

Binnenvertreibung als Angelegenheit des Völkerrechts*

Viola Teubert

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Binnenvertriebene als Beschäftigungsgegenstand des Völkerrechts
- III. Antworten des Völkerrechts auf die Binnenvertriebenenproblematik
- IV. Fazit

I. Einführung

Die neusten Daten des Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) sind alarmierend: Ende 2012 lebten 28,8 Millionen Menschen als Folge bewaffneter Konflikte, Situationen allgemeiner Gewalt und von Menschenrechtsverletzungen innerhalb ihres Heimatstaats fern ihrer Heimat – so viele wie noch nie.¹ Während die Zahl der Binnenvertriebenen in den vergangenen Jahren kontinuierlich stieg, lag die der Flüchtlinge, also derjenigen, die ihren Heimatstaat verlassen, seit Mitte der 1990er Jahre stets zwischen 13 und 17 Millionen;²

Ende 2012 lag sie bei 15,4 Millionen.³ Damit kommen auf einen Flüchtling fast zwei

Diese und alle weiteren Internetquellen wurden zuletzt am 1. April 2014 abgerufen.

- ³ 2012 unterstützte das UNHCR 10,5 Millionen Flüchtlinge, *UNHCR, Statistical Yearbook 2012, 2013*, S. 6. Die Flüchtlingszahlen des UNHCR umfassen zunächst Flüchtlinge im Sinne des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention, GFK), BGBl. 1953 II, S. 560; UNTS Bd. 189, S. 150, inklusive seines Zusatzprotokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967 vom 31. Januar 1967 (Protokoll von 1967), BGBl. 1969 II, S. 1294; UNTS Bd. 606, S. 267, also insbesondere Menschen, die sich aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung außerhalb des Landes befinden, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen können oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen wollen; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befinden, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatten, und nicht dorthin zurückkehren können oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren wollen, vgl. Art. 1 A Abs. 2 GFK. Außerdem erfasst die Statistik unter die African Union Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa von 1969 (AU Refugee Convention) fallende Vertriebene. Über die GFK-Definition hinaus ist dies "every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality." Anders als nach der GFK bedarf es im Rahmen der AU Refugee Convention gerade keiner subjektiven Verfolgung, rein objektive Fluchtursachen genügen. Darüber hinaus zählt die UNHCR-Statistik Personen, die zwar nicht unter die genannten Abkommen fallen, sich aber in einer ähnlichen Lage wie diese befinden. Zum Ganzen ebd., S. 15.

* Der vorliegende Text basiert auf der 2014 dem Fachbereich Rechtswissenschaften der Philipps-Universität Marburg vorgelegten Dissertation der Autorin „Völkerrechtliche Verpflichtungen nichtstaatlicher Gewaltakteure gegenüber Binnenvertriebenen. Der Fall Darfur.“

¹ Ausführlich zu den Binnenvertriebenenzahlen *Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)/Norwegian Refugee Centre (NRC), Global Overview 2012. People Internally Displaced by Conflict and Violence, 2013*. Der englische Begriff "Internally Displaced Persons" (IDPs) wird übersetzt mit „Binnenvertriebene“ und „Binnenflüchtlinge.“

² Siehe das Schaubild bei *IDMC/NRC* (Fn. 1), S. 11; siehe auch die statistischen Jahrbücher des *United Nations High Commissariat for Refugees (UNHCR)*, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/pages/4a02afce6.html>.

Auseinandersetzungen weichende Binnenflüchtlinge.

Allein in Syrien flohen in den vergangenen drei Jahren fast neun Millionen Menschen, über ein Drittel der Bevölkerung,⁴ vor den brutalen Kämpfen zwischen Präsident *Baschar al-Assad* und bewaffneten Oppositionsgruppen. Während über zwei Millionen Zuflucht vor allem in der benachbarten Türkei, im Jemen und Libanon fanden, blieb der Großteil von ihnen, 6,5 Millionen, in Syrien. Täglich verlassen etwa 9.000 Menschen ihr zuhause.⁵ In Syrien und den angrenzenden Staaten ereignet sich eine der schwersten humanitären Katastrophen des begonnenen Jahrhunderts. Ein Ende des Konflikts ist nicht Sicht.

Und noch immer hoch sind die Binnenvertriebenenanzahlen in Kolumbien (4,9 bis 5,5 Millionen), der Demokratischen Republik Kongo (etwa 2,7 Millionen), im Irak (mindestens 2,1 Millionen), Sudan (mindestens 2,23 Millionen) und in Somalia (1,1 bis 1,36 Millionen).⁶ Viele leben hier schon seit Jahren in Vertriebenenlagern oder anderen provisorischen Unterkünften, haben wenig Hoffnung auf eine baldige Rückkehr oder dauerhafte Niederlassung an einem neuen Ort.

Weitere 32,4 Millionen Menschen brachten sich 2012 vor Umweltkatastrophen, etwa Überschwemmungen, Erdbeben und Wir-

belstürmen, insbesondere in West- und Zentralasien (22,2 Millionen), Afrika (8,2 Millionen), aber auch Industrieländern wie den USA (über 900.000), in Sicherheit. Gezählt werden hier nur die Neugeflohenen;⁷ wie viele insgesamt als Folge von Umweltkatastrophen fern ihrer Heimat leben, weiß niemand.

Immer häufiger kommen – wie in Pakistan, Nigeria, Somalia, dem Sudan und Südsudan – gar mehrere Vertreibungsursachen zusammen beziehungsweise bedingen sich gegenseitig: Die Menschen fliehen vor Naturereignissen und (Stammes-)Konflikten; durch lange Trockenperioden, Desertifikation und Fluten verursachter Ressourcenmangel befeuert dann wieder neue Streitigkeiten.⁸ Mannigfaltig und komplex sind die Fluchtauslöser.

Im Folgenden wird aufgezeigt, wieso Binnenvertriebene, eine grundsätzlich rein nationale Angelegenheit, heute als eigenständige Gruppe Beschäftigungsgegenstand des Völkerrechts sind. Die Lösungsansätze der internationalen Gemeinschaft für das Binnenflüchtlingsproblem, besonders die in den vergangenen Jahren erlassenen IDP-Regelwerke, werden in einem zweiten Schritt vorgestellt. Der Text endet mit einem Fazit.

Nicht umfasst sind indes die etwa 4,9 Millionen von der United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East (UNRWA) unterstützten palästinensischen Flüchtlinge, zur UNRWA siehe <http://www.unrwa.org/where-we-work>.

⁴ Die Bevölkerungszahl Syriens lag 2012 bei etwa 22,4 Millionen Menschen, <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>.

⁵ IDMC, Syria, <http://www.internal-displacement.org/middle-east/syria/>. Die Zahlen sind auf dem Stand vom März 2014. Ausführlich zur (Binnen-)Flüchtlingssituation in Syrien *Elizabeth Ferris/Kemal Kirişci/Salman Shaikh*, Syrian Crisis. Massive Displacement, Dire Needs and a Shortage of Solutions, 2013.

⁶ IDMC/NRC (Fn. 1). Die Zahlen sind auf dem Stand von Ende 2012. Gerade im Fall Syrien sind sie aber längst überholt, sodass auf weitere Quellen zurückgegriffen wurde.

⁷ IDMC/NRC, Global Estimates 2012. People Displaced by Disaster, 2013. Erfasst ist "disaster-induced displacement associated with hazards that rapidly impact communities or are experienced as sudden triggers to forced movement. These include both weather hazards, such as floods, storms and wildfires, and geophysical hazards, such as earthquakes and volcanic eruptions", ebd., S. 9, siehe auch S. 42f.

⁸ Siehe *Roberta Cohen/Megan Bradley*, Disaster and Displacement: Gaps in Protection, in: J. Int'l Humanitarian Legal Studies 2010, S. 95-142 (S. 97f.); IDMC/NRC (Fn. 7), S. 7, 18ff., 34; *Vikram Kolmannskog*, Climate Change, Disaster, Displacement and Migration: Initial Evidence From Africa, UNHCR Research Paper 180, 2009, S. 6f., 10f.

