

»Die UN brauchen ein sichtbares Mandat für Binnenvertriebene«

Interview mit **Walter Kälin**, dem Beauftragten des UN-Generalsekretärs für die Menschenrechte Binnenvertriebener, über seine Aufgaben als Beauftragter, Länderbesuche, Gründe für Vertreibung, den Verhaltenskodex, die Richtlinien betreffend Binnenvertreibung, die Aussichten auf eine Konvention und die Zukunft des Mandats.

Frage: Herr Kälin, Sie sind seit dem Jahr 2004 Beauftragter des UN-Generalsekretärs für die Menschenrechte Binnenvertriebener. Was ist Ihre Aufgabe?

KÄLIN: Ich habe als Beauftragter im Kern zwei Aufgaben. Die eine Aufgabe ist, mit Regierungen in den Dialog zu treten, mit dem Ziel, den Schutz der Rechte der Binnenvertriebenen sicherzustellen und zu verbessern. Die andere Aufgabe ist, dafür zu sorgen, dass die UN-Organisationen den Schutz der Rechte Binnenvertriebener in ihre eigene Arbeit einbauen – sei es bei der humanitären Hilfe, der Entwicklungszusammenarbeit oder der Friedenskonsolidierung. Um diese Aufgaben erfüllen zu können, ist es zunächst notwendig, die Problematik zu verstehen. Das heißt, wir erstellen thematische Studien, um grundsätzliche Aspekte eingehender zu untersuchen und konzeptionelle Ideen entwickeln zu können. Im Vordergrund der Arbeit stehen allerdings Länderbesuche, ferner die Mit-

arbeit, die dann von der Regierung in Zusammenarbeit vor allem mit den UN-Länderteams umgesetzt werden können. Wenn ich einmal in einem Land gewesen bin, lege ich großen Wert darauf, die Situation weiterzuverfolgen. Ich reise wieder dorthin, um mit der Regierung weiter zu diskutieren und Verbesserungen zu erreichen. Das sind dann Arbeitsbesuche, »working visits«, wie ich sie nenne.

Sie haben bislang 16 Mal in offizieller Funktion Länder besucht. Wie läuft ein solcher Besuch im Allgemeinen ab?

Ich beginne mit Gesprächen in der Hauptstadt. Zunächst spreche ich mit den zuständigen Ministerien, die mich über ihre Maßnahmen informieren. Das gleiche geschieht mit den vor Ort ansässigen UN-Organisationen, nichtstaatlichen Organisationen, internationalen, nationalen und lokalen Organisationen. Im Anschluss daran fahre oder fliege ich in jene Gebiete des Landes, in denen sich die Vertriebenen befinden. Das sind teilweise abgelegene Gegenden. Dort spreche ich mit den lokalen Behörden, mit den Organisationen vor Ort, und – ganz besonders wichtig – mit den Vertriebenen selbst. Ich achte immer darauf, genügend Zeit zu haben, um mit den Vertriebenen selbst zu sprechen und zu sehen, welche Probleme sie haben. Dann geht es wieder zurück in die Hauptstadt, wo ich meine Ergebnisse vorstelle und sie mit der Regierung, den UN-Kollegen sowie den Geberstaaten bespreche. Den Abschluss bildet zumeist eine Pressekonferenz. Gestützt auf den Besuch verfasse ich einen detaillierten Bericht, der dem Menschenrechtsrat unterbreitet wird. Das sind die offiziellen Missionen.

Wie ich erwähnt habe, mache ich aber auch viele Arbeitsbesuche. Dabei sehe ich mir an, was seit meinem letzten Besuch geschehen ist und was noch geschehen sollte. Oder ich fahre in ein Land, um ein spezifisches, akutes Problem anzugehen. Letztes Jahr habe ich mit diesem Ziel insgesamt weitere elf Länder besucht.

Was versteht man unter Binnenvertriebenen?

Ein Binnenvertriebener ist eine Person, die gezwungen ist, Haus, Wohnung, Dorf, Stadt, Wohnsitz zu verlassen oder die fliehen muss, beispielsweise wegen eines Krieges, wegen drohender Menschenrechtsverletzungen, aber auch aufgrund der Folgen von Naturkatastrophen, und die Zuflucht irgendwo im eigenen Land findet, das heißt, keine internationale Grenze überschreitet.

