorschriften und Verfahren und auf der Grundlage aller verlässlichen einschlägigen Informationen entscheiden, dass die Adoption angesichts des Status des Kindes in Bezug auf Eltern, Verwandte und einen Vormund zulässig ist und dass, soweit dies erforderlich ist, die betroffenen Personen in Kenntnis der Sachlage und auf der Grundlage einer gegebenenfalls erforderlichen Beratung der Adoption zugestimmt haben,

b) erkennen an, dass die internationale Adoption als andere Form der Betreuung angesehen werden kann, wenn das Kind nicht in seinem Heimatland in einer Pflege- oder Adoptionsfamilie untergebracht oder wenn es dort nicht in geeigneter Weise betreut werden kann;

c) stellen sicher, dass das Kind im Fall einer internationalen Adoption in den Genuss der für nationale Adoptionen geltenden Schutzvorschriften und Normen kommt;

d) treffen alle geeigneten Maßnahmen, um sicherzustellen, dass bei internationaler Adoption für die Beteiligten keine unstatthaften Vermögensvorteile entstehen;

e) fördern die Ziele dieses Artikels gegebenenfalls durch den Abschluss zwei oder mehr-seitiger Übereinkünfte und bemühen sich in diesem Rahmen sicherzustellen, dass die Unterbringung des Kindes in einem anderen Land durch die zuständigen Behörden oder Stellen durchgeführt wird

Artikel 25

Die Vertragsstaaten erkennen an, dass ein Kind, das von den zuständigen Behörden wegen einer körperlichen oder geistigen Erkrankung zur Betreuung, zum Schutz der Gesundheit oder zur Behandlung untergebracht

worden ist, das Recht hat auf eine regelmäßige Überprüfung der dem Kind gewährten Behandlung sowie aller anderen Umstände, die für seine Unterbringung von Belang sind.

Artikel 32

(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht des Kindes an, vor wirtschaftlicher Ausbeutung geschützt und nicht zu einer Arbeit herangezogen zu werden, die Gefahren mit sich bringen, die Erziehung des Kindes behindern oder die Gesundheit des Kindes oder seine körperliche, geistige, seelische, sittliche oder soziale Entwicklung schädigen könnte.

(2) Die Vertragsstaaten treffen Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial- und Bildungsmaßnahmen, um die Durchführung dieses Artikels sicherzustellen. Zu diesem Zweck und unter Berücksichtigung der einschlägigen Bestimmungen anderer internationaler Übereinkünfte werden die Vertragsstaaten insbesondere

- a) ein oder mehrere Mindestalter für die Zulassung zur Arbeit festlegen;
- b) eine angemessene Regelung der Arbeitszeit und der Arbeitsbedingungen vorsehen und
- c) angemessene Strafen oder andere Sanktionen zur wirksamen Durchsetzung dieses Artikels vorsehen.

Artikel 33

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen einschließlich Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial- und Bildungsmaßnahmen, um Kinder vor dem unerlaubten Gebrauch von Suchtstoffen und psychotropen Stoffen im Sinne der diesbezüglichen internationalen Übereinkünfte zu schützen und den Einsatz von Kindern bei der unerlaubten Herstellung dieser Stoffe und beim unerlaubten Verkehr mit diesen Stoffen zu verhindern.

Artikel 34

Die Vertragsstaaten verpflichten sich, das Kind vor allen Formen sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs zu schützen. Zu diesem Zweck treffen die Vertragsstaaten insbesondere alle geeigneten innerstaatlichen, zweiseitigen und mehrseitigen Maßnahmen, um zu verhindern, dass Kinder

- a) zur Beteiligung an rechtswidrigen sexuellen Handlungen verleitet oder gezwungen werden;
- b) für die Prostitution oder andere rechtswidrige sexuelle Praktiken ausgebeutet werden, für pornographische Darbietungen und Darstellungen ausgebeutet werden.

Artikel 35

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten innerstaatlichen, zweiseitigen und mehrseitigen Maßnahmen, um die Entführung und den Verkauf von Kindern sowie den Handel mit Kindern zu irgendeinem Zweck und in irgendeiner Form zu verhindern.

