



---

## Aktueller Begriff

### Binnenvertriebene

---

Unter Binnenvertriebenen, auch Binnenflüchtlinge oder intern Vertriebene (internally displaced persons, IDPs) genannt, versteht man Personen, die gezwungen wurden, ihre Heimat oder den Ort ihres gewöhnlichen Aufenthalts zu verlassen, und die dabei – anders als Flüchtlinge i.S.d. Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) – keine international anerkannte Staatsgrenze überschritten haben. Wichtigste Ursache für Binnenvertreibung sind internationale oder interne bewaffnete Konflikte; daneben treten allgemeine Gewaltsituationen sowie schwere und andauernde Menschenrechtsverletzungen. Die Ansicht, auch Naturkatastrophen sowie entwicklungs- und infrastrukturbedingte Zwangsumsiedlungen als Ursache für Binnenvertreibung zu betrachten, wird zum Teil unter Hinweis darauf abgelehnt, dass sich diese Fälle aufgrund der Bereitschaft der betroffenen Staaten zur Hilfeleistung und der daraus resultierenden mangelnden menschenrechtlichen Relevanz strukturell von den anderen Fällen unterscheiden. Überwiegend werden mittlerweile jedoch auch Opfer von Naturkatastrophen und Zwangsumsiedlungen als Binnenvertriebene anerkannt. Die Lebensumstände der Binnenvertriebenen sind – ähnlich wie bei Flüchtlingen i.S.d. GFK – geprägt durch Mangel an Nahrungsmitteln, Unterkunft und medizinischer Versorgung; auch sind die Betroffenen oftmals Gewalthandlungen ausgesetzt. Zudem wird Binnenvertriebenen in vielen Fällen die Möglichkeit zur Rückkehr verweigert und keine angemessene Entschädigung gezahlt.

Die Zahl der Binnenvertriebenen hat in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen. Während man 1982 weltweit noch von rund einer Million Binnenvertriebener aufgrund bewaffneter Konflikte oder ähnlicher Gewaltsituationen ausging, wird deren Zahl im Jahre 2008 auf rund 26 Millionen geschätzt. Der hierbei am schwersten betroffene Kontinent ist Afrika mit rund 11,6 Millionen solcher Binnenvertriebenen; die weltweit am stärksten betroffenen Länder sind Sudan (4,9 Mio.), Kolumbien (2,65 - 4,36 Mio.), Irak (2,84 Mio.), die Demokratische Republik Kongo (1,4 Mio.) und Somalia (1,3 Mio.). Zu den rund 26 Millionen Binnenvertriebenen aufgrund von Gewaltsituationen kommen rund 34 Millionen Binnenvertriebene aufgrund von Naturkatastrophen sowie entwicklungs- und infrastrukturbedingten Zwangsumsiedlungen hinzu.

#### Völkerrechtlicher Rahmen zum Schutz von Binnenvertriebenen

Da Binnenvertriebene in ihrem Heimatstaat verbleiben, haben sie in erster Linie Anspruch auf Schutz und Unterstützung durch die Regierung ihres Heimatstaates, welche hierzu jedoch oftmals nicht willens oder in der Lage ist. Anders als bei Flüchtlingen i.S.d. GFK, die unter dem besonderen Schutz des Internationalen Flüchtlingsrechts stehen, fehlt es auf internationaler Ebene an einem auf die besonderen Bedürfnisse von Binnenvertriebenen zugeschnittenen Schutzsystem. So enthält der **Internationale Menschenrechtsschutz** trotz seines weitgehenden Schutzsystems kein Menschenrecht auf Schutz vor Vertreibung. Ein solches muss vielmehr aus den Rechten auf angemessenes Wohnen und Freizügigkeit abgeleitet werden, welche durch die in den internationalen Menschenrechtskonventionen enthaltenen Notstandsklauseln eingeschränkt werden können. Das **Humanitäre Völkerrecht** enthält zwar Schutzvorschriften für die Zivilbevölkerung einschließlich eines grundsätzlichen Verbots ihrer Zwangsverlegung; es findet jedoch nur auf Binnenvertreibungen im Rahmen bewaffneter Konflikte Anwendung. Aus diesen Gründen beauftragte die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen (VN) den vom VN-Generalsekretär eingesetzten Son-

---

Nr. 99/09 (18. November 2009)

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W, Platz der Republik 1, 11011 Berlin.