II. Binnenvertriebene als Beschäftigungsgegenstand des Völkerrechts

Binnenvertriebene leben in ihrem Heimatland, fern ihres Heimatorts. Entsprechend der Staatensouveränität ist zunächst und zuvörderst der Staat für Schutz und Hilfe der innerhalb seiner Grenzen Vertriebenen verantwortlich. Daneben kann und muss sich aber auch die Völkerrechtsgemeinschaft mit Binnenflüchtlings befassen.

1. Staatensouveränität und Raison d'être des Staates

Staatensouveränität, seit dem Westfälischen Frieden von 1648 einer der Grundpfeiler des Völkerrechts,⁹ bedeutet: Alle Staaten sind nach außen unabhängig und besitzen einen unantastbaren Kern innerer Angelegenheiten.¹⁰ Aber auch wenn so eine Domain réservé verbleibt, gibt der Raison d'être des Staates zumindest die Richtung vor, wie diese auszufüllen ist: Als politisches Ordnungssystem hat der Staat auf seinem Territorium für Frieden und Freiheit seiner Bürger zu sorgen.¹¹ Im Sinne einer Respektierungspflicht ist dem Individuum ein gewisser Freiraum zu belassen. Diesen muss der Staat auch vor Eingriffen Dritter schützen. Letztlich hat er die elementaren Grundbedürfnisse seines Volks zu stillen.¹²

⁹ Ausführlich zur Staatensouveränität Helmut Quaritsch, Staat und Souveränität, Bd. I, Die Grundlagen, 1970.

¹⁰ Stephan Hobe, Einführung in das Völkerrecht, 9. Aufl. 2008, S. 37; Stefan Oeter, Souveränität – ein überholtes Konzept?, in: Hans-Joachim Cremer/Thomas Giegerich/Dagmar Richter/Andreas Zimmermann (Hrsg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts, Festschrift für Helmut Steinberger, 2002, S. 259-290 (S. 263f.).

¹¹ Siehe Paul Kirchhof, Der Staat als Garant und Gegner der Freiheit. Von Privileg und Überfluss zu einer Kultur des Maßes, 2004, S. 47ff.

¹² Ausführlich zu den Staatsaufgaben Roman Herzog, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 72, S. 81ff., und Josef Isensee, in: ebd., § 73, S. 117ff.

2. Staatsversagen

a. Flüchtlinge

Dieses Staat-Bürger-Verhältnis wird aber verletzt, wenn der Einzelne vor einer Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischen Überzeugung beziehungsweise begründeter Furcht hiervor sein Heimatland verlässt und von diesem auch keinen Schutz erhält oder aus Angst keinen Schutz erhalten möchte, vgl. Art. 1 A Abs. 2 Genfer Flüchtlingskonvention (GFK).¹³

Da Flüchtlinge besondere Bedürfnisse und Nöte haben und ihnen als Fremden im Ausland tatsächlich weniger Menschenrechte als den Staatsbürgern des Zufluchtsstaates zustehen,¹⁴ schuf man den Vertriebenen 1951 mit der Einrichtung des United Nations High Commissariat for Refugees (UNHCR) und kurz darauf mit dem Erlass der GFK eine eigene internationale Schutz- und Rechtsordnung. Gerade der Grenzübertritt erforderte und ermöglichte dies.¹⁵ Der den Flüchtlingen so gewährte Beistand ersetzt den vom eigenen Staat nicht geleisteten.¹⁶

¹³ Dabei spielt es nach herrschender Ansicht keine Rolle, ob die Verfolgung von staatlichen oder nichtstaatlichen Akteuren ausgeht. Im letzteren Fall muss aber das Verhalten der substaatlichen Wirkungseinheit dem Staat zuzurechnen sein oder der Staat muss sonst außerstande oder außerwillens sein, den Betroffenen zu schützen, Guy S. Goodwin-Gill/Jane McAdam, The Refugee in International Law, 3. Aufl. 2007, S. 98; James C. Hathaway, The Law of Refugee Status, 1991, S. 125ff.

¹⁴ James C. Hathaway, The Rights of Refugees Under International Law, 2005, S. 121f., 147, 154ff. Siehe auch Art. 12 Abs. 1 und 4, 13, 25 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (IPbpR), BGBl. 1973 II, S. 1534; UNTS Bd. 999, S. 171, und Art. 2 Abs. 3 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 (IPwskR), BGBl. 1973 II, S. 1570; UNTS Bd. 993, S. 3.

¹⁵ Siehe Catherine Phuong, The International Protection of Internally Displaced Persons, 2004, S. 22ff.

¹⁶ Phuong (Fn. 15), S. 25.

b. Binnenvertriebene

Aber auch wer innerhalb seines Landes und damit in dessen Wirkkreis bleibt, erhält nicht immer die nötige Unterstützung. Allzu oft kann oder will der Staat seinen Verpflichtungen gegenüber den Binnenflüchtlingen nicht nachkommen: Er besitzt ungenügend Kapazitäten, erreicht die Bedürftigen nicht oder ist gar selbst für die Vertreibung verantwortlich.¹⁷ Dass viele in oder nahe der Gefahrenzone bleiben, erhöht ihr Sicherheitsbedürfnis noch.¹⁸

So müssen auch intern vertriebene Menschen der internationalen Gemeinschaft zugänglich sein. Der von ihr gewährte Schutz und die von ihr gewährte Hilfe können aber nur ergänzend neben den beziehungsweise die des Heimatstaates treten.¹⁹

3. Vom nationalen zum internationalen Problem

Dass heute auch Binnenflüchtlinge Beschäftigungsgegenstand des Völkerrechts sind, ist vor allem auf den stetigen Anstieg der Vertriebenen Zahlen und einen Wandel des Souveränitätsverständnisses zurück zu führen. Ein so gravierendes, auch Gemeinschaftsgüter betreffendes Problem konnte nicht länger den Einzelstaaten überlassen bleiben.

a. Anstieg der Binnenvertriebenen Zahl

aa. Bewaffnete Konflikte, Situationen allgemeiner Gewalt und Menschenrechtsverletzungen

Die Zahl der durch bewaffnete Konflikte, Situationen allgemeiner Gewalt und Menschenrechtsverletzungen intern Vertriebenen stieg in den letzten Jahren kontinuierlich, hat aktuell ihren bisherigen Höchststand erreicht.²⁰ Hierzu tragen auch die 6,5 Millionen Binnenflüchtlinge in Syrien bei. Und noch immer leben in Kolumbien, im Irak und Sudan Millionen fern ihrer Heimat. In Zentral- und Ostafrika verursach(t)en Völkermorde, Bürgerkriege und Stammesfehden vor allem seit den 1990er Jahren Fluchtbewegungen. Aktuell befinden sich etwa 2,7 Millionen Kongolesen namentlich im Osten der Demokratischen Republik Kongo auf der Flucht vor Rebellen, der staatlichen Armee und ihren Milizen. Wer hier gegen beziehungsweise für wen oder was kämpft, ist wie in so vielen Konflikten heute nicht immer ganz klar. Und auch in Europa wurden während der Jugoslawienkriege 1991 bis 1999 Millionen Menschen vertrieben. Viele blieben in ihrem Heimatland. Damit war Binnenvertreibung nicht länger ein Problem ferner Kontinente, sondern auch unserer Nachbarn.

Der Begriff „ethnische Säuberung“ war in aller Munde. Hierbei handelt es sich um ein Verbrechen system, das mittels Menschenrechtsverletzungen wie Mord, psychischer, physischer und sexueller Gewalt ethnisch homogene Gebiete schaffen soll.²¹ Das International Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY) bezeichnete die Vertreibung von Zivilpersonen als „the essence“ der ethnischen Säuberung.²² Völkermord hingegen ist auf die Zerstörung von Mitgliedern nationaler, ethnischer, rassischer

¹⁷ Greta Zeender, Engaging Armed Non-State Actors on Internally Displaced Persons Protection, in: Refugee Survey Q. 3/2005, S. 96-111 (S. 97).