»Ich achte immer darauf, genügend Zeit zu haben, um mit den Vertriebenen selbst zu sprechen.«

arbeit bei der Meinungsbildung von UN-Organisationen, Schulungen und Beratungen für Regierungsvertreter, öffentliche Auftritte und ähnliches.

Hat sich das Mandat seit seiner Einrichtung im Jahr 1992 geändert?

Ursprünglich war es ein reines Studienmandat. Der Amtsinhaber sollte klären, ob im Zusammenhang mit Binnenvertreibung überhaupt Menschenrechtsprobleme bestehen und wenn ja, wie darauf reagiert werden könnte. Mittlerweile ist das Mandat viel operativer geworden. Nicht in dem Sinn, dass ich jetzt selbst Vertriebenenlager leite oder humanitäre Hilfe leiste, sondern operativ in dem Sinn, dass ich mich mit konkreten Ländersituationen befasse. Ich versuche, nicht nur festzustellen, wo die Probleme liegen, sondern auch konkrete Vorschläge zu ihrer Lösung zu ma-

Wie lange sind die meisten Binnenvertriebenen im Durchschnitt fern von ihrer Heimat?

Der Durchschnitt lässt sich nur schwer berechnen. Es gibt zwei ganz klar unterschiedliche, typische Situationen. Manchmal müssen die Vertriebenen ihre Wohnungen und Häuser nur für kurze Zeit – einige Monate oder ein bis zwei Jahre – verlassen. Häufig bleiben sie aber sehr lang vertrieben und können weder zurückkehren noch sich am Zufluchtsort integrieren. Da geht es um 10, 20 oder, wie in Zypern, 30 Jahre. Das sind dann wirklich »eingefrorene« Situationen, die für die Betroffenen extrem schwierig sind.

Was sind die häufigsten Gründe für Vertreibungen?

Es gibt keine genauen Statistiken. Verlässliche Zahlen weisen darauf hin, dass wir im Moment etwa 26 Millionen Personen haben, die im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten oder ähnlichen Gewaltsituationen vertrieben wurden. Ferner gibt es eine nicht genau bekannte Zahl von Menschen, die vor Naturkatastrophen fliehen müssen wie Überschwemmungen, schweren Stürmen, Erdbeben oder Vulkanausbrüchen. Ein jüngeres Phänomen ist, dass Menschen aus wirtschaftlichen Gründen vertrieben wurden, zum Beispiel um auf deren Land Pflanzen für Biotreibstoff anbauen zu können.

Wo gibt es weltweit die meisten Binnenvertriebenen und warum?

Fast die Hälfte der Binnenvertriebenen fliehen aus bewaffneten Konflikten und Gewaltsituationen in Afrika. In Europa sind es knapp drei Millionen. Weitere drei bis vier Millionen Binnenvertriebene gibt es in Amerika, vor allem in Kolumbien. Wir haben Vertriebene im Nahen Osten, insbesondere in Irak. Dort gibt es nicht nur ein Flüchtlingsproblem, sondern auch ein Problem der Binnenvertreibung. Im letzten Jahr ist die Zahl der Vertriebenen in Asien erheblich gestiegen: in Sri Lanka, Philippinen oder Pakistan, um nur einige Beispiele zu nennen. Dies ist ein beunruhigender Trend. Nachdem die Zahl der Binnenvertriebenen über viele Jahre hinweg stabil geblieben ist, nimmt sie nun wieder zu. Das sind keine sehr großen Zuwächse, aber doch ein negativer Trend.

Sie sind als Beauftragter des Generalsekretärs im UN-System für Binnenvertriebene verantwortlich. Wie viele Mitarbeiter haben Sie und wie hoch ist Ihr Budget?

Von den Vereinten Nationen werde ich für meine Ländermissionen durch das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) unterstützt. Dort arbeitet eine Person Vollzeit und manchmal zusätzlich noch eine Person halbtags für mich. Das ist natürlich sehr wenig. Ich habe das Glück, dass ich zusätzlich Unterstützung durch Geberstaaten bekomme. Dadurch wird zum Beispiel eine zweite junge Mitarbeiterin (Beigeordnete Sachverständige) in Genf



Walter Kälin am 13. Mai 2009 in Berlin.