Artikel 36

Die Vertragsstaaten schützen das Kind vor allen sonstigen Formen der Ausbeutung, die das Wohl des Kindes in irgendeiner Weise beeinträchtigen.

Artikel 37

Die Vertragsstaaten stellen sicher,

a) dass kein Kind der Folter oder einer anderen grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe unterworfen wird. Für Straftaten, die von Personen vor Vollendung des 18. Lebensjahres begangen worden sind, darf weder die Todesstrafe noch lebenslange Freiheitsstrafe ohne die Möglichkeit vorzeitiger Entlassung verhängt werden;

b) dass keinem Kind die Freiheit rechtswidrig oder willkürlich entzogen wird. Festnahme, Freiheitsentziehung oder Freiheitsstrafe darf bei einem Kind im Einklang mit dem Gesetz nur als letztes Mittel und für die kürzeste angemessene Zeit angewendet werden;

c) dass jedes Kind, dem die Freiheit entzogen ist, menschlich und mit Achtung vor der dem Menschen innewohnenden Würde und unter Berücksichtigung der Bedürfnisse von Personen seines Alters behandelt wird. Insbesondere ist jedes Kind, dem die Freiheit entzogen ist, von Erwachsenen zu trennen, sofern nicht ein anderes Vorgehen als dem Wohl des Kindes dienlich erachtet wird; jedes Kind hat das Recht, mit seiner Familie durch Briefwechsel und Besuche in Verbindung zu bleiben, sofern nicht außergewöhnliche Umstände vorliegen;

d) dass jedes Kind, dem die Freiheit entzogen ist, das Recht auf umgehenden Zugang zu einem rechtskundigen oder anderen geeigneten Beistand und das Recht hat, die Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung bei einem Gericht oder einer anderen zuständigen, unabhängigen und unparteiischen Behörde anzufechten, sowie das Recht auf alsbaldige Entscheidung in einem solchen Verfahren.

Artikel 38

(1) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die für sie verbindlichen Regeln des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts, die für das Kind Bedeutung haben, zu beachten und für deren Beachtung zu sorgen.

(2) Die Vertragsstaaten treffen alle durchführbaren Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Personen, die das 15. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen.

(3) Die Vertragsstaaten nehmen davon Abstand, Personen, die das 15. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, zu ihren Streitkräften einzuziehen. Werden Personen zu den Streitkräften eingezogen, die zwar das 15., nicht aber das 18. Lebensjahr vollendet haben, so bemühen sich die Vertragsstaaten, vorrangig die jeweils ältesten einzuziehen.

(4) Im Einklang mit ihren Verpflichtungen nach dem humanitären Völkerrecht, die Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten zu schützen, treffen die Vertragsstaaten alle durchführbaren Maßnahmen, um sicherzustellen, dass von einem bewaffneten Konflikt betroffene Kinder geschützt und betreut werden.

Artikel 39

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen, um die physische und psychische Genesung und die soziale Wiedereingliederung eines Kindes zu fördern, das Opfer irgendeiner Form von Vernachlässigung, Ausbeutung oder Misshandlung, der Folter oder einer anderen Form grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe oder aber bewaffneter Konflikte geworden ist. Die Genesung und Wiedereingliederung müssen in einer Umgebung stattfinden, die der Gesundheit, der Selbstachtung und der Würde des Kindes förderlich ist.

Artikel 40

(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht jedes Kindes an, das der Verletzung der Strafgesetze verdächtigt, beschuldigt oder überführt wird, in einer Weise behandelt zu werden, die das Gefühl des Kindes für die eigene Würde und den eigenen Wert fördert, seine Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten anderer stärkt und das Alter des Kindes sowie die Notwendigkeit berücksichtigt, seine soziale Wiedereingliederung sowie die Übernahme einer konstruktiven Rolle in der Gesellschaft durch das Kind zu fördern.