¹⁸ Francis Mading Deng, Further Promotion and Encouragement of Human Rights and Fundamental Freedoms, Including the Programme and Methods of Work of the Commission: Human Rights, Mass Exoduses and Displaced Persons, in: Anne Fruma Bayefsky/Joan Fitzpatrick (Hrsg.), Human Rights and Forced Displacement, 2000, S. 229-235 (S. 230); William O'Neil, Internal Displacement and Peacebuilding: Institutional Responses, in: Refugee Survey Q. 1/2009, S. 151-180 (S. 153).

¹⁹ Phuong (Fn. 15), S. 25.

²⁰ Siehe die Zahlen des IDMC/NRC (Fn. 1).

²¹ Gerhard Werle, Völkerstrafrecht, 3. Aufl. 2012, S. 352, Rn. 797.

²² International Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY), Prosecutor ./. Stakić, Urteil vom 31. Juli 2003, IT-97-24-T, Nr. 664.

oder religiöser Gruppen gerichtet, vgl. Art. II des Übereinkommens über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (Genozidkonvention).²³ Gleichwohl sind Überschneidungen möglich.²⁴

Zwischenstaatliche Kriege gehören weitgehend der Vergangenheit an. Stattdessen werden Streitigkeiten meist zwischen regulären Streitkräften und nichtstaatlichen Gewaltakteuren beziehungsweise Letzteren untereinander ausgetragen. Anders als noch zur Zeit des Kalten Krieges geht es heute kaum mehr um ideologische oder geopolitische Motive. Gekämpft wird um die Erhaltung oder Gewinnung von Macht und Ressourcen innerhalb etablierter Staaten.²⁵ Die Ansprüche hierauf begründen sich meist auf der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Verband.²⁶ Da viele Staaten, gerade ehemalige Kolonien, einen integrativen Staaten- und Nationswerdungsprozess versäumten, vielerorts eine kleine, meist ethnisch, religiös und sprachlich einheitliche Elite zum Ausschluss anderer Gruppen regiert, spielen die Ethnie, Religion und Sprache häufig eine wichtigere Identifikationsrolle als die Staatsangehörigkeit.²⁷

²³ Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9. Dezember 1948 (Genozidkonvention), BGBl. 1954 II, S. 730; UNTS Bd. 78, S. 277.

²⁴ Internationaler Gerichtshof (IGH), *Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina ./ Serbia and Montenegro), Urteil vom 26. Februar 2007, ICJ Rep. 2007, 43, Nr. 190.

²⁵ Ausführlich zum Wandel kriegerischer Auseinandersetzungen *Jochen Hippler*, *The Decisive Battle is for the People's Minds – Der Wandel des Krieges: Folgerungen für die Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik*, in: *ders./Christiane Fröhlich/Margret Johansen/Bruno Schoch/Andreas Heinemann-Grüder* (Hrsg.), *Friedensgutachten 2009, 2009*, S. 32-47; *Mary Kaldor*, *Neue und alte Kriege: organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung*, 2007; *Herfried Münkler*, *Die neuen Kriege*, 4. Aufl. 2010.

²⁶ *Kaldor* (Fn. 25), S. 23, 131ff.

²⁷ Zu Afrika *Francis Mading Deng/Sadikiel Kimaro/Terrence Lyons/Ronald Rothchild/William I.*

Im Rahmen heutiger ausschussorientierter Konflikte²⁸ deren Ziel(-scheibe) die Zivilbevölkerung ist, sind Vertreibungen oft nicht mehr nur (un-)erwünschte Nebenfolge, sondern Teil der Kriegsstrategie (einer) der Kampfparteien.²⁹ Auf diese Weise soll dem Gegner die Unterstützung der Menschen entzogen³⁰ und sollen mögliche Opponenten beseitigt werden.³¹ Schließlich sind Zivilisten ein leichtes Ziel, den Angriffen nichtstaatlicher und staatlicher Akteure ausgeliefert.³²

bb. Natürliche oder vom Menschen verursachte Katastrophen

Außerdem brachten natürliche und vom Menschen verursachte Katastrophen wie Überschwemmungen, insbesondere in Pakistan und Indien in den vergangenen Jahren, das Erdbeben und die darauf folgenden Tsunamis in Asien Ende 2004, die Erderschütterung auf Haiti 2010, Dürren am Horn von Afrika 2011 und im Westen des Kontinents ein Jahr darauf sowie Chemie- und Atomunfälle Millionen zum Verlassen ihrer Heimat. Im japanischen Fukushima kamen im März 2011 gar mehrere Ursachen zusammen: Der durch ein Beben ausgelöste Tsunami verursachte erhebliche Schäden an einem Atomkraftwerk. Und die aktuell zu verzeichnende Erderwärmung lässt befürchten, dass die Zahl der Klima(binnen)flüchtlinge in den kommenden

Zartman, *Sovereignty as Responsibility, Conflict Management in Africa*, 1996, S. 62ff.

²⁸ *Kaldor* (Fn. 25), S. 23f.; ausführlich S. 131ff.

²⁹ *Erin Mooney*, *The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Case of Concern*, in: *Refugee Survey Q. 3/2005*, S. 9-26 (S. 15); vgl. *Jean-Philippe Lavoyer*, *Forced Displacement: The Relevance of International Humanitarian Law*, in: *Bayefsky/Fitzpatrick* (Fn. 18), S. 50-65 (S. 58).

³⁰ Siehe *Zeender* (Fn. 17), S. 102.

³¹ *Kaldor* (Fn. 25), S. 26.

³² *Katja Lange*, *Der Status der Aufständischen im modernen humanitären Völkerrecht*, 2007, S. 31.

Jahren vor allem in Asien und Afrika weiter steigen wird.³³

Zudem wichen viele Infrastrukturprojekten. Namentlich in Asien und Südamerika ging mit dem Wirtschaftswachstum der vergangenen Jahre die Verwirklichung zahlreicher großer Bauvorhaben einher. Zu nennen seien nur die im Februar 2007 fertiggestellte Drei-Schluchten-Talsperre in China, der Ausbau des indischen Schnellstraßennetzes um 17.000 km und die *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)*, eine groß angelegte Initiative zur Förderung Südamerikas. Der Bau von Dämmen, Straßen, Häfen, Mienen et cetera dient zwar der Entwicklung von Stadt, Region und Land und kommt damit letztlich der Bevölkerung zugute.³⁴ Aber bevor die Vorhaben umgesetzt werden können, müssen die am Projektort lebenden Menschen ihr zu Hause verlassen. Man siedelt sie um, räumt ihre Wohnorte.³⁵ Genaue Zahlen der hier von Betroffenen existieren nicht.³⁶

Die Bedürfnisse und Nöte der vor natürlichen oder von Menschen verursachten Katastrophen oder Infrastrukturmaßnahmen Fliehenden ähneln denen der vor bewaffneten Konflikten, Situationen allgemeiner

Gewalt und Menschenrechtsverletzungen Zuflucht Suchenden.³⁷ Wie die Realität zeigt, ist der Heimatstaat auch in ersteren Fällen nicht generell fähig und gewillt, die Betroffenen zu unterstützen oder internationale Hilfe zuzulassen.³⁸ Die Heimatlosen bekommen wenig Aufmerksamkeit, sind sich weitgehend selbst überlassen. Zudem spielen Menschenrechtsaspekte auch hier eine Rolle:³⁹ So können bereits der Vertreibung natürliche, politische und ethnische Gründe gleichermaßen zugrunde liegen.⁴⁰ Und gerade am Zufluchtsort sind viele Verletzungen ihrer fundamentalen Rechte ausgesetzt.⁴¹ Die Völkerrechtsgemeinschaft

³³ *Cohen/Bradley* (Fn. 8), S. 96f.; *Christopher McDowell/Gareth Morrel*, *Displacement Beyond Conflict: Challenges for the 21st Century*, 2010, S. 117ff.