Foto: Ulrich Keller

im OHCHR, eine Mitarbeiterin beim Hohen Flüchtlingskommissar (UNHCR) und ein Mitarbeiter beim Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) bezahlt. Dies ergibt zusammengekommen doch ein richtiges Team. Auch Mittel für

»Manche Vertriebene sind 10, 20 oder, wie in Zypern, 30 Jahre fern von ihrer Heimat.«

zusätzliche Reisen, vor allem für die Arbeitsbesuche, kann ich darüber finanzieren. Zusätzlich werde ich unterstützt durch das »Brookings-Bern Project on Internal Displacement«, eine private Organisation. Im Rahmen dieses Projekts werden vor allem Studien erstellt, aber auch Ausbildungsprogramme durchgeführt und Workshops organisiert. Mit dieser zusätzlichen Unterstützung ist es möglich, professionelle Arbeit zu leisten.

Wer hat bei den Vereinten Nationen beim Thema Binnenvertriebene die Federführung?

Das hängt davon ab, um welches Thema es konkret geht. Die Vereinten Nationen haben im humanitären Bereich das »Cluster«-System eingeführt. Es werden also Sachbereiche festgelegt, in denen eine Organisation die Federführung übernehmen soll. Das heißt konkret, dass diese Organisation dafür Sorge trägt, dass die Aktivitäten aller relevanten Akteure koordiniert werden und dass Probleme gemeinsam angegangen werden, um erfolgreicher zu sein. UNHCR zum Beispiel ist zuständig für die Leitung der Vertriebenenlager und den Schutz der Vertriebenen; die Weltgesundheitsorganisation ist zuständig für den Bereich Gesundheit. Wenn es um Rückkehr, Wiedereingliederung und Wiederaufbau geht, dann ist das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen verantwortlich, zum Teil auch UNHCR. Insgesamt werden

Walter Kälin

Walter Kälin ist seit Herbst des Jahres 2004 Beauftragter des UN Generalsekretärs für die Menschenrechte Binnenvertriebener. Im Rahmen dieses Mandats hat er seither Länder wie Bosnien-Herzegowina, die Demokratische Republik Kongo, Kroatien, Nepal, Serbien-Montenegro und Sudan besucht. Seit Beginn seiner Arbeit legte er zu 16 Ländern Berichte vor. Diese Berichte dienen der betroffenen Regierung, aber auch internationalen Organisationen und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) als Grundlage für Maßnahmen zum Schutz von Binnenvertriebenen. Bereits 1998 hat er gemeinsam mit dem damaligen Amtsinhaber Francis M. Deng und anderen Rechtsexperten die ›Leitlinien betreffend Binnenvertreibung‹ ausgearbeitet, die 30 Empfehlungen für den Umgang mit Binnenvertriebenen enthalten.

Im September 2002 wurde der 1951 in Zürich geborene Rechtsprofessor der Universität Bern als unabhängiger Sachverständiger in den UN-Menschenrechtsausschuss gewählt – ein Amt, welches er bis 2008 innehatte. Zuvor war er von 1991 bis 1992 Sonderberichterstatter der UN-Menschenrechtskommission für Kuwait unter irakischer Besatzung.

Seine Ausbildung zum Juristen absolvierte er in Fribourg und Bern sowie später in Cambridge (USA). 1979 erwarb er sein Anwaltspatent und 1982 erlangte er mit seiner Dissertation zum Thema ›Das Prinzip des Non-Refoulement‹ den Dokortitel. Im Jahr 1985 wurde Kälin außerordentlicher Professor am Institut für öffentliches Recht an der Universität Bern. Seit 1988 ist er dort ordentlicher Professor und befasst sich vor allem mit Flüchtlingsrecht, internationalem Menschenrechtsschutz und schweizerischem Verfassungsrecht. Kälin war auch als Experte tätig unter anderem bei der Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung im Jahr 1999, für internationale Organisationen (UNDP, UNHCR) und für NGOs.