(2) Zu diesem Zweck stellen die Vertragsstaaten unter Berücksichtigung der einschlägigen Bestimmungen internationaler Übereinkünfte insbesondere sicher,

a) dass kein Kind wegen Handlungen oder Unterlassungen, die zur Zeit ihrer Begehung nach innerstaatlichem Recht oder Völkerrecht nicht verboten waren, der Verletzung der Strafgesetze verdächtigt, beschuldigt oder überführt wird;

b) dass jedes Kind, das einer Verletzung der Strafgesetze verdächtigt oder beschuldigt wird, Anspruch auf folgende Mindestgarantien hat:

i) bis zum gesetzlichen Nachweis der Schuld als unschuldig zu gelten,

ii) unverzüglich und unmittelbar über die gegen das Kind erhobenen Beschuldigungen unterrichtet zu werden, gegebenenfalls durch seine Eltern oder seinen Vormund, und einen rechtskundigen oder anderen geeigneten Beistand zur Vorbereitung und Wahrnehmung seiner Verteidigung zu erhalten,

iii) seine Sache unverzüglich durch eine zuständige Behörde oder ein zuständiges Gericht, die unabhängig und unparteiisch sind, in einem fairen Verfahren entsprechend dem Gesetz entscheiden zu lassen, und zwar in Anwesenheit eines rechtskundigen oder anderen geeigneten Beistands sowie – sofern dies nicht insbesondere in Anbetracht des Alters oder der Lage des Kindes als seinem Wohl widersprechend angesehen wird – in Anwesenheit seiner Eltern oder seines Vormunds,

iv) nicht gezwungen zu werden, als Zeuge auszusagen oder sich schuldig zu bekennen, sowie die Belastungszeugen zu befragen oder befragen zu lassen und das Erscheinen und die Vernehmung der Entlastungszeugen unter gleichen Bedingungen zu erwirken,

v) wenn es einer Verletzung der Strafgesetze überführt ist, diese Entscheidung und alle als Folge davon verhängten Maßnahmen durch eine zuständige übergeordnete Behörde oder ein zuständiges höheres Gericht, die unabhängig und unparteiisch sind, entsprechend dem Gesetz nachprüfen zu lassen,

vi) die unentgeltliche Hinzuziehung eines Dolmetschers zu verlangen, wenn das Kind die Verhandlungssprache nicht versteht oder spricht,

vii) sein Privatleben in allen Verfahrensabschnitten voll geachtet zu sehen.

(3) Die Vertragsstaaten bemühen sich, den Erlass von Gesetzen sowie die Schaffung von Verfahren, Behörden und Einrichtungen zu fördern, die besonders für Kinder, die einer Verletzung der Strafgesetze verdächtigt, beschuldigt oder überführt werden, gelten oder zuständig sind: insbesondere

a) legen sie ein Mindestalter fest, das ein Kind erreicht haben muss, um als strafmündig angesehen zu werden,

b) treffen sie, soweit dies angemessen und wünschenswert ist, Maßnahmen, um den Fall ohne ein gerichtliches Verfahren zu regeln, wobei jedoch die Menschenrechte und die Rechtsgarantien uneingeschränkt beachtet werden müssen.

(4) Um sicherzustellen, dass Kinder in einer Weise behandelt werden, die ihrem Wohl dienlich ist und ihren Umständen sowie der Straftat entspricht, auf eine Vielzahl von Vorkehrungen zur Verfügung stehen, wie Anordnungen über Betreuung, Anleitung und Aufsicht, wie Beratung, Entlassung auf Bewährung, Aufnahme in eine Pflegefamilie, Bildungs- und Berufsbildungsprogramme und andere Alternativen zur Heimerziehung.

II. Liste der Interviewpartner_innen:

	Organisation/Institution	Position der/des Interviewpartner_in
I 1	District Probation and Social Welfare Office/District Department of Community Services (DDCS)	District Probation and Social Welfare Officer
I 2	Child and Family Protection Unit (Kitgum District Police Station)	Police Officer
I 3	Directorate of Public Prosecutions	State Attorney
I 4	Local Council	Chairman (LC 1/East Ward “B”/Kitgum Town Council
I 5	Community Development Office	Community Development Officer (Amida/Kitgum District)
I 6	UNICEF	Child Protection Officer
I 7	War Child Holland (NGO)	Programme Officer
I 8	ANPPCAN (African Network for the Prevention and Protection against Child Abuse and Neglect) (NGO)	Programme Manager
I 9	KIWEPI (Kitgum Women Peace Initiative) (CBO)	Assistant Programme Officer
I 10	KICWA (Kitgum Concerned Women Association) (CBO)	Programme Manager
I 11	CPA (Concerned Parents Association) (CBO)	District Coordinator