³⁴ Vgl. *Rekha Oleschak*, *The International Law of Development-Induced Displacement*, 2009, S. 2, 25f.

³⁵ Im Englischen ist die Rede von "forced eviction" oder "arbitrary displacement", siehe *Shivani Chaudhry*, *Development-Induced Displacement and Forced Eviction*, in: Walter Kälin/Rhodri C. Williams/Khalid Koser/Andrew Solomon (Hrsg.), *Incorporating the Guiding Principles on Internal Displacement Into Domestic Law: Issues and Challenges*, 2010, S. 591-645 (insbes. 601ff.); siehe auch die *Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement (Eviction Principles and Guidelines)*, UN-Dok. A/HRC/4/18, Annex I (2007), und *Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)*, *General Comment Nr. 7* vom 20. Mai 1997, Rn. 3.

³⁶ Siehe *McDowell/Morrel* (Fn. 33), S. 38ff.

³⁷ Auf natürliche oder vom Menschen verursachte Katastrophen bezogen *Francis Mading Deng*, *Comprehensive Study on the Human Rights Issues Related to Internally Displaced Persons*, UN-Dok. E/CN.4/1993/35 (1993), Rn. 51; zum development-induced displacement *Michael M. Cernea*, in: ders. (Hrsg.), *The Economics of Involuntary Resettlement, Questions and Challenges*, 1999, S. 21f.

³⁸ Siehe *Roberta Cohen/Francis Mading Deng*, *Masses in Flight. The Global Crisis of Internal Displacement*, 1998, S. 16f.; auf Infrastrukturvorhaben bezogen *McDowell/Morrel* (Fn. 33), S. 91; anders aber *Nils Geißler*, *Der völkerrechtliche Schutz der Internally Displaced Persons. Eine Analyse des normativen und institutionellen Schutzes der Internally Displaced Persons im Rahmen innerer Unruhen und nicht-internationaler Konflikte*, 1999, S. 47; *Rainer Hofmann*, *Internally Displaced Persons und das Völkerrecht*, in: Ulrich Beyerlin/Michael Bothe/Rainer Hofmann/Ernst-Ulrich Petersmann (Hrsg.), *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung: Völkerrecht, Europarecht, Staatsrecht*, Festschrift für Rudolf Bernhardt, 1995, S. 417-433 (S. 420).

³⁹ Siehe *Brookings-Bern Project on Internal Displacement*, *Human Rights and Natural Disasters. Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster*, 2008; *Cohen/Bradley* (Fn. 8), S. 99ff.; jeweils auf natürliche oder vom Menschen verursachte Katastrophen bezogen. Anders aber *Geißler* (Fn. 38), S. 47.

⁴⁰ *Cohen/Deng* (Fn. 38), S. 16; *Deng* (Fn. 37), Rn. 51.

⁴¹ *Walter Kälin*, *Guiding Principles on Internal Displacement. Annotations*, in: *Studies in Transnational Legal Studies*, 2. Aufl. 2008, S. 4; siehe auch *Roberta Cohen*, *The Guiding Principles on Internal Displacement: An Innovation in International Standard Setting*, in: *Global Gov-*

kann und muss sich auch mit diesen Fällen beschäftigen.

cc. Veränderte internationale Rahmenbedingungen

Schließlich führten Änderungen der internationalen Rahmenbedingungen zu einem Anstieg der Binnenvertriebenenanzahlen. In den vergangenen Jahren verschärfen viele Staaten ihre Aufnahme-, Duldungs- und Asylbedingungen. In Deutschland wurde etwa 1993 das bis dahin schrankenlos gewährte Asylgrundrecht des Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG alte Fassung in den neuen, nun Einschränkungen enthaltenen Art. 16a GG überführt.⁴² Die EU, seit dem Vertrag von Maastricht⁴³ und dann vor allem dem Vertrag von Amsterdam⁴⁴ maßgeblich verantwortlich für die Flüchtlings- und Asylregeln in Europa,⁴⁵ tendiert offensichtlich zum Schutz vor Flüchtlingen statt Schutz der Flüchtlinge.⁴⁶ Gerade Mittelmeerranrainerstaaten wie Griechenland, Italien, Malta und Spanien, überfordert von dem Ansturm Tausender Flüchtlinge über das Mittelmeer, versuchen die Menschen noch vor

Erreichen des Festlands abzuwehren. Immer wieder kommt es durch diese Praxis zu tragischen Unfällen.⁴⁷ Und erst jüngst erließ Kanada, ein traditionell aufnahmebereites Land, neue, deutlich strengere Einwanderungsvorschriften.⁴⁸ Die (westliche) Welt sorgt sich um Frieden und Stabilität innerhalb der eigenen Grenzen wie auch ihre sozialen Systeme.

Zugleich strengte man an, Konfliktopfer noch innerhalb des Krisenstaates zu unterstützen, damit sie ihr Land gar nicht erst verlassen.⁴⁹ Dies führte Anfang der 1990er Jahre etwa zur Einrichtung sogenannter Safe havens, also Schutzzonen für Zivilpersonen, in (Bürger-)Kriegsregionen wie dem Irak, Ruanda und Bosnien-Herzegowina.⁵⁰ In die Diskussion gerat das Instrument vor allem durch die grausamen Ereignisse im bosnischen Srebrenica 1995. Im April 1993 als "Safe area" deklariert, stand die Enklave Srebrenica fortan unter dem Schutz der United Nations Protection Force (UNPROFOR).⁵¹ Nichtsdestotrotz kam es hier im Juli 1995 zu dem wohl schlimmsten Kriegsverbrechen auf europäischem Boden

ernance 2004, S. 459-480 (S. 466); Mooney (Fn. 29), S. 12.

⁴² Das Bundesverfassungsgericht wies die gegen die Verfassungsmäßigkeit des Art. 16a GG erhobenen Bedenken zurück, BVerfGE 94, 49 ff.

⁴³ Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 (Vertrag von Maastricht), BGBl. 1992 II, S. 1251.

⁴⁴ Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte vom 2. Oktober 1997 (Vertrag von Amsterdam), BGBl. 1998 II, S. 387.

⁴⁵ Die europäischen Regelungen des Asyl- und Flüchtlingsrechts sind abrufbar unter <http://www.proasyl.de/de/themen/eu-recht/>.

⁴⁶ Karl Kopp, Schutz für Flüchtlinge oder Schutz vor Flüchtlingen, in: Wissenschaft & Frieden 2/2004; siehe auch Hans-Jürgen Schlamp, Flüchtlingsdrama vor Lampedusa: Europas Versagen, 3. Oktober 2013, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/lampedusa-mehr-als-hundert-fluechtlinge-sterbenschiffunglueck-a-925999.html>.

⁴⁷ Statistische Daten liegen allerdings nicht vor. Aber erst am 3. Oktober 2013 kamen hunderte Menschen bei dem Versuch, die italienische Mittelmeerinsel Lampedusa mit dem Boot von Afrika aus über das Mittelmeer zu erreichen, bei einem tragischen Unfall ums Leben, siehe Schlamp (Fn. 46).

⁴⁸ Zu den Änderungen siehe *Government of Canada*, Backgrounder – Summary of Changes to Canada's Asylum System, <http://www.cic.gc.ca/english/department/media/backgrounders/2012/2012-11-30c.asp>.

⁴⁹ *Cohen/Deng* (Fn. 38), S. 29f.; *James C. Hathaway*, Forced Migration Studies: Could We Agree Just to 'Date'?, in: *J. Refugee Studies* 2007, S. 349-369 (S. 356f.).

⁵⁰ Ausführlich *Annette Simon*, UN-Schutzzonen – Ein Schutzinstrument für verfolgte Personen? Eine Analyse anhand der internationalen Schutzzonen im Irak, in Ruanda und Bosnien-Herzegowina mit besonderem Blick auf die schweren Menschenrechtsverletzungen in der safe area Srebrenica, 2005.