Kälin verfasste mehrere juristische Lehrbücher. Im Jahr 2004 hat er zudem mit dem umfangreichen Foto- und Lesebuch ›Das Bild der Menschenrechte‹ als Mitautor ein Werk für die breitere Öffentlichkeit geschaffen.

die Arbeiten durch den Koordinator für humanitäre Angelegenheiten, zurzeit John Holmes, koordiniert. Es handelt sich um ein komplexes System, in dem es nicht die eine Instanz oder die eine Person gibt, die hier zuständig ist.

Könnten man nicht doch OCHA als die federführende Organisation bezeichnen?

Soweit es um die unmittelbare Nothilfe geht, ja. Doch beispielsweise beim Wiederaufbau nicht, denn das ist keine Nothilfe.

Ist es nicht problematisch, wenn es für das Thema Binnenvertriebene keine eigene zuständige Organisation oder Institution gibt?

Es ist in der Tat eines der Probleme, dass die Verantwortung auf mehreren Schultern verteilt ist. Es kann nur funktionieren, wenn die verschiedenen Organisationen sehr gut zusammenarbeiten und sich abstimmen. Auf Länderebene ist der Koordinator für humanitäre Angelegenheiten dafür zuständig, dass die Organisationen gemeinsam die anstehenden Herausforderungen bewältigen. Manchmal funktioniert das zufriedenstellend, manchmal aber auch weniger gut. Die Probleme haben unter anderem damit zu tun, dass all diese Organisationen ein Kernmandat haben – im Fall von UNHCR etwa der Flüchtlingsschutz –, im Rahmen der »Cluster« aber teilweise Aufgaben übernehmen müssen, die über ihr rechtliches Mandat hinausgehen. In einem solchen Fall wird sich die Organisation, wenn es Zielkonflikte gibt, auf das Kernmandat beschränken. Aus dieser Spannung resultieren ganz klar Schwächen. Mittelfristig wird es nötig sein, die Mandate so auszudehnen, dass sie die ihnen zugewiesenen Aufgaben für die Binnenvertriebenen voll wahrnehmen können.

Binnenvertriebene genießen keinen völkerrechtlichen Schutz wie die Flüchtlinge mit einer eigenen Konvention. Warum?

Wie erwähnt unterscheiden sich Flüchtlinge von Binnenvertriebenen dadurch, dass sie in einen anderen Staat fliehen. Das Überschreiten der Grenze hat ganz praktische Konsequenzen. Wenn ich eine Grenze überschreite, in ein Land gehe, das mich nicht aufnehmen will, dann bin ich grundsätzlich rechtlos. Diese Lücke hat die Staatengemeinschaft durch das Konzept des so genannten internationalen Schutzes für Flüchtlinge gefüllt: Das heißt, die internationale Gemeinschaft übernimmt die Verantwortung auf der Grundlage der Flüchtlingskonvention und der Flüchtlingsstatus gewährt mir international verbürgte Rechte.

In meinem Heimatstaat habe ich demgegenüber einen grundsätzlichen Anspruch auf Schutz und Unterstützung durch meine Regierung. Diese, und nicht die internationale Gemeinschaft, ist für mich zuständig.

Binnenvertriebener zu sein, ist kein Rechtsstatus, sondern eine faktische Situation. Daraus ergeben sich spezifische Bedürfnisse, die ich nicht hätte, wenn ich nicht vertrieben worden wäre. Ich muss irgendwo eine Unterkunft finden, ich habe mein Eigentum verloren oder zurückgelassen und muss es irgendwie wiederbekommen. Ich bin an einem fremden Ort, wo ich schauen muss, wie ich Arbeit, Zugang zur Gesundheitsversorgung oder zu Schulen bekomme. Das sind alles ganz spezifische Bedürfnisse, die die Binnenvertriebenen haben. Für ihre Befriedigung ist primär der jeweilige Staat zuständig; die internationale Gemeinschaft spielt nur eine unterstützende Rolle. Das ist der große Unterschied zum System des internationalen Schutzes, wie er für die Flüchtlinge besteht.

Gleichwohl haben Ihr Vorgänger Francis Deng und Sie Richtlinien zum Schutz der Menschenrechte der Binnenvertriebenen erarbeitet.