Interviewpartner_innen in Kampala:

	Organisation/Institution	Position der/des Interviewpartner_in
I 12	National Council for Children	
I 13	UNICEF Uganda	Child Protection Officer
I 14	Save the Children in Uganda	Child Rights Governance Technical Manager
I 15	ANPPCAN (African Network for the Prevention and Protection against Child Abuse and Neglect)	Program Coordinator
I 16	War Child Holland	Programme Development Advisor; Protection and Ad- vocacy

III. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Shifting the Paradigm	13
Abbildung 2: Child Protection Systems: Context and Dynamics.	29
Abbildung 3: Child Protection Systems: Actors, Context and Components	31
Abbildung 4: Early recovery: an overview of policy debates and operational challenges.	42
Abbildung 5: Map of Uganda	64
Abbildung 6: Internal Displacement in Uganda (2009).....	84
Abbildung 7: Relationship of United Nations Humanitarian/Development Plans to Government of Uganda Plans	86

„Ich habe mich bemüht, sämtliche Inhaber der Bildrechte ausfindig zu machen und ihre Zustimmung zur Verwendung der Bilder in dieser Arbeit eingeholt. Sollte dennoch eine Urheberrechtsverletzung bekannt werden, ersuche ich um Meldung bei mir.“

IV. Zusammenfassung

Die Bevölkerung Nordugandas befindet sich nach über 20-jährigem Konflikt zwischen ugandischer Regierung und der *Lord's Resistance Army* in einem prekären Spannungsfeld zwischen Krieg und Frieden sowie zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit. Beim Aufbau dringend benötigter Mechanismen zum Schutz von Kindern, stellen die dramatischen Auswirkungen des Konfliktes sowie die mangelnde Prioritätensetzung des ugandischen Staates die verantwortlichen Akteure vor große Herausforderungen.

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich daher auf zwei zentrale Themenbereiche: Zum einen umfasst sie die Darstellung und Analyse jener Maßnahmen, mit denen die internationale Gemeinschaft versucht, durch das Aufbrechen des *Hilfe-Entwicklungskontinuums* allgemein stabilisierende Übergangsprozesse koordinierter und effektiver zu unterstützen. Diese Entwicklung zeichnet sich vor allem im Konzept der Friedenskonsolidierung und am Beispiel sogenannter *recovery*-Maßnahmen ab, wie sie seit 2005 hauptsächlich im Rahmen des von den Vereinten Nationen und dem IASC (Inter- Agency Standing Committee) im Zuge der humanitären Reform entwickelten Cluster-Ansatzes umgesetzt werden.

Darüber hinaus lotet die Arbeit vor genanntem Hintergrund die Chancen zur Gewährleistung des Rechts aller Kinder auf Schutz vor Gewalt, Missbrauch und Ausbeutung aus und diskutiert, inwiefern dieses Recht im Sinne eines Menschenrechtsansatzes durch Maßnahmen der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit in Post-Konfliktsituationen umgesetzt werden kann. Im Zentrum steht hierbei ein Systemansatz, der seit wenigen Jahren insbesondere von internationalen Akteuren des Kinderschutzes wie UNICEF, *Save the Children* und UNHCR ausgearbeitet wurde.

Die Zusammenführung und Ausarbeitung der Schnittstellen beider Diskurse bilden die theoretische Grundlage dieser Arbeit. In einem Folgeschritt wird die praktische Umsetzung der vorgestellten Konzepte am Beispiel Nordugandas im Allgemeinen sowie anhand ihrer Auswirkungen auf das *Sub- National Child Protection System* in der Region Acholi im Konkreten untersucht. Hierbei geht es um die Frage, wie Programme und Konzepte der *recovery*-Phase diesen Herausforderungen seit dem Jahre 2006 begegnen.