⁵¹ UN-Dok. S/RES/819 (1993). Kurz darauf wurden weitere Städte und Regionen, Sarajevo, Tuzla, Žepa, Goražde und Bihać, als "safe area" ausgezeichnet, UN-Dok. S/RES/824 (1993).

seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs:⁵² Mehr als 8.000 Menschen, überwiegend bosnische Muslime, wurden von der Vojska Republike Srpske (VRS) *Ratko Mladićs* ermordet, weitere Hunderttausende gewaltsam vertrieben.⁵³ Dieser Fall änderte aber kaum etwas am Zuspruch, den das Schutzzonenprogramm noch immer genießt.⁵⁴

b. Wandel des Souveränitätsverständnisses

Vor allem der Wandel des Souveränitätsverständnisses, die nun universelle Geltung humanitärer und menschenrechtlicher Ideale und die damit einhergehende Verminderung des Kerns innerstaatlicher Angelegenheiten⁵⁵ waren entscheidend für eine intensivere Beschäftigung mit den Binnenvertriebenen auf internationaler Ebene.⁵⁶

Die Erfahrung großen Leids und Unrechts, insbesondere verursacht durch diktatorische Regime und die beiden Weltkriege in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts offenbarte, dass die nationalen Sicherungssysteme dem Schutz des Einzelnen nicht genügen,⁵⁷ wandelt sich das staatliche Gewaltmonopol doch all zu schnell zum Unterdrückungsinstrument.⁵⁸ Aufgrund seiner Machtfülle ist der Staat, ursprünglich

geschaffen zum Schutze des Friedens und der Freiheiten seiner Bürger, selbst eine große, vielleicht sogar die größte Gefahr für sein Volk.⁵⁹ Neben des nationalen Grundrechtsbedarfs es daher eines internationalen Menschenrechtsschutzes.

Die fundamentalsten Interessen des Individuums wurden dann erstmals 1948 in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR),⁶⁰ angenommen als Resolution der UN-Generalversammlung, zusammengefasst. Es folgten weitere, nun auch rechtlich verbindliche Menschenrechtskonventionen wie der IPbpR und der IPwskR.

Regelmäßig fliehen die Menschen (auch) vor Verletzungen ihrer Menschenrechte und/oder sind diesen am Zufluchtsort ausgesetzt. Binnenflüchtlinge sind so nicht nur ein humanitäres, sondern vor allem ein menschenrechtliches Problem.⁶¹

Doch die ideologische Kluft zur Zeit des Kalten Kriegs verhinderte eine Durchsetzung der Menschenrechte in der Vergangenheit weitgehend. Erst mit dem Fall des Eisernen Vorhangs 1989/1990 eröffneten sich der internationalen Gemeinschaft neue Handlungsmöglichkeiten. Der UN-Sicherheitsrat ergreift seitdem auch bei humanitären Katastrophen und systematischen Menschenrechtsverletzungen Maßnahmen nach Kapitel VII Charta der Vereinten Nationen (UN-Charta),⁶² wertet die Ereignisse also trotz ihrer geographischen Beschränkung auf ein Staatsgebiet als Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit.⁶³

⁵² UN-Dok. SG/SM/9993 (2005).

⁵³ Zum Völkermord in Srebrenica siehe auch ICTY, *Prosecutor ./. Krstić*, Urteil vom 2. August 2001, IT-98-33-T; bestätigt in ICTY, *Prosecutor ./. Krstić*, Urteil vom 19. April 2004, IT-98-33-A, und IGH, *Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of Genocide (Bosnia and Herzegovina ./. Serbia and Montenegro)*, Urteil vom 26. Februar 2007, ICJ Rep. 2007, 43, Rn. 297.

⁵⁴ *Simon* (Fn. 50), S. 3; siehe auch UN-Dok. S/RES/1296 (2000), insbes. Rn. 15.

⁵⁵ Siehe *Oeter* (Fn. 10), S. 284ff.

⁵⁶ *Cohen* (Fn. 41), S. 461.

⁵⁷ *Mario Grassi*, Die Rechtsstellung des Individuums im Völkerrecht, 1955, S. 122.

⁵⁸ *Winfried Brugger*, Menschenrechte im modernen Staat, in: AöR 27 (1989), S. 537-588 (S. 538).

⁵⁹ *Brugger* (Fn. 58), S. 538, 557f.

⁶⁰ Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, UN-Dok. A/RES/217 (III) (1948).

⁶¹ *Cohen/Deng* (Fn. 38), S. 9f.; ausführlich *Phuong* (Fn. 15).

⁶² Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 (UN-Charta), in der Fassung des Beschlusses der UN-Generalversammlung vom 20. Dezember 1963, BGBl. 1973 II, S. 431; BGBl. 1974 II, S. 769; UNTS Bd. 557, S. 143.

⁶³ Siehe etwa UN-Dok. S/RES/794 (1992) (Somalia); UN-Dok. S/RES/836 (1993) (Bosnien-

Nach dem Prinzip der Responsibility to Protect (R2P), als völkerrechtliche Handlungsleitlinie um die Jahrtausendwende entwickelt,⁶⁴ ermöglichen die Unfähigkeit und Unwilligkeit von Staaten, ihr Volk vor “serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure”⁶⁵ beziehungsweise völkerstrafrechtlichen Verbrechen⁶⁶ zu schützen, ein – auch militärisches – Einschreiten der Staatengemeinschaft. Da aber ein Tätigwerden im Rahmen der Schutzverantwortung stets ein Sicherheitsratsmandat voraussetzt, stellt die R2P letztlich nur einen weiteren Rechtfertigungsgrund für einen Eingriff in die *Domaine réservé* dar.⁶⁷ In Resolution 1973 vom 17. März 2011 zum Fall Libyen berief sich der Sicherheitsrat erstmals zur Verteidigung eines NATO-Einsatzes ausdrücklich auf die Responsibility to Protect.⁶⁸ Im

Fall Syrien konnte er sich auf ein solches Vorgehen, selbst nach dem mutmaßlich vom *al-Assad*-Regime verübten Giftgaseinsatz vom 21. August 2013,⁶⁹ bisher nicht einigen.⁷⁰

Wird eine militärische Intervention auf dem Hoheitsgebiet eines Staates zum Schutz und zur Hilfe der dort befindlichen Menschen ohne Zustimmung des betroffenen Staates oder Mandat des Sicherheitsrats vorgenommen, spricht man von einer humanitären Intervention.⁷¹ Paradebeispiel ist das Tätigwerden der NATO 1999 im Kosovo zur Unterstützung der überwiegend albanischen Bevölkerung.⁷² Die Independent International Commission on Kosovo bezeichnete die Aktion im Nachhinein als “illegal but legitimate.”⁷³ Wenn auch noch

Herzegowina); UN-Dok. S/RES/929 (1994) (Ruanda); UN-Dok. S/RES/940 (1994) (Haiti); UN-Dok. S/RES/1556 (2004) (Sudan, Darfur); UN-Dok. S/RES/1973 (2011) (Libyen); siehe auch *Lothar Brock*, Von der „humanitären Intervention“ zur “Responsibility to Protect.” Kriegserfahrung und Völkerrechtsentwicklung seit dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: *Andrea Fischer-Lescano/Hans-Peter Gasser/Thilo Marauhn/Natalino Ronzitti* (Hrsg.), *Frieden in Freiheit, Peace in Liberty, Paix en liberté*, Festschrift für Michael Bothe, 2008, S. 19-32 (S. 23).

⁶⁴ Siehe *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), *The Responsibility to Protect. Report*, 2001; *Deng/Kimaro/Lyons/Rothchild/Zartman* (Fn. 27).

⁶⁵ ICISS (Fn. 64), S. 11; zu den weiteren Voraussetzungen, ebd., S. 11ff.