Dass ich im eigenen Land bleibe und Anspruch auf Schutz von meiner Regierung habe, bedeutet ja nicht, dass ich ihn auch bekomme. Als Binnenvertriebener habe ich diesen Anspruch gemäß der Menschenrechtskonventionen und des humanitären Völkerrechts. Aber was nicht so klar ist: Was bedeutet dies eigentlich konkret? Die Freiheit zum Beispiel, seinen eigenen Wohnsitz zu wählen, ist in den Konventionen verankert. Aber was bedeutet dies im Hinblick auf den Schutz vor Vertreibung? Was bedeutet es im Hinblick auf die Frage, ob ich gezwungen werden kann, an meinen Herkunftsort zurückzukehren oder ob ich das Recht habe, auch dort mich einzuleben, wo ich während der Vertreibungsphase gewesen bin.

Wir haben in diesen Leitlinien¹ versucht, aus den allgemeinen Garantien der Menschenrechte und den Verträgen des humanitären Völkerrechts abzuleiten, was diese Rechte konkret für die Binnenvertriebenen bedeuten. So wurde aus den Leitlinien ein Katalog von 30 Artikeln. Diese lesen sich wie eine Konvention über die Rechte der Binnenvertriebenen. Sie befassen sich mit der Frage des Schutzes gegen Vertreibung, aber auch mit der Frage, wann der Staat Menschen zwingen darf, ihren Wohnort zu verlassen. Dies kann in gewissen Konstellationen legitim sein, beispielsweise eine Zwangsevakuierung aus Gefahrenzonen oder Umsiedlungen für ein vernünftiges Entwicklungsprojekt. Die Leitlinien legen fest, wann eine Vertreibung willkürlich ist und wann es sich um legitime Evakuierungen oder Umsiedlungen handelt.

Die meisten Artikel befassen sich mit den Rechten während der Vertreibung, sowohl den Freiheitsrechten als auch den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten; beispielsweise dem Anspruch auf Zugang zu Bildung. Sie befassen sich ferner mit den Rechten in der Rückkehrphase, etwa mit der Verantwortung der Regierung, Bedingungen zu schaffen, die eine Rückkehr ermöglichen, aber auch mit dem Recht der Vertriebenen zu entscheiden, ob sie zurückkehren oder ihr Leben in einem anderen Teil des Landes neu beginnen und sich dort integrieren wollen.

Welchen Status haben die Richtlinien heute? Sie wurden ja bereits 1998 von der Menschenrechtskommission verabschiedet.

Sie waren zu Beginn umstritten. Gewisse Staaten haben gesagt, diese Richtlinien sind nicht von uns, den Staaten, verhandelt worden, sie sind von Experten entwickelt worden. Aus diesem Grund können wir sie nicht als etwas akzeptieren, was uns wirklich leiten soll. Es war eine Minderheit, aber doch eine lautstarke Minderheit. Inzwischen haben wir einen Durchbruch erzielt. Seit dem Jahr 2005 erkennen die Staaten einstimmig an, dass diese Richtlinien ein wichtiger internationaler Rahmen für den Schutz der Bin-

nenvertriebenen sind. Sie wurden in verschiedenen Resolutionen der Generalversammlung und des Menschenrechtsrats bekräftigt.²

Wie viele Staaten haben die Richtlinien in ihre Gesetzgebung übernommen?

Zurzeit sind es 15 Staaten, die diese Richtlinien entweder auf dem Weg der Gesetzgebung oder auf dem Weg der Anwendung in ihre eigene Rechtsprechung übernommen haben. Dies sind 15 von 40 bis 50 Staaten, in denen es Binnenvertriebene gibt. Ich hoffe und ich erwarte, dass in nächster Zeit sehr viel mehr Staaten hinzukommen. Die Hoffnung gründet sich darauf, dass die Afrikanische Union (AU) voraussichtlich im Oktober 2009 eine Konvention über die Unterstützung und den Schutz von Binnenvertriebenen³ verabschiedet wird. Die Konvention sieht vor, dass die unterzeichnenden Staaten verpflichtet sind, in diesem Bereich nationale Gesetze zu erlassen.