Während sich bei der Untersuchung der unterschiedlichen theoretischen Ansätze eine signifikant verbesserte Kohärenz abzeichnet, zeigen die politische und gesellschaftliche Kontextanalyse des bewaffneten Konfliktes sowie die Analyse der Strukturen, Funktionen, Kapazitäten und Prozesse des *Child Protection Systems* deutliche Lücken in der Praxis auf. Eine effektivere Adressierung dieser Kontextfaktoren und Systemkomponenten ist jedoch notwendige Voraussetzung dafür, insbesondere in Post-Konflikt Situationen einen essentiellen Beitrag zur Umsetzung des Kinderschutzes in der internationalen Zusammenarbeit leisten zu können.

V. Abstract

After more than two decades of armed conflict between the government of Uganda and the *Lord's Resistance Army* Northern Uganda faces an instable balance between conflict and peace, between humanitarian assistance and development cooperation. The dramatic impact of the conflict and the lack of prioritization of the Ugandan government provide great challenges for anyone trying to build and strengthen much-needed child protection mechanisms.

This thesis focuses on two central issues: First, it includes the presentation and analysis of actions of the international community, which aim to effectively support stabilizing transition processes by breaking the rigid relief and development continuum. This development is emerging especially in the concept of peacebuilding and the example of so-called recovery measures. Both concepts stem from the cluster approach that was introduced in 2005 by the United Nations and the IASC (Inter-Agency Standing Committee) as part of the humanitarian reform

In addition, the paper explores opportunities to ensure the right of children to protection from violence, abuse and exploitation. It discusses in which extent child protection mechanisms can be implemented in post-conflict situations on behalf of the human rights approach through action by the humanitarian aid and development cooperation. Applied strategies build on a systems approach that has been particularly developed by international child protection agencies such as UNICEF, *Save the Children* and UNHCR throughout the past few years.

The combination and similarities as well as the differences in between these both frameworks form the theoretical basis of this thesis. In a subsequent step, the practical implementation of the pre-established concepts for Northern Uganda in general, and their impact on the *Sub-National Child Protection System* in the Acholi region in particular are examined. The analysis brings up the question of how recovery programs and policies have succeeded in meeting these challenges since 2006.

While the comparison of different theoretical approaches leads to a significant improvement in coherence, the political and social context analysis of armed conflict as well as the analysis of structures, functions, capacities and processes of the *Child Protection System* show clear gaps in the field of implementation. Hence, addressing these contextual factors and system components more effectively becomes a necessary condition of supporting a protective environment through international cooperation, especially in post-conflict situations.

Cumiculum Vitae

Name: Susanne Hassel
Geburtsdatum: 29.12.1983
Email: SusanneHassel@gmail.com

AUSBILDUNG

seit 10/2004 **Internationale Entwicklung** an der Universität Wien (Diplom)

Forschungsaufenthalt:
09/2009-12/2009 in Kampala und Kitgum, Uganda

10/2005 – 06/2009 **Publizistik- und Kommunikationswissenschaft**
an der Universität Wien (Bachelor)

10/2003 – 09/2004 **Kultur- und Sozialanthropologie** (Hauptfach)
Interkulturelle Kommunikation (Nebenfach)
Politikwissenschaft (Nebenfach)
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

BERUFSERFAHRUNG/ PRAKTIKA

09/ - 12/2009 **UCRNN (Uganda Child Rights NGO Network)** in Kampala und Kitgum/ Uganda
Praktikantin, 'Policy and Research Department'

11/2008 – 03/2009 **Deutsches Institut für Menschenrechte** in Berlin/ Deutschland
Praktikantin, Abteilung Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechte/ Sektorvorhaben GTZ/BMZ 'Menschenrechte umsetzen in der Entwicklungszusammenarbeit'

08/ - 10/2006 **UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees)** in Nürnberg/ Deutschland
Praktikantin

SPRACHKENNTNISSE

Muttersprache:	Deutsch	
Sonstige Sprachen:	Englisch	fließend in Wort und Schrift
	Französisch	gute Kenntnisse
	Swahili	Grundkenntnisse