⁶⁶ UN-Dok. A/RES/60/1 (2005), Rn. 139, und Art. 4 lit. h) Constitutive Act of the African Union vom 7. November 2000 (AU Constitution). Siehe auch Art. 8 Abs. 1 African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa vom 23. Oktober 2009 (Kampala Convention, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/4ae9bede9.html>), der auf Art. 4 lit. h) AU Constitution Bezug nimmt.

⁶⁷ *Torsten Stein/Christian von Buttlar*, *Völkerrecht*, 13. Aufl. 2012, S. 298, Rn. 823a.

⁶⁸ UN-Dok. S/RES/1793 (2011). Dabei enthielten sich China und Russland als ständige sowie Brasilien, Deutschland und Indien als nichtständige Sicherheitsratsmitglieder ihrer Stimme. Erstmals in einer UN-Sicherheitsratsresolution erwähnt wurde die R2P bereits im April 2006,

UN-Dok. S/RES/1674 (2006), Rn. 4. Zur Schutzverantwortung im Fall Libyen etwa *Elizabeth O’Shea*, *Responsibility to Protect (R2P) in Libya: Ghosts of the Past Haunting the Future*, in: *Int’l Human Rights L. Rev.* 2012, S. 173-190.

⁶⁹ Siehe *United Nations Mission to Investigate Allegations of the Use of Chemical Weapons in the Syrian Arab Republic*, *Report on the Alleged Use of Chemical Weapons in the Ghouta Area of Damascus on 21 August 2013*.

⁷⁰ Nach langwierigen Verhandlungen einigte man sich aber zumindest auf die Forderung der Herausgabe und Zerstörung des Chemiewaffenarsenals *al-Assads*, UN-Dok. S/RES/2118 (2013). Bei Nichtkooperation der syrischen Regierung drohen Sanktionen. Seit Anfang Oktober 2013 ist die Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW) zur Vernichtung der Chemiewaffen in Syrien tätig, siehe *OPCW, Syria Chemical Weapons Destruction Begins*, Presseerklärung vom 6. Oktober 2013, <http://www.opcw.org/news/article/syria-chemical-weapons-destruction-begins/>.

⁷¹ *Karl Doehring*, *Völkerrecht*, 2. Aufl. 2004, S. 444ff., Rn. 1008ff.

⁷² Hierzu etwa zahlreiche Textbeiträge in *Dieter S. Lutz* (Hrsg.), *Der Kosovo-Krieg. Rechtliche und rechtsethische Aspekte*, 2000, und *Daniel Thürer*, *Der Kosovo-Konflikt im Lichte des Völkerrechts. Von drei – echten und scheinbaren – Dilemmata. Grundsätze des Rechts und der Gewaltanwendung und des humanitären Völkerrechts*, in: *AVR* 38 (2000), S. 1-22.

⁷³ *Independent International Commission on Kosovo*, *The Kosovo Report. Conflict. International Response. Lessons Learned*, 2000, S. 4.

immer umstritten, findet die humanitäre Intervention doch zunehmend Zuspruch.⁷⁴

4. Binnenvertriebene als eigenständige Kategorie

Schließlich sind Binnenvertriebene als *eigenständige* Kategorie im Völkerrecht anzuerkennen. Schon der Ständige Internationale Gerichtshof (StIGH) entschied 1935:

“Equality in law precludes discrimination of any kind; whereas equality in fact may involve the necessity of different treatment in order to attain a result which establishes an equilibrium between different situations.”⁷⁵

Entsprechend erhielten Personengruppen mit besonderen Bedürfnissen und Nöten wie Frauen, Kinder und Menschen mit Behinderung in der Vergangenheit speziell auf sie zugeschnittene völkerrechtliche Schutzabkommen und -mechanismen.⁷⁶

Auch Binnenflüchtlinge haben besondere Bedürfnisse und Nöte, die sie von anderen Krisenopfern in ihrem Land unterscheiden.⁷⁷ Zunächst benötigen sie einen neuen

Aufenthaltort und eine Unterkunft. Weitere Essentials sind Nahrung und Wasser. Dann ist eine ärztliche und medizinische Versorgung der Vertriebenen nötig, ebenso der Zugang zu sanitären Anlagen. Am Zufluchtsort muss sich der Einzelne zudem frei bewegen, Bildungseinrichtungen besuchen beziehungsweise einer Arbeit nachgehen können.

Vertreibungen sind regelmäßig mit Panik, Hast und Chaos verbunden. So bleiben Familienmitglieder daheim oder gehen auf der Flucht verloren. Schnellstmöglich ist die Familie als Kern der Gemeinschaft wieder zusammenzuführen. Und da viele Menschen einen Großteil ihres Hab und Guts sowie persönliche Dokumente zurücklassen oder verlieren, bedarf das Eigentum der Geflohenen eines besonderen Schutzes, sind alte Dokumente zu ersetzen und andere erforderliche auszustellen.

Auch am neuen Aufenthaltort sind Binnenvertriebene oft (weiterhin) Feindseligkeiten ausgesetzt. Sie werden bestohlen, psychisch und physisch verletzt, gar getötet, und aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Rasse, ihrer Hautfarbe, Religion, Kultur, Abstammung, ihres nationalen oder ethnischen Ursprungs oder eines ähnlichen Merkmals, etwa allein ihrer Vertriebeneneigenschaft, diskriminiert. Die Täter sind staatliche Akteure, bewaffnete Oppositionsbewegungen oder am Zufluchtsort lebende Menschen.

Schließlich besagt das Verbot des Non-refoulement, dass niemand gegen seinen Willen an einen unsicheren Ort (zurück) geschickt werden darf.

All diesen Bedürfnissen und Nöten intern vertriebener Menschen ist Rechnung zu tragen. So rechtfertigen die Verlangen und besondere Verletzbarkeit der Binnenflüchtlinge⁷⁸ eine eigenständige Beschäftigung mit dieser Personengruppe.⁷⁹

⁷⁴ Siehe *Doehring* (Fn. 71), S. 446ff., Rn. 1012ff.; *William M. Reisman*, Humanitarian Intervention and Fledgling Democracies, in: *Fordham Int'l L. J.* 1995, S. 794-805; skeptisch *Hobe* (Fn. 10), S. 336; ablehnend *Josef Isensee*, Weltpolizei für Menschenrechte. Zur Wiederkehr der humanitären Intervention, in: *JZ* 1995, S. 421-430. Zur Diskussion siehe auch *Georg Dahm/Jost Delbrück/Rüdiger Wolfrum*, *Völkerrecht*, Bd. 1/3, 2. Aufl. 2002, § 169, S. 825ff.

⁷⁵ Ständiger Internationaler Gerichtshof (StIGH), *Advisory Opinion on Minority Schools in Albania*, Gutachten vom 6. April 1935, PCIJ, Series A/B, No 64, Rn. 64; auf die Binnenvertriebenenproblematik beziehend *Kälin* (Fn. 41), S. 13; *Mooney* (Fn. 29), S. 19.

⁷⁶ Siehe *Cohen* (Fn. 41), S. 463; *dies.*, The Development of International Standards to Protect Internally Displaced Persons, in: *Bayefsky/Fitzpatrick* (Fn. 18), S. 76-85 (S. 79).

⁷⁷ *Mooney* (Fn. 29), S. 18. Ausführlich zu den besonderen Bedürfnissen und Nöten der Binnenvertriebenen *Cohen/Deng* (Fn. 38), S. 92ff.; *Mooney* (Fn. 29), S. 14ff.; siehe auch *Francis Mad-ing Deng*, Internally displaced peoples. Report Submitted Pursuant to Commission on Human Rights resolution 1995/57. Compilation and

Analysis of Legal Norms, UN-Dok. E/CN.4/1996/52/Add.2 (1995).