»Es gibt nach wie vor Staaten, die sehr auf ihre Souveränität bedacht sind und die darauf bestehen, Binnenvertreibung sei eine innere Angelegenheit der Staaten.«

In einer Teilregion Afrikas, dem Gebiet der Großen Seen, wurde im Rahmen des Friedensprozesses ein verbindliches Protokoll verabschiedet. Es verpflichtet die Staaten, diese Richtlinien in die Landesgesetze zu inkorporieren. Die Arbeit beginnt dort erst, aber es ist doch eine interessante Perspektive. Gerade weil Afrika der Kontinent der Binnenvertreibung ist, ist es auch wichtig, dass vor allem dort die Länder diese Arbeit auf sich nehmen.

Würden Sie es begrüßen, wenn aus den Richtlinien eine Konvention würde?

Gegenwärtig ist dies auf UN-Ebene schwer zu verwirklichen. Es gibt nach wie vor Staaten, die sehr auf ihre Souveränität bedacht sind und die darauf bestehen, Binnenvertreibung sei eine innere Angelegenheit der Staaten. Ich fürchte, dass das, was wir heute in Verhandlungen erreichen würden, unterhalb des bestehenden Schutzstandards der Richtlinien bleiben könnte. Dies wäre natürlich ein Rückschritt.

¹ Vgl. Leitlinien betreffend Binnenvertreibungen, UN-Dok. E/CN.4/1998/53/Add.2 v. 11.2.1998, <http://www.un.org/Depts/german/wiso/e-cn4-1998-53-add.2.pdf>; Englisch: http://www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/idp_gp/idp.html

² UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 132; UN-Dok. A/RES/62/153 v. 18.12.2007, Abs. 10; Human Rights Council resolution 6/32, Abs. 5 v. 14.12.2007.

³ African Union, Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa.



Binnenvertriebene im Manik Farm Camp werden medizinisch versorgt. Vavunyia, Sri Lanka 2009.

UN-Foto: Eskinder Debebe

Gewisse Hoffnungen hege ich hingegen auf regionaler Ebene. Ich habe die Konvention der AU genannt und man wird sehen, ob Europa mit seinen drei Millionen Binnenvertriebenen hier dem Modell Afrikas folgen wird oder die Organisation Amerikanischer Staaten. Der Prozess findet von unten nach oben statt. Das heißt, zuerst werden nationale Gesetze geschaffen, dann regionale Konventionen und wenn eine kritische Masse erreicht ist, könnte auch auf UN-Ebene eine Konvention erarbeitet werden.

Ist das Konzept der Schutzverantwortung, ›Responsibility to Protect‹, für Ihre Arbeit hilfreich? Kann man es mit der Problematik der Binnenvertreibung verbinden?

Theoretisch könnte man das. Praktisch ist die Diskussion über die ›Responsibility to Protect‹ sehr schwierig geworden. Sie wird in New York vor allem unter dem Gesichtspunkt geführt, wann sich aus humanitären Gründen Waffeneinsatz rechtfertigen lässt. Auch wenn dies natürlich nur im Extremfall in Frage kommt, befürchten viele Staaten, dass dieses Konzept der Rechtfertigung militärischer Intervention dient. Richtig verstanden geht es bei dieser Schutzverantwortung um Verantwortung auf allen Ebenen. Dies beginnt bei den lokalen Behörden und Organisationen, geht über die nationalen Regierungen bis hin zu internationalen Organisationen. Erst im Extremfall kommt das Mittel der militärischen Intervention von außen überhaupt in Frage. Aber wie gesagt, im Moment ist die Diskussion in New York verkürzt und konzentriert sich nur auf diese militärische Dimension. Daher unterstützt und erleichtert beim jetzigen Diskussionsstand das Konzept meine Arbeit nicht.

Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen hat im Juni 2007 einen Verhaltenskodex für alle UN-Son-

derbeauftragten und Sonderberichterstatter verabschiedet. Schränkt dieser Kodex Ihre Arbeit ein?

Der Kodex war sehr umstritten. Es gab äußerst problematische Vorschläge dafür. Was schließlich verabschiedet wurde, damit kann ich leben. Ich hatte auch schon Gelegenheit, mich auf den Kodex zu beziehen, bei schwierigen Diskussionen mit Regierungen, die mir das eine oder andere vorgeworfen haben. In solchen Fällen ist es gut, wenn man einen klaren verbindlichen Rahmen hat. Von daher würde ich nicht sagen, dass der Kodex meine Arbeit behindert.