derbeauftragten für die Menschenrechte Binnenvertriebener im Jahre 1996 mit der Ausarbeitung eines geeigneten Rahmens zum Schutz von Binnenvertriebenen. Der Sonderbeauftragte arbeitete mangels politischer Realisierbarkeit einer Konvention oder Resolution die sog. „**Leitlinien betreffend Binnenvertriebungen**“ aus. Diese 1998 fertig gestellten 30 Leitlinien sind auf die Verhinderung von Vertreibung gerichtet und leiten aus dem humanitären Völkerrecht und den Menschenrechtsverträgen individuelle Rechte der Binnenvertriebenen und Pflichten der betroffenen Staaten vor, während und nach Vertreibungen ab. Als sog. „soft law“ sind sie völkerrechtlich nicht verbindlich, können jedoch zur Auslegung von geltendem Recht und als Leitlinie für den Gesetzgeber dienen. Auch wurden sie im Oktober 2005 von der VN-Generalversammlung als wichtiger Rahmen für den Schutz Binnenvertriebener gewürdigt. 15 der 40 von Binnenvertriebung meist betroffenen Staaten haben die Leitlinien bisher im Wege der Gesetzgebung oder Rechtsanwendung in ihre Rechtsordnung übernommen, darunter Kolumbien, Sri Lanka, Georgien und der Irak. Ende Oktober 2009 hat die Afrikanische Union (AU) als erste regionale Organisation ein verbindliches Regelwerk zum Schutz Binnenvertriebener verabschiedet. Die sog. „Konvention zum Schutz und zur Unterstützung von Binnenvertriebenen in Afrika“ übernimmt die Grundsätze der Leitlinien und verpflichtet die Vertragsstaaten, nationale Gesetze zum Schutz von Binnenvertriebenen zu erlassen.

### **Internationaler institutioneller Rahmen zum Schutz von Binnenvertriebenen**

Im Jahre 1992 richtete der VN-Generalsekretär auf Ersuchen der VN-Menschenrechtskommission das (ehrenamtliche und mit minimaler personeller Unterstützung ausgestattete) Amt des **VN-Sonderbeauftragten für die Menschenrechte Binnenvertriebener** ein. Erster Sonderbeauftragter war Francis M. Deng (1992 bis 2004). Das Mandat seines Nachfolgers, des gegenwärtigen Sonderbeauftragten Walter Kälin, läuft im Spätsommer 2010 aus. Sein Nachfolger wird voraussichtlich nicht mehr direkt dem Generalsekretär unterstellt werden, sondern den Status eines Sonderberichterstatters des im Jahre 2006 als Nachfolger der VN-Menschenrechtskommission errichteten VN-Menschenrechtsrates haben. Hierdurch könnte, so wird befürchtet, die mit dem gegenwärtigen Status verbundene starke Verankerung im VN-System verlorengehen, welche gegenwärtig noch eine enge Zusammenarbeit mit den VN-Organisationen ermöglicht.

Neben dem VN-Sonderbeauftragten befassen sich verschiedene internationale Organisationen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich mit Teilaspekten des Schutzes und der Unterstützung Binnenvertriebener. Um humanitäre Hilfe von VN- und anderen internationalen Organisationen besser zu koordinieren und bestehende Lücken im Bereich der humanitären Hilfeleistung – insbesondere in Bezug auf Binnenvertriebene – zu schließen, errichteten die Vereinten Nationen 2005 ein sogenanntes „**Cluster-System**, in dessen Rahmen jeweils eine VN-Organisation die Federführung für einen bestimmten Sachbereich übernimmt. So hat nun unter der allgemeinen Leitung des Amtes für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) das **Hohe Flüchtlingskommissariat der VN** (UNHCR) die führende Rolle bei der Leitung von Vertriebenenlagern und dem Schutz der Vertriebenen, während z.B. die Weltgesundheitsorganisation (WHO) für den Bereich Gesundheit zuständig ist. Ob es durch diese mit der Einrichtung des „Cluster“-Systems verbundene Zuweisung klarer Verantwortlichkeiten gelingt, nach wie vor bestehende Lücken beim Schutz Binnenvertriebener vollständig zu schließen und ein effektives Schutzsystem aufzubauen, bleibt abzuwarten.

#### Quellen:

- Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC): Global Overview of Trends and Developments in 2008, Genf 2009.
- United Nations / High Commissioner for Refugees: 2008 Global Trends: Refugees, Asylum-Seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons, Genf 2009.
- Anja Papenfuß, Interview mit Kälin: „Die UN brauchen ein sichtbares Mandat für Binnenvertriebene“, in: Vereinte Nationen 2009, S. 164 – 169.
- Phuong, Catherine: The International Protection of Internally Displaced Persons, Cambridge 2004.
- La Scalea, Tamara: Flucht innerhalb der Landesgrenzen – Rechtliche Aspekte der Binnenvertriebung, Basel 2008, abrufbar unter: [http://ius.unibas.ch/fileadmin/user\\_upload/fe/file/Endfassung\\_LaScalea\\_Binnenvertriebung1.pdf](http://ius.unibas.ch/fileadmin/user_upload/fe/file/Endfassung_LaScalea_Binnenvertriebung1.pdf) (Stand: 1. Sept. 2009).
- Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers, October 2008, abrufbar unter: [http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2008/1016\\_internal\\_displacement/10\\_internal\\_displacement\\_manual.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2008/1016_internal_displacement/10_internal_displacement_manual.pdf) (Stand: 8. Sept. 2009).