⁷⁸ Regelmäßig gehören gerade Binnenvertriebene zu den Bedürftigsten einer Krisensituation, *Cohen/Deng* (Fn. 38), S. 15; siehe auch den Analyti-

III. Antworten des Völkerrechts auf die Binnenvertriebenenproblematik

Ende der 1980er Jahre rückten die Binnenvertriebenen langsam in den Fokus der Weltöffentlichkeit. Als Problem erkannt, machte man sich an seine Lösung. Es dauerte dann zehn Jahre, bis 1998 die Guiding Principles on Internal Displacement (Guiding Principles)⁸⁰ als erstes universales Regelwerk zum Schutz intern vertriebener Menschen erlassen wurde, und noch einmal 14 Jahre, bis im Dezember 2012 mit der African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention) das erste, wenn auch nur regionale, rechtsverbindliche Binnenflüchtlingsabkommen in Kraft trat.

Und erst Ende 2005 löste der sogenannte Cluster approach zwischen den UN und weiteren internationalen Hilfseinrichtungen die bis dahin ad hoc, konfus und lückenhaft gewährte Binnenvertriebenenversorgung durch ein umfassendes Programm ab. In diesem Rahmen erhielt das UNHCR, das bereits seit 1972 tatsächlich immer wieder IDP-Hilfe gewährte,⁸¹ nun ein formelles Mandat zum Schutz und der Unterbringung intern Vertriebener sowie der Organisation von Vertriebenencamps.⁸²

cal Report of the Secretary-General on Internally Displaced Persons, UN-Dok. E/CN.4/1992/23 (1992), Rn. 40; und *Deng* (Fn. 37), Rn. 143.

⁷⁹ *Mooney* (Fn. 29), S. 18ff.

⁸⁰ Guiding Principles on Internal Displacement (Guiding Principles), UN-Dok. E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998).

⁸¹ Im Sudan wurde das UNHCR 1972 erstmals zugunsten intern vertriebener Menschen, vor allem Rückkehrer, tätig, siehe UN-Dok. E/RES/1655 (LII) (1972); UN-Dok. E/RES/1705 (LIII) (1972); vgl. auch UN-Dok. A/RES/2958 (XXVII) (1972); ausführlich zum Tätigwerden des UNHCR in Binnenflüchtlingsituationen *Goodwin-Gill/McAdam* (Fn. 13), S. 32ff.; *Geißler* (Fn. 38), S. 239ff.

⁸² Siehe *UNHCR*, UNHCR's Role in Support of an Enhanced Humanitarian Response to Situations of Internal Displacement: Update on UNHCR's Leadership Role Within the Cluster Approach and IDP Operational Workplans, 2007; *dass.*, The Protection of Internally Displaced Persons and the Role of UNHCR, 27. Feb. 2007; *dass.*,

2012 unterstützte das Flüchtlingshilfswerk 17,7 Millionen Binnenflüchtlinge in 26 Ländern.⁸³ Das UNHCR setzt sich zwar vornehmlich für Konfliktopfer ein. Gleichwohl half es auch Hunderttausenden Erdbebenopfern auf Haiti 2010 und im selben Jahr von den Überschwemmungen in Pakistan Betroffenen.⁸⁴ Schließlich ähneln sich die Verlangen aller Heimatlosen.⁸⁵

1. Internationale Regelungswerke

Zwar stellen Binnenflüchtlinge ein Menschenrechts- und im bewaffneten Konflikt ein Kriegerrechtsproblem dar. Doch offensichtlichen Untersuchungen der UN in den beginnenden 1990er Jahren, dass der bestehende völkerrechtliche Rahmen die besonderen Bedürfnisse und Nöte intern vertriebener Menschen nur unzureichend befriedigt.⁸⁶ Daher bat die United Nations Commission on Human Rights (UNCHR) *Francis Mading Deng*, den ersten United Nations Representative on Internally Displaced Persons,⁸⁷ einen "appropriate framework

UNHCR's Role in IASC Humanitarian Reform Initiatives and in the Strengthening of the Inter-Agency Collaborative Response to Internally Displaced Persons Situations, 20. Sep. 2005; alle Berichte sind abrufbar unter <http://www.refworld.org/idps.html>.

Zum cluster approach siehe auch *Tim Morris*, UNHCR, IDPs and Clusters, in: *Forced Migration Review* 25/2006, S. 54-55.

⁸³ *UNHCR* (Fn. 3), S. 6, 9. Zur gleichen Zeit unterstützte das UNHCR 10,5 Millionen Flüchtlinge, ebd.

⁸⁴ *UNHCR*, Global Report 2010, 2011, S. 219ff. und S. 349ff.

⁸⁵ Siehe oben II. 3. a) bb).

⁸⁶ Siehe Analytical Report (Fn. 78); *Deng* (Fn. 37); *ders.* (Fn. 77); *ders.*, Questions of human rights, and mass exoduses and displaced peoples, Report Submitted Pursuant to Commission on Human Rights Resolution 1997/39, Addendum. Compilation and Analysis of Legal Norms, Part II: Legal Aspects Relating to the Protection Against Arbitrary Displacement, UN-Dok. E/CN.4/1998/53/Add.1 (1998).

⁸⁷ Siehe UN-Dok. E/CN.4/RES/1992/73 (1992); UN-Dok. E/1992/243 (1992). Bei der Ernennung *Dengs* Nachfolgers *Walter Kälin* wurde der Titel in Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons umgewandelt. Seit

[...] for the protection of internally displaced persons“ zu entwickeln.⁸⁸ Gemeinsam mit weiteren Sachverständigen stellte *Deng* die Guiding Principles zusammen. Für den Erlass rechtlich unverbindlicher Leitlinien statt eines multilateralen Völkerrechtsvertrags sprachen insbesondere die Dringlichkeit und Sensibilität des Problems.⁸⁹ Aber trotz ihrer Eigenschaft als Soft law erkannten viele Staaten, Internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen die Richtlinien seit ihrer Bekanntgabe 1998 als wichtiges Instrument beim Umgang mit Binnenflüchtlingssituationen an.⁹⁰

Binnenvertriebene sind nach der heute am weitest verbreiteten Definition gemäß Nr. 2 Introduction der Guiding Principles

“persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internally recognized State border“.

Die Leitlinien enthalten ein ausdrückliches Verbot willkürlicher Vertreibungen, Vorschriften zum Umgang mit den intern Vertriebenen und ihrer Rückkehr beziehungsweise Niederlassung. Allgemeine menschen- und humanitär völkerrechtliche Normen schnitt man auf die besonderen Vertriebenenverlangen zu, Schutzlücken wurden gefüllt, Graubereiche geklärt.⁹¹ So

Ende 2010 hat der Sambianer *Chaloka Beyani* den Posten inne.

⁸⁸ UN-Dok. E/CN.4/RES/1996/52 (1996), Rn. 9.

⁸⁹ *Allehone Mulugeta Abebe*, Special Rapporteurs as Law Makers: the Developments and Evolution of the Normative Framework for Protecting and Assisting Internally Displaced Persons, in: Int'l J. Human Rights 2011, S. 286-298 (S. 288, 290); *Cohen* (Fn. 41), S. 464.

⁹⁰ Siehe *Cohen* (Fn. 41), S. 459f. Auf dem UN-Weltgipfel 2005 würdigte man die Guiding Principles als “important framework for the protection of Internally Displaced Persons“, UN-Dok. A/RES/60/1 (2005), Rn. 132.