Wie gehen Sie mit der Presse um? Es ist ja auch Teil des Verhaltenskodex, dass die Berichterstatter zuerst die Regierung informieren sollen und dann erst die Presse. Haben Sie schon versucht, wenn Sie mit einer Regierung nicht weiter kamen, über die Medien Druck auszuüben?

Man muss hier zwei Dinge unterscheiden. Was sich eingespielt hat und was die Regierungen in aller Regel auch akzeptieren, ist, dass am Ende des Besuchs eine Pressemitteilung veröffentlicht wird. Das ist Standard. Dies läuft konkret so, dass ich am Ende des Besuchs ein ›Debriefing‹ mache. Ich teile also der Regierung meine Schlussfolgerungen und Empfehlungen mit und erkläre, was ich gegenüber der Öffentlichkeit sagen werde. Das ist unproblematisch.

Wenn es Situationen betrifft, die nichts mit einem meiner Länderbesuche zu tun haben, baue ich auf den Dialog mit der Regierung, indem ich etwa Briefe schreibe. In jedem Fall stelle ich im Vorfeld den Text der Pressemitteilung den Regierungen über ihre Vertretungen in Genf zu, so dass die Regierung davon Kenntnis nehmen kann.

Man könnte allerdings den entsprechenden Paragraphen des Verhaltenskodex auch anders auslegen, so wie Sie es gerade gemacht haben. Dass man an die Öffentlichkeit erst dann gehen kann, wenn man über Jahre hinweg keinen Fortschritt erzielt hat. Aber das ist nicht die Praxis und das ist auch nicht das, was die Regierungen wirklich erwarten.

Ist die Korrespondenz zwischen Ihnen und den Regierungen öffentlich?

Meine Berichte der offiziellen Länderbesuche sind öffentlich. Briefliche Interventionen und Schlussfolgerungen im Anschluss an einen Arbeitsbesuch sind hingegen nicht öffentlich. Meine Berichterstattung über diese Aktivitäten wiederum ist öffentlich. In meinen Jahresberichten an den Menschenrechtsrat und die Generalversammlung sind immer Abschnitte über die Arbeitsbesuche enthalten, in denen die wesentlichen Punkte erwähnt sind.

Was passiert, wenn Sie im Menschenrechtsrat in Genf berichtet haben? Welche Mittel haben Sie oder die UN, um Ihren Empfehlungen Nachdruck zu verleihen?

Unmittelbar danach geschieht eigentlich nichts, weil der Menschenrechtsrat nicht operativ tätig ist. Im besten Fall akzeptieren die Regierungen zumindest einzelne meiner Empfehlungen. Ich habe mehrfach erlebt, dass bei der Antwort auf meinen Vortrag die Regierung angekündigt hat, dieses oder jenes zu tun oder, wenn einige Zeit zwischen Besuch und Berichterstattung liegt, auch schon gewisse Maßnahmen ergriffen hat. Das ist natürlich wichtig und wertvoll. Darüber hinaus aber ist es nicht der Menschenrechtsrat, der das ›Follow-up‹ gewährleisten kann, sondern die Regierung zusammen mit den Organisationen vor Ort.

Mit mehreren Regierungen führe ich seit Jahren einen Dialog. Das heißt, ich kehre dorthin für Arbeitsbesuche zurück; ich arbeite ganz eng mit den dortigen Organisationen zusammen und setze mich häufig mit den Geberstaaten zusammen, um zu sehen, welche Aktivitäten unterstützt werden können und sollten. Auf diese Art und Weise sehe ich, dass – natürlich nicht immer und überall, aber doch immer wieder – konkrete Maßnahmen umgesetzt werden.

Im Jahr 2010 soll ihr Mandat erneut geprüft und neu ausgehandelt werden. Was hoffen und was fürchten Sie?

Meine Amtszeit endet nächstes Jahr und kann nicht verlängert werden. Ich hoffe und gehe davon aus, dass das Mandat als solches erneuert und ein Nachfolger oder eine Nachfolgerin bestimmt wird. Das Problem der Binnenvertreibung ist groß, und das Mandat als solches ist nicht umstritten im Menschenrechtsrat. Ich habe bei meiner Mandatserneuerung von allen Regionalgruppen im Rat ganz klar Unterstützung bekommen. Das finde ich insofern interessant, als dass es ein Mandat ist, das über den eng gefassten Menschenrechtsbereich hinausgeht. Vieles hat mit humanitärer Hilfe zu tun; anderes betrifft Friedensfragen. Ich arbeite zusammen mit der Kommission für Friedenskonsolidierung in New York. Mit anderen Worten: Es ist nicht das typische Menschenrechtsmandat, bei dem es eher darum geht, auf massive Verstöße hinzuweisen und in Einzelfällen zu intervenieren. So gesehen könnte der Rat auch sagen, das Mandat sei zu breit angelegt. Aber da spüre ich Unterstützung.

Was befürchten Sie?

Ich befürchte, dass es aus verschiedenen Gründen künftig nicht mehr möglich sein wird, dass mein Nachfolger/meine Nachfolgerin den Titel des Beauftragten des Generalsekretärs trägt. Dies liegt daran, dass der Menschenrechtsrat beschlossen hat, die Mandatsinhaber selbst zu bestimmen. Der Beauftragte hingegen wird vom Generalsekretär ernannt. Wenn wir keine andere Lösung finden, folgt daraus, dass diese Person nicht ähnlich guten Zugang innerhalb der UN wie ich hat, dass sie nicht so eng mit den Organisationen zusammenarbeiten kann und dass sie

nicht den direkten Zugang zu den UN-Länderteams hat. Vor allem im Bereich des ›Follow-up‹ ist das, was ich hier aufgebaut habe, nicht sichergestellt. Da müsste eine Lösung gefunden werden, die, auch wenn sich der Titel ändert, weiterhin sicherstellt, dass der Nachfolger/die Nachfolgerin in der ganzen Breite arbeiten kann. Alles andere wäre eine Schwächung.

»Die UN können es sich nicht leisten, kein klar mit den UN identifiziertes Mandat zu Binnenvertriebenen zu haben.«

Wenn man sich das Ausmaß des Problems vor Augen führt, können es sich die UN meiner Ansicht nach nicht leisten, kein klar mit den UN identifiziertes Mandat zu Binnenvertriebenen zu haben. Es braucht hier ein sichtbares Mandat, und zwar nicht nur ein Mandat eines unabhängigen Experten, der nicht die UN vertritt, sondern dieser Bericht erstattet. Wir werden sehen, welche Lösung gefunden werden kann. Mit dieser Sichtweise stoße ich jedoch auf großes Verständnis sowohl im UN-Sekretariat als auch bei gewissen Staaten.

Also werden Sie in der nächsten Zeit Lobby-Arbeit betreiben?

Genau, nicht für mich selbst als Person, aber für mein Mandat und meine Nachfolger.

Was sollte in fünf oder zehn Jahren im Bereich Binnenvertriebene erreicht sein?

Erstens wünsche ich mir, dass dieses ›Cluster‹-System, also die Zusammenarbeit der Organisationen, besser funktioniert. Vor allem auch dadurch, dass die Organisationen die Kapazitäten intern aufbauen, um mit den spezifischen Problemen von Vertriebenen umzugehen. Ich wünsche mir zweitens bessere Finanzierungsmechanismen, um mehr Kontinuität in der Arbeit zu haben. Dies betrifft vor allem die Wiederaufbauphase. Wir haben heute gesicherte Finanzierungsmechanismen für die unmittelbare Nothilfe, aber nicht, wenn es um Rückkehr, Wiedereingliederung und Wiederaufbau geht.

Mein Hauptwunsch ist natürlich, dass es künftig weniger Binnenvertriebene geben wird. Das heißt, weniger Konflikte beziehungsweise dort, wo es Konflikte gibt, weniger Verletzungen des humanitären Völkerrechts. Diese Verletzungen sind ein ganz zentraler Faktor für die große Zahl von Binnenvertriebenen.

Das Gespräch fand am 13. Mai 2009 in Berlin statt.

Die Fragen stellte Anja Papenfuß.