

A G E N D A
FÜR DEN
FLÜCHTLINGSSCHUTZ

DEUTSCHE AUFLAGE
Dezember 2003

www.unhcr.de

www.unhcr.at

Koordination von Übersetzung und Druck: UNHCR Österreich

INHALTSVERZEICHNIS

<i>Vorwort des Hohen Flüchtlingskommissars</i>	5 bis 7
<i>Überblick</i>	9 bis 20
Agenda für den Flüchtlingschutz	
<i>Einleitung</i>	23 bis 25
<i>Erklärung der Vertragsstaaten</i>	26 bis 32
<i>Aktionsprogramm</i>	33 bis 104
ZIEL 1 <i>Verbesserte Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und ihres Protokolls von 1967</i>	35 bis 49
ZIEL 2 <i>Schutz für Flüchtlinge innerhalb größerer Migrationsbewegungen</i>	52 bis 59
ZIEL 3 <i>Gleichmäßigere Aufteilung der Lasten und Verantwortlichkeiten sowie Schaffung von Kapazitäten für die Aufnahme und den Schutz von Flüchtlingen</i>	64 bis 71
ZIEL 4 <i>Effektiverer Umgang mit Sicherheitsfragen</i>	76 bis 81
ZIEL 5 <i>Intensivere Suche nach dauerhaften Lösungen</i>	86 bis 96
ZIEL 6 <i>Berücksichtigung des Schutzbedürfnisses von Flüchtlingsfrauen und Flüchtlingskindern</i>	99 bis 104

Dokumentenliste

105 bis 114

*Allgemeiner Beschluss zum internationalen
Rechtsschutz Nr. 92 (LIII) – 2002
Exekutivkomitee für das Programm des Hohen
Flüchtlingskommissars*

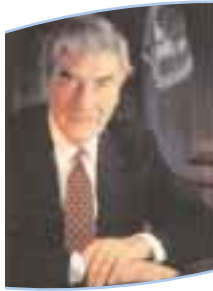
117 bis 119

*Resolution A/RES/57/187
Generalversammlung der Vereinten Nationen*

121 bis 126

Fotonachweis

128



VORWORT DES HOHEN FLÜCHTLINGSKOMMISSARS DER VEREINTEN NATIONEN

Mein Amt nahm die Globalen Konsultationen zum internationalen Flüchtlingsschutz Ende 2000 in der Absicht auf, die Staaten und andere Partner zu einem umfassenden Dialog über den Flüchtlingsschutz zu versammeln. Ziel dieser Initiative war es, Möglichkeiten zu prüfen, wie der bestehende internationale Flüchtlingsschutz mit neuem Leben erfüllt und gleichzeitig seine Flexibilität zur Bewältigung neuer Probleme erhalten werden kann. Das Ergebnis ist diese gemeinsam erstellte Agenda für den Flüchtlingsschutz, die 2002 vom UNHCR-Exekutivkomitee gebilligt und von der Generalversammlung der Vereinten Nationen begrüßt wurde.

Seit meinem Amtsantritt als Hoher Flüchtlingskommissar im Januar 2001 bin ich zunehmend zu der Überzeugung gelangt, dass Schutz im Exil nicht ausreicht. Flüchtlinge brauchen Schutz und Lösungen. Die vorliegende Agenda für den Flüchtlings-

schutz betont nachdrücklich, dass beides notwendig ist, damit Flüchtlinge ein neues, menschenwürdiges Leben beginnen können und nicht mehr auf internationalen Schutz angewiesen sind.

Die heutigen Flüchtlingssituationen verlangen von der internationalen Gemeinschaft mehr denn je eine Verbesserung der globalen Strukturen für die Bewältigung der Flüchtlingsproblematik. Die Agenda für den Flüchtlingsschutz bietet diesbezüglich sowohl realistische als auch ambitionierte Lösungen an. Realistisch deshalb, weil sie Ausdruck eines gemeinsamen Verständnisses der Schutzproblematik sind, das im Zuge des von den Globalen Konsultationen initiierten breiten Dialogs entstanden ist. Und ambitioniert, weil sie auf der Erkenntnis beruhen, dass Verbesserungen im Flüchtlingsschutz nur durch eine bedeutend intensivere multilaterale Zusammenarbeit und durch die gemeinsame Verpflichtung, die derzeit vorhandenen Lücken im Flüchtlingsschutz durch neue, praktische Vorkehrungen zu schließen, erreicht werden können. Wir brauchen neue Ansätze, Instrumente und Standards, um das derzeitige Schutzsystem zu festigen und den rechtlichen wie auch persönlichen Schutz der Flüchtlinge besser abzusichern.

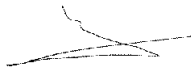
Wie in der auf der Ministertagung im Dezember 2001 in Genf verabschiedeten Erklärung der Vertragsstaaten und in der Agenda für den Flüchtlingsschutz festgestellt, ist und bleibt die Genfer Flüchtlingskonvention der Eckpfeiler des internationalen Flüchtlingsschutzes, doch sie allein reicht nicht aus. Zweck der Agenda für den Flüchtlingsschutz ist es daher, auf der Konvention weiter aufzubauen. Ich nenne das den „Konvention-Plus“-Ansatz.

Das „Plus“ bezieht sich auf die Ausarbeitung von Sondervereinbarungen oder multilateralen Übereinkünften, durch die eine

ausgewogenere Lastenteilung erreicht wird und die Länder des Nordens und des Südens gemeinsam an dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge arbeiten. Das verlangt unter anderem umfassende Aktionspläne zur Bewältigung von Massenfluchtbewegungen und Vereinbarungen über „Sekundärbewegungen“, in denen die Rollen und Aufgaben der Herkunfts-, Transit- und potenziellen Zielländer besser definiert werden. Dazu gehören auch Vereinbarungen über eine gezieltere Entwicklungshilfe für die Herkunftsregionen der Flüchtlinge und multilaterale Verpflichtungen in Bezug auf die Neuansiedlung (*Resettlement*)^{*} von Flüchtlingen.

Mit dieser Publikation wird dem Ersuchen des UNHCR-Exekutivkomitees entsprochen, die Agenda für den Flüchtlingsschutz einer weiten Verbreitung zuzuführen und Partner aktiv in Folgeaktivitäten einzubeziehen. Dieser Prozess hat bereits begonnen. UNHCR blickt einer kontinuierlichen, noch intensiveren Zusammenarbeit mit den Staaten, zwischenstaatlichen und Nichtregierungs-Organisationen, den in der Entwicklungshilfe tätigen Partnern und den Flüchtlingen selbst bei der weiteren Umsetzung der Agenda für den Flüchtlingsschutz in den kommenden Jahren erwartungsvoll entgegen.

Ruud Lubbers



^{*}Das englische Wort *Resettlement* wird gewöhnlich mit Weiterwanderung oder Neuansiedlung übersetzt, wobei die Ansiedlung in einem anderen als dem Erstzufluchtsland erfolgt.

AGENDA FÜR DEN FLÜCHTLINGSSCHUTZ

Überblick

Nach 18-monatigen Erörterungen zwischen Regierungen, zwischenstaatlichen und Nichtregierungs-Organisationen (NROs), Experten im Flüchtlingsbereich und UNHCR – den so genannten Globalen Konsultationen zum internationalen Flüchtlingschutz – verabschiedeten UNHCR und die Staaten eine gemeinsame Agenda für den Flüchtlingschutz. Die Agenda ist ein anspruchsvolles, doch praxisorientiertes Aktionsprogramm zur Verbesserung des Schutzes für Flüchtlinge und Asylsuchende in aller Welt. Sie soll als Leitfaden für konkrete Maßnahmen nicht nur seitens UNHCR, sondern auch seitens der Regierungen, NROs und anderer Partner dienen.

Die Agenda ist zwar kein rechtlich bindender Text, doch hat sie großes politisches Gewicht, da sie das Ergebnis eines breiten Konsenses in der Frage ist, welche konkreten Maßnahmen getroffen werden können und sollen, um bestimmte vereinbarte Ziele des Flüchtlingschutzes zu verwirklichen. In der Agenda werden nicht alle Schutzprobleme angesprochen, mit denen

Flüchtlinge heute konfrontiert sind, sondern nur jene Fragen und Tätigkeitsbereiche, in denen durch multilaterales Engagement und multilaterale Zusammenarbeit Verbesserungen erreicht werden können. Die Agenda bekräftigt einerseits bestimmte politische Vorgaben für UNHCR und gibt Anleitungen für dessen operative Planung, fordert aber andererseits auch die Regierungen und Partnerorganisationen dazu auf, ihren Teil zur Aufrechterhaltung und Verstärkung des internationalen Schutzsystems beizutragen.