⁹¹ Guiding Principles, Introductory Note, Rn. 9; *Kälin* (Fn. 41), S. 6, 8.

ist die Binnenflüchtlingsdefinition der Guiding Principles, anders als die Flüchtlingsdefinition des Art. 1 GFK, dann auch lediglich beschreibend. Wer hierunter zu subsumieren ist, erhält keine neuen internationalen Rechte, unterfällt keinem neuen internationalen Schutz- und Hilfesystem.⁹² Intern vertrieben zu sein ist etwas rein Faktisches.⁹³

2. Regionale Regelungswerke

Ein auf den Guiding Principles aufbauendes, aber doch eigenständiges Werk ist die am 6. Dezember 2012 nach Ratifikation durch das Swasiland als dem 15. Staat in Kraft getretene, regional auf den afrikanischen Kontinent beschränkte, Kampala Convention. Tatsächlich einigten sich die Staats- und Regierungschefs aller damals 53 Mitgliedsländer der Afrikanischen Union (AU) auf ein für die Unterzeichner⁹⁴ rechtlich bindendes Binnenflüchtlingsabkommen. Die Kampala Convention legt den Staaten direkt Pflichten auf und gewährt den intern Vertriebenen direkt Rechte.⁹⁵ Es bildet damit eine Zäsur hinsichtlich der Sicherung und Wahrung von Binnenvertriebenenrechten.

⁹² *Simon Bagshaw*, Developing a Normative Framework for the Protection of Internally Displaced Persons, 2005, S. 82; *Kälin* (Fn. 41), S. 2f.

⁹³ *Jessica Wyndham*, A Developing Trend: Laws and Policies on Internal Displacement, in: Human Rights Brief 2006, S. 7-12 (S. 9).

⁹⁴ Eine Liste der Signatarstaaten ist abrufbar unter <http://www.internal-displacement.org/kampala-convention>.

⁹⁵ *Won Kidane*, Managing Forced Displacement by Law in Africa: The Role of the New African Union IDPs Convention, in: Vand. J. Transnat'l L. 2011, S. 1-88 (S. 6). Aber das nationale Recht bestimmt das Verhältnis zum internationalen Recht und legt fest, auf welche Weise Völkerrecht auf nationaler Ebene anwendbar wird, zum Ganzen *Karl Josef Partsch*, Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht. Überprüfung der Transformationslehre, 1964.

Und schon Ende 2006 setzten sich die elf Staaten der International Conference of the Great Lakes Region (ICGLR)⁹⁶ im Pact on Security, Stability and Development in the Great Lakes Region (Great Lakes Pact)⁹⁷ für die Sicherheit, Stabilität und Entwicklung in der Mitte Afrikas ein. Vor allem zwei der zehn Protokolle, aus denen sich der Great Lakes Pact zusammensetzt, beschäftigen sich mit den Binnenvertriebenen: das Protocol on the Protection and Assistance to Internally Displaced Persons und das Protocol on the Property Rights of Returning Persons. Auch der im Juni 2008 in Kraft getretene Pakt verpflichtet seine Vertragsparteien rechtlich – etwa zur Implementierung der Guiding Principles auf nationaler Ebene, Art. 6 Abs. 1 Protocol on the Protection and Assistance to Internally Displaced Persons. Das Protokoll dient so der Umwandlung von Soft law in Hard law.⁹⁸ Bisher erließen fünf der elf ICGLR-Staaten, Angola, Burundi, Kenia, der Sudan und Uganda, nationale Binnenflüchtlingsgesetze.⁹⁹ Gleichwohl stimmen diese nicht gänzlich mit den Leitlinien überein, sondern bleiben noch hierhinter zurück.

⁹⁶ Mitgliedstaaten der ICGLR sind Angola, Burundi, die Demokratische Republik Kongo, Kenia, die Republik Kongo, Ruanda, Sambia, der Sudan, Tansania, der Tschad und Uganda.

⁹⁷ Pact on Security, Stability and Development in the Great Lakes Region vom 14. und 15. Dezember 2006 (Great Lakes Pact). Der Great Lakes Pact und seine für Binnenvertriebene wichtigen Protokolle sind abrufbar unter [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CFA06/\(httpPages\)/8E4644C3046B061AC12576D400616500?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CFA06/(httpPages)/8E4644C3046B061AC12576D400616500?OpenDocument).

⁹⁸ Siehe IDMC/NRC/*The International Refugee Rights Initiative (IRRI), The Great Lakes Pact and the Rights of Displaced People. A Guide for Civil Society*, 2008, S. 11ff.

⁹⁹ Die Binnenvertriebenengesetze in Angola, Burundi und Uganda stammen jedoch noch aus der Zeit vor Erlass des Great Lakes Pacts. Die nationalen Binnenvertriebenengesetze sind abrufbar unter <http://www.brookings.edu/about/projects/idp/resources/idp-policies-index>.

Art. 1 lit. k) Kampala Convention, Art. 1 Abs. 4 Protocol on the Protection and Assistance to Internally Displaced Persons und Art. 1 Abs. 3 Protocol on the Property Rights of Returning Persons greifen auf die Binnenflüchtlingsdefinition der Guiding Principles zurück.¹⁰⁰ Zwar sind die Begriffsbestimmungen hier jeweils in einem mit "Definitions" überschriebenen ersten Artikel untergebracht und die Abkommen rechtsverbindlich. Doch verleihen auch sie den national Vertriebenen keinen internationalen Status. Schließlich stehen die in der Kampala Convention und den Protokollen enthaltenen Rechte den Heimatlosen bereits wegen ihrer Eigenschaft als Mensch und Bürger zu.¹⁰¹ Auch würde ein den Binnenflüchtlings vom Völkerrecht verliehe-

¹⁰⁰ Auch wenn dies nicht aus Nr. 2 Introduction Guiding Principles hervorgeht, macht die Wortwahl ("in particular") deutlich, dass die dort genannten Vertreibungsursachen nicht abschließend sind. In Leitlinie 6 Abs. 2 lit. c) Guiding Principles werden dann "large-scale development projects" ausdrücklich als Vertreibungsursache genannt. Die Norm untersagt aber Vertreibungen aufgrund von Infrastrukturprojekten nicht insgesamt, sondern nur, sofern nicht ein zwingendes und überwiegendes öffentliches Interesse für das Vorhaben spricht, siehe auch Art. 7 Guiding Principles. Und auch Art. 10 Kampala Convention nimmt ausdrücklich Menschen in Bezug, die ihre Heimat aufgrund von "projects" verlassen müssen. Ein Größenerfordernis fehlt. Ebenso wenig ist der Vorschrift zu entnehmen, dass Vertreibungen bei Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit des Projekts möglich sind. Auch das Protocol on the Protection and Assistance to Internally Displaced Persons und das Protocol on the Property Rights of Returning Persons, welche jeweils in einem speziellen, der allgemeinen Binnenvertriebenendefinition folgenden, Absatz auf Vertreibungen durch "large-scale development projects" bzw. "development induced displacement" eingehen, enthalten eine solche Ausnahme nicht. Vertreibungen aufgrund von Infrastrukturprojekten sind hiernach insgesamt untersagt.

¹⁰¹ Zur Kampala Convention *Flavia Zorzi Giustini-ani*, *New Hopes and Challenges for the Protection of IDPs in Africa: The Kampala Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons*, in: *Denver J. Int'l L. & Pol'y* 2011, S. 347-370 (S. 354).

ner rechtlicher Status die Staatensouveränität empfindlich berühren.¹⁰²

IV. Fazit

Alles Recht muss sich der wandelnden Wirklichkeit anpassen, will es weiter bestehen.¹⁰³ So sind heute auch rein nationale Sachverhalte wie Binnenvertriebenensituationen Gegenstand internationaler Debatten, Hilfsorganisationen und Regelwerke. Zwar trug die Menschenrechtsbewegung entscheidend zur Weiterentwicklung des Völkerrechts, weg von einer eng staatenfixierten, hin zu einer auch Individual- und Gruppeninteressen schützenden Ordnung bei. Dass das Völkerrecht den Staat aber noch immer vor den Einzelnen stellt, offenbart ein Blick auf aktuelle Krisenherde wie Syrien und den Sudan: In beiden Ländern gehen despotische Herrscher gegen ihr eigenes Volk vor, vertreiben, verletzen und töten Hunderttausende, während die internationale Gemeinschaft dabei zusieht.

¹⁰² Siehe *Phuong* (Fn. 15), S. 27, zu den Guiding Principles.

¹⁰³ *Lange* (Fn. 32), S. 6.