Die Agenda besteht aus zwei Abschnitten: der Erklärung der Vertragsstaaten und einem Aktionsprogramm. Die Erklärung wurde im Dezember 2001 am Ende der Ministertagung der Vertragsstaaten des *Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* bzw. seines *Protokolls von 1967* verabschiedet. Mit dieser Erklärung bekräftigten die Vertragsstaaten die Gültigkeit des Abkommens (der *Genfer Flüchtlingskonvention*); sie bekannten sich zur Einhaltung ihrer darin enthaltenen Verpflichtungen und zur Wahrung der in der *Genfer Flüchtlingskonvention* und deren *Protokoll* verankerten Werte und Grundsätze. Die Erklärung bildet somit die Grundlage des gesamten Aktionsprogramms.

Im Aktionsprogramm sind konkrete Einzelziele und Aktivitäten aufgeführt, die in sechs miteinander verknüpfte Gesamtziele aufgliedert sind: verbesserte Umsetzung der *Genfer Flüchtlingskonvention von 1951* und ihres *Protokolls von 1967*; Schutz für Flüchtlinge innerhalb größerer Migrationsbewegungen; gleichmäßigere Aufteilung der Lasten und Verantwortlichkeiten und Schaffung von Kapazitäten für die Aufnahme und den Schutz von Flüchtlingen; effektiverer Umgang mit Sicherheitsfragen; intensivere Suche nach dauerhaften Lösungen und Berück-

sichtigung des Schutzbedürfnisses von Flüchtlingsfrauen und Flüchtlingskindern. Alle diese Ziele sind gleichermaßen wichtig. Bestimmte Themen, wie die Lastenteilung und ein verbesserter Schutz für Flüchtlingsfrauen und Flüchtlingskinder, ziehen sich durch die ganze Agenda.

1

Die *Genfer Flüchtlingskonvention von 1951* und ihr *Protokoll von 1967* sind das Fundament des internationalen Flüchtlingsschutzsystems. Die **verbesserte Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und ihres Protokolls von 1967** ist daher der erste Schritt zur Förderung des Schutzes für Flüchtlinge und Asylsuchende. Im Aktionsprogramm werden dazu mehrere Möglichkeiten aufgezeigt, etwa Bemühungen um einen weltweiten Beitritt zur *Genfer Flüchtlingskonvention* und zu ihrem *Protokoll*, die Verbesserung der Asylverfahren in den einzelnen Staaten und Bemühungen zur Harmonisierung dieser Verfahren zwischen den Staaten, die Bereitstellung anderer Schutzformen für jene Personen, die Schutz benötigen, aber möglicherweise nicht der Definition in der *Genfer Flüchtlingskonvention* entsprechen, und, im Gegenzug, sofortige Schritte zum Ausschluss jener Personen, die keinen internationalen Schutz verdienen.

Innerhalb der einzelnen Länder werden die Regierung, NROs und UNHCR dazu aufgerufen, ein Klima zu schaffen, das dem Flüchtlingsschutz förderlicher ist. Dazu ist es notwendig, darauf hinzuwirken, dass den Flüchtlingen größere Achtung entgegengebracht wird, etwa durch öffentliche Aufklärungskampagnen, dass angemessene Aufnahmeeinrichtungen für Asylsuchende vorhanden sind, dass jeder Asylsuchende und Flüchtling einzeln registriert wird und entsprechende Dokumente erhält und dass

systematische Vorgehensweisen für den Fall von Massenfluchtbewegungen entwickelt werden.

Ebenso wichtig ist es, sich mit den auslösenden Faktoren großer Bevölkerungsbewegungen auseinander zu setzen. Im Aktionsprogramm werden die Staaten, zwischenstaatlichen Organisationen und UNHCR aufgefordert, sich mit den tieferen Ursachen von Flüchtlingsbewegungen, vor allem bewaffneten Konflikten, zu befassen und mehr – sowohl finanzielle als auch personelle – Ressourcen für die konsequentere Achtung der Menschenrechte, der demokratischen Werte und der verantwortungsvollen Staatsführung („good governance“) in den Herkunftsländern von Flüchtlingen und zur Unterstützung der Bemühungen der Vereinten Nationen um Konfliktverhütung, Konfliktbeilegung und Friedenserhaltung zur Verfügung zu stellen.

②

Flüchtlinge bewegen sich innerhalb größerer Migrationsströme, die auch Wirtschaftsmigranten und andere Kategorien von Migranten einschließen. Da die Migrationsmöglichkeiten begrenzt sind, versuchen viele Menschen, die keine Flüchtlinge sind, als Asylsuchende in die Zielländer zu gelangen. **Schutz für Flüchtlinge innerhalb größerer Migrationsbewegungen** kann erreicht werden, wenn die Staaten, wie in der Agenda gefordert, ein politisches Instrumentarium zur Migrationssteuerung entwickeln, das den Flüchtlingsschutz nicht gefährdet und durch Entlastung des Asylwesens ein positiveres Umfeld für Asylsuchende schafft. UNHCR, die Internationale Organisation für Migration, andere zwischenstaatliche Organisationen und die Staaten müssen mehr Daten über die Zusammenhänge zwischen Asyl und Migration sammeln, um die „Push“- und „Pull“-Migrationsfaktoren – jene Faktoren, die Menschen aus ihrer Hei-

mat treiben bzw. sie in andere Staaten locken – besser zu verstehen und um mehr über Menschensmuggel, Schlepperrouten und andere Aspekte jener komplexen Mischströme, in denen sich auch Flüchtlinge befinden, zu erfahren.

Die Staaten werden ermutigt, dafür Sorge zu tragen, dass jede von ihnen ergriffene Maßnahme zur Kontrolle der Einwanderung Garantien enthält, die jenen Personen Zugang zu internationalem Schutz gewährt, die ihn benötigen. Diese Art von Garantien sollte auch bei Rettungseinsätzen auf See und bei allen Versuchen, Migranten vor Erreichen ihres Zielortes aufzuhalten, gelten. Ferner sind Strategien zu entwickeln, durch die sichergestellt wird, dass Asylsuchende, bei denen kein internationaler Schutzbedarf festzustellen ist, rasch aber auf humane Weise und unter voller Achtung ihrer Menschenrechte und ihrer Würde in ihre Heimatländer zurückgeschickt werden.

Das Aktionsprogramm ruft außerdem zum Kampf gegen den Menschenhandel und Menschensmuggel auf. Es ermutigt die Staaten, dem *Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität von 2000* und den dazugehörigen Protokollen beizutreten, an potenzielle Migranten gerichtete Informationskampagnen durchzuführen, in denen vor den Gefahren des Menschensmuggels und Menschenhandels gewarnt und auf legale Zuwanderungsmöglichkeiten aufmerksam gemacht wird, und die Strafen publik zu machen, die sie gegen Menschenhändler verhängen.

In der Erklärung der Vertragsstaaten wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das internationale Flüchtlingsschutzsystem

durch multilaterale Zusammenarbeit gefestigt wird. Die im Aktionsprogramm vorgeschlagenen Aktivitäten beruhen auf dem Konzept, dass die **Lasten und Verantwortlichkeiten gleichmäßiger aufgeteilt und Kapazitäten für die Aufnahme und den Schutz von Flüchtlingen geschaffen** werden müssen. Um dieses Ziel zu erreichen, soll UNHCR gemeinsam mit den Staaten, vor allem mit den Erstasystaaten, konkrete Vereinbarungen zur Lastenteilung ausarbeiten, die bei Massenfluchtbewegungen sowie zur Lösung von lang andauernden Flüchtlingssituationen zur Anwendung kommen. Der Hohe Flüchtlingskommissar prägte für diesen gesamten Fragenkomplex den Begriff „Konvention Plus“, da beabsichtigt ist, ergänzend zur *Genfer Flüchtlingskonvention* Sondervereinbarungen und multilaterale Übereinkommen für eine effektivere Aufteilung der Verantwortlichkeiten zu treffen. Die Staaten werden überdies gemeinsam mit UNHCR, anderen zwischenstaatlichen Organisationen und NROs bestrebt sein, ihre Kapazitäten für den Flüchtlingsschutz auszubauen, indem sie sich unter anderem verstärkt um die Deckung von Grundbedürfnissen wie Bildung und Berufsausbildung bemühen. Das Programm fördert auch die Verankerung von Flüchtlingsbelangen in nationalen, regionalen und multilateralen Entwicklungsplänen. So wird den Staaten etwa nahe gelegt, einen bestimmten Prozentsatz ihrer Entwicklungsgelder nach Möglichkeit in Programme zu investieren, die sowohl den Flüchtlingen als auch der örtlichen Bevölkerung in den Aufnahmeländern zugute kommen.

Die Staaten werden außerdem dazu ermutigt, verstärkt auf Neuan-siedlung als Schutzinstrument und gleichzeitig als Mittel zur Lastenteilung zu setzen, vor allem in Situationen von Massenfluchtbewegungen. Und da geteilte Verantwortung die Mitwirkung der unterschiedlichsten im Flüchtlingsbereich tätigen

Partner verlangt, möchte das Aktionsprogramm die Beziehungen zur Zivilgesellschaft, unter anderem zu den NROs, stärken und basisorientierte Schutzsysteme innerhalb der Flüchtlingsbevölkerung fördern.

4

Ein weiteres Ziel des Programms, der **effektivere Umgang mit Sicherheitsfragen**, gilt den zahllosen Sicherheitsproblemen, mit denen Flüchtlinge konfrontiert sind. Flüchtlinge, vor allem Flüchtlingsfrauen und Flüchtlingskinder, sind durch den Zusammenbruch sozialer und kultureller Netze, die Trennung oder den Verlust von Angehörigen und ihrer Gemeinschaft und durch die Tatsache, dass Straftaten gegen Flüchtlinge ungeahndet bleiben, Übergriffen hilflos ausgeliefert. Allzu oft kommt es vor, dass Flüchtlingsfrauen vergewaltigt, entführt oder Opfer von Menschenhändlern werden, wobei die Täter unter den Flüchtlingen selbst, in der örtlichen Bevölkerung, unter Mitarbeitern der lokalen Behörden oder dem humanitären Hilfspersonal zu finden sind. Vor allem Mädchen werden oft Opfer von sexueller Ausbeutung, Gewalt und Misshandlung, und Flüchtlingskinder sowie jugendliche Flüchtlinge werden häufig von bewaffneten Gruppen und nationalen Streitkräften zwangsrekrutiert.

Das Aktionsprogramm schlägt Maßnahmen vor, durch die sichergestellt werden soll, dass die Staaten und UNHCR durch gemeinsame Bemühungen dafür sorgen, dass der zivile Charakter des Asyls erhalten bleibt. Dazu gehört etwa, dass bewaffnete Elemente aus den Flüchtlingspopulationen entfernt werden und die Staaten, UNHCR, die UN-Abteilung für Friedenseinsätze und andere UN- und zwischenstaatliche Organisationen Vereinbarungen treffen, die die Sicherheit von Flüchtlingen garantieren.

Zum Schutz von Flüchtlingskindern und jugendlichen Flüchtlingen vor Zwangsrekrutierung sollen die Staaten für deren Zugang zu Bildung und Berufsausbildung sorgen und die Flüchtlingsbevölkerung darüber aufklären, wie sie sich vor militärischer Rekrutierung schützen kann. Die Staaten werden angehalten, das *Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten aus dem Jahr 2000* zu ratifizieren. Ferner werden die Staaten, UNICEF, UNHCR und andere im Flüchtlingsbereich tätige Partner wo immer möglich Programme zur Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung von Kindersoldaten, die aus der Flüchtlingsbevölkerung stammen, einrichten.

Dem Problem der altersbedingten, sexuellen und geschlechtsspezifischen Gewalt soll durch eine Beschwerdemöglichkeit für Flüchtlinge sowie durch Mechanismen begegnet werden, die es ermöglichen, alle Straftäter zur Rechenschaft zu ziehen. Bildungs- und Aufklärungsprogramme über diese Formen der Gewalt werden sich an Männer, Frauen und Kinder richten. Allen im Flüchtlingsbereich tätigen Partnern sollen die Rechte und Bedürfnisse ehemaliger Opfer von sexueller Ausbeutung, Gewalt und sonstigen Übergriffen bewusst gemacht werden.

5

Einer der wichtigsten Bestandteile des internationalen Schutzes ist die **Suche nach dauerhaften Lösungen** für die Flüchtlinge. Das Aktionsprogramm ermutigt die Herkunftsländer, die Aufnahmeländer, UNHCR, humanitäre Partnerorganisationen einschließlich NROs und die Flüchtlinge, die freiwillige Repatriierung, die Integration vor Ort und die Neuansiedlung (*Resettlement*) zu einem umfassenden Ansatz auf der Suche nach

dauerhaften Lösungen zu vereinen, vor allem für Flüchtlings-situationen, die seit langem andauern. Das sieht auch die Konvention-Plus-Initiative des Hohen Flüchtlingskommissars vor.

Das wichtigste Ziel ist es, die Bedingungen für die freiwillige Repatriierung zu verbessern und die Heimkehr auf Dauer zu ermöglichen. Die Herkunftsländer werden gemeinsam mit UNHCR und anderen Partnern, unter ihnen auch der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte, das Recht auf Rückkehr achten und für die persönliche, rechtliche und materielle Sicherheit von Rückkehrern eintreten – durch Amnestien, Menschenrechtsgarantien und Maßnahmen, die es allen Rückkehrern, auch den Frauen unter ihnen, ermöglichen, ihr Eigentum wieder in Besitz zu nehmen. Es werden Programme erarbeitet, um die Versöhnung zwischen den Rückkehrern und der örtlichen Bevölkerung zu fördern und sicherzustellen, dass für die Rückkehrer Bildungschancen einschließlich Berufsausbildung zur Verfügung stehen. Die Frauen unter den Rückkehrern werden ermutigt, gleichberechtigt am Friedens- und Versöhnungsprozess mitzuwirken.

Zur Förderung der Integration vor Ort werden die Staaten prüfen, wann, wo und wie sie einen sicheren Rechtsstatus und Niederlassungsrechte gewähren können, etwa auch die Möglichkeit der Einbürgerung im Asyl-land für jene Flüchtlinge, die sich in hohem Maße in gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Hinsicht integriert haben. Internationale und regionale Partner in der Entwicklungszusammenarbeit werden ihren Teil dazu beitragen, indem sie dafür sorgen, dass die nötigen Ressourcen zur Förderung der wirtschaftlichen Eigenständigkeit der Flüchtlinge und zur Gewährleistung der Lebensfähigkeit der örtlichen Aufnahmegemeinden vorhanden sind.

Die Möglichkeiten zur Neuansiedlung sowohl als Schutzinstrument als auch als dauerhafte Lösung werden erweitert. UNHCR wird Staaten, die noch keine Weiterwanderungsprogramme durchführen, dazu ermutigen, Neuansiedlungsplätze zur Verfügung zu stellen. Jene Staaten, die bereits Weiterwanderungsmöglichkeiten anbieten, werden ermutigt, ihre Kontingente zu erhöhen, den Kreis der von ihnen aufgenommenen Flüchtlingsgruppen zu erweitern und flexiblere Neuansiedlungskriterien einzuführen. Ferner werden die Staaten und UNHCR die Registrierungsdaten der Flüchtlinge nach Gesichtspunkten analysieren, die es ihnen ermöglichen, den Neuansiedlungsbedarf von Gruppen und Einzelpersonen vorweg abzuschätzen und die entsprechenden Weiterwanderungsanträge rascher zu bearbeiten, insbesondere in Krisensituationen. Im Rahmen von Weiterwanderungsplänen wird, neben den Programmen für gefährdete Frauen, verstärkt auf geschlechtsspezifischen Schutzbedarf geachtet werden.

UNHCR und die Staaten sind aufgerufen, dafür zu sorgen, dass alle Hilfsprogramme für Flüchtlinge Strategien zur Förderung der Eigenständigkeit und der Unabhängigkeit von Nothilfe beinhalten. Dank ihres Improvisationstalents können Frauen und Männer einer Flüchtlingsgemeinschaft gewisse grundlegende Dinge wie Speiseöl, Decken und Kochgelegenheiten selbst bereitstellen. Diese Strategien können außerdem mithelfen, Fälle sexueller oder geschlechtsspezifischer Gewalt zu verringern oder zu verhindern, die oft durch Abhängigkeit infolge mangelnder oder verwehrter sozioökonomischer Chancen in Aufnahmeländern verursacht werden. Alle mit Flüchtlingschutz befassten Akteure werden sicherstellen, dass Flüchtlinge, vor allem Flüchtlingsfrauen und jugendliche Flüchtlinge, und Aufnahmegemeinden an der Entwicklung und Ausgestaltung der Programme zur Förderung der Eigenständigkeit mitwirken.

Es existieren bereits zahlreiche Richtlinien und grundsatzpolitische Konzepte für den Schutz von Flüchtlingsfrauen und Flüchtlingskindern. Das Problem besteht darin, dass sie nicht entsprechend angewendet und umgesetzt werden. Das Aktionsprogramm trägt dieser Sorge Rechnung, indem es die **Berücksichtigung des Schutzbedürfnisses von Flüchtlingsfrauen und Flüchtlingskindern** als eigenes Ziel definiert. Auch zu anderen Programmzielen werden Maßnahmen vorgeschlagen, die speziell dem Schutz von Flüchtlingsfrauen und Flüchtlingskindern dienen. Dieses eigene Ziel ist allgemeiner gefasst und macht darauf aufmerksam, dass der Schutzrahmen für Flüchtlingsfrauen und Flüchtlingskinder insgesamt verbessert werden muss.

Die Staaten, UNHCR und andere im Flüchtlingsbereich tätige Partner sollen dafür sorgen, dass Flüchtlingsfrauen gleichberechtigt an Entscheidungsprozessen, die ihr Leben betreffen, mitwirken können, dass bei der Entwicklung, Durchführung und Bewertung von Hilfsprogrammen für Flüchtlinge ein geschlechtsgerechter Ansatz gewählt wird und dass die Gleichstellung von Mann und Frau als Querschnittsthema in allen Ausbildungs- und Lernprogrammen angesprochen werden muss. UNHCR soll darüber hinaus darauf achten, dass seine *Richtlinien zum internationalen Schutz: Geschlechtsspezifische Verfolgung, die „Guidelines on the Protection of Refugee Women“* und die Richtlinien über die Verhütung sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt und entsprechende Maßnahmen weithin publik gemacht und eingehalten werden. Es wird auch der Beitritt zum *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979* und dessen *Fakultativprotokoll von 1999* angeregt.

Desgleichen werden die Staaten, UNHCR und die im Flüchtlingsbereich tätigen Partner sicherstellen, dass Flüchtlingskinder und jugendliche Flüchtlinge in angemessener Weise an Entscheidungsprozessen, die ihr Leben betreffen, mitwirken, dass Hilfsprogramme für Flüchtlinge altersgerecht sind und dass Flüchtlingskinder in eigenen Programmen über ihre Rechte informiert werden. Das Aktionsprogramm ruft die Staaten dazu auf, das *Übereinkommen von 1989 über die Rechte des Kindes und dessen Fakultativprotokolle von 2000 betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten bzw. betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie* zu ratifizieren. Da Bildung ein wichtiges Schutzinstrument darstellt, werden die Staaten außerdem vorrangig dafür sorgen, dass Flüchtlingskinder und jugendliche Flüchtlinge Zugang zum Grund- und Sekundarschulunterricht haben.

Ausblick

Der Erfolg der Agenda für den Flüchtlingsschutz wird weitgehend davon abhängen, wie groß das Engagement für ihre Durchführung vor Ort und substanzielle Folgemaßnahmen ist. UNHCR hat bereits Konsultationen mit seinem Exekutivkomitee bezüglich eines mehrjährigen Arbeitsprogramms zur Umsetzung der Agenda aufgenommen. In Durchführung eines in der Agenda enthaltenen Ersuchens wird der Hohe Flüchtlingskommissar ein Forum zur Weiterführung der Konvention-Plus-Initiative ins Leben rufen, deren Ziel es ist, konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Flüchtlinge und zur Verringerung der Zahl schutzbedürftiger Personen zu treffen.

Notizen:

Notizen:

A G E N D A

FÜR DEN

FLÜCHTLINGSSCHUTZ

Das folgende Dokument wurde ursprünglich am 26. Juni 2002 unter der Dokumentenbezeichnung A/AC.96/965/Add.1 herausgegeben. Es wurde im Oktober 2002 vom Exekutivkomitee für das Programm des Hohen Flüchtlingskommissars auf seiner dreiundfünfzigsten Sitzung gebilligt.

I. EINLEITUNG

Angesichts der zahlreichen Herausforderungen, die der Flüchtlingschutz für die Staaten sowie für das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) darstellt, und aus Anlass des fünfzigsten Jahrestags des *Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* setzte UNHCR im Dezember 2000 die *Globalen Konsultationen zum internationalen Flüchtlingschutz* in Gang. Ihr Zweck war es, den Anstoß zu Überlegungen wie auch zu Handlungen zu geben, um den von der Genfer Flüchtlingskonvention geschaffenen Rahmen mit neuem Leben zu erfüllen und die Staaten besser in die Lage zu versetzen, die damit verbundenen Herausforderungen im Geiste des Dialogs und der Zusammenarbeit zu bewältigen.¹

¹ Nähere Informationen zu den Globalen Konsultationen zum internationalen Flüchtlingschutz finden sich auf der Seite „Global Consultations“ der UNHCR-Website unter www.unhcr.ch.

Die Agenda für den Flüchtlingsschutz ist das Ergebnis dieses Beratungsprozesses. Sie gibt einen breiten Querschnitt von Anliegen und Empfehlungen von Staaten, zwischenstaatlichen Organisationen, Nichtregierungs-Organisationen (NROs) und Flüchtlingen selbst wieder. Die Agenda schlägt im Wesentlichen Aktivitäten vor, die den internationalen Schutz für Asylsuchende und Flüchtlinge erhöhen und die Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und ihres Protokolls von 1967 verbessern würden. Diese Aktivitäten ergeben sich aus der Erklärung der Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 bzw. ihres Protokolls von 1967, die auf dem von der Schweiz und UNHCR aus Anlass des 50. Jahrestags des Abkommens gemeinsam veranstalteten Ministertreffen der Vertragsstaaten vom 12. und 13. Dezember 2001 einstimmig angenommen wurde.² Diese Erklärung anerkennt die fortdauernde Bedeutung der Genfer Flüchtlingskonvention und ihres Protokolls, bekräftigt das politische Engagement für die in diesen Instrumenten enthaltenen Werte und Grundsätze und fordert alle Staaten eindringlich auf, Mittel und Wege zu deren verstärkter Umsetzung zu prüfen. Sie verweist außerdem auf die Notwendigkeit einer intensiveren Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten und UNHCR, um dessen Überwachungsfunktion im Hinblick auf die Anwendung dieser Instrumente zu erleichtern.³ Die Erklärung setzt eine entschlossenerere internationale Zusammenarbeit innerhalb eines vereinbarten Rahmens grundlegender Prinzipien voraus.

² Siehe *Report of the Ministerial Meeting of States Parties to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, HCR/MMSP/2001/10, auf der Seite „Global Consultations“ der UNHCR-Website unter www.unhcr.ch.

³ Siehe *Declaration of States Parties to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, HCR/MMSP/2001/09, auf der Seite „Global Consultations“ der UNHCR-Website unter www.unhcr.ch.

Diese Erklärung bildet den Rahmen der Agenda für den Flüchtlingsschutz, die ihrerseits UNHCR – gemeinsam mit den Staaten, NROs und anderen im Flüchtlingsbereich tätigen Partnern – in den kommenden Jahren als Richtlinie für seine Tätigkeit zur Förderung der Ziele des Flüchtlingsschutzes dienen wird.⁴

⁴ Die Agenda für den Flüchtlingsschutz ist das Ergebnis eines Prozesses, der eine weitreichende Unterstützung für die darin enthaltenen Maßnahmen offenbar werden ließ. Sie nennt Gesamt- und Einzelziele und listet Maßnahmen zur Verstärkung des internationalen Flüchtlingsschutzes auf. Die schrittweise Umsetzung dieses Rahmens wird unter Umständen weiterer Konsultationen bedürfen und von den verfügbaren Ressourcen und dem Engagement aller Betroffenen abhängen.

II. ERKLÄRUNG DER VERTRAGSSTAATEN

Die Erklärung der Vertragsstaaten enthält eine Reihe wichtiger einvernehmlicher Feststellungen zur Bedeutung der Genfer Flüchtlingskonvention und ihres Protokolls für den gesamten internationalen Flüchtlingsschutz. Die Erklärung bildet innerhalb der Agenda für den Flüchtlingsschutz den Rahmen für die darin enthaltenen Gesamt- und Einzelziele und die Aktivitäten zu deren Verwirklichung. Sie ist ein fixer Bestandteil der Agenda. Die Nummerierung der folgenden Absätze entspricht dem verabschiedeten Originaltext.

Präambel

Wir, die Vertreter der Vertragsstaaten des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 bzw. dessen Protokoll von 1967, versammelt zum ersten Treffen der Vertragsstaaten am 12. und 13. Dezember 2001 in Genf auf Einladung der Regierung der Schweiz und des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR),

1. in dem Bewusstsein, dass die Genfer Flüchtlingskonvention 2001 ihr 50-jähriges Bestehen feiert,
2. in Anerkennung der fortdauernden Bedeutung der Genfer Flüchtlingskonvention als wichtigstes Instrument des Flüchtlingsschutzes, das in seiner durch das Protokoll von 1967 abgeänderten Fassung die Rechte, einschließlich der Menschenrechte, und Behandlungsmindeststandards für Personen festlegt, die unter seinen Anwendungsbereich fallen,

3. in Anerkennung der Bedeutung anderer Menschenrechtsübereinkommen und regionaler Flüchtlingsschutzinstrumente, einschließlich des Übereinkommens der Organisation der afrikanischen Einheit (OAU) von 1969 zur Regelung der besonderen Aspekte der Flüchtlingsprobleme in Afrika und der Erklärung von Cartagena von 1984; ferner in Anerkennung der Bedeutung des gemeinsamen europäischen Asylsystems, wie es seit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere 1999 entwickelt wurde, sowie des Aktionsprogramms der Regionalkonferenz von 1996 zur Behandlung der Probleme von Flüchtlingen, Vertriebenen, Rückkehrern und anderen Formen der Vertreibung in den Ländern der Gemeinschaft unabhängiger Staaten und betroffenen Nachbarstaaten,

4. in Anerkennung der fortbestehenden Relevanz und Anpassungsfähigkeit dieses internationalen Systems von Rechten und Prinzipien einschließlich seines Kernstücks, des *Non-Refoulement*-Grundsatzes, dessen Anwendbarkeit im internationalen Gewohnheitsrecht verankert ist,

5. in Würdigung der positiven und konstruktiven Rolle der Flüchtlingsaufnahmeländer und unter gleichzeitiger Anerkennung der schweren Belastung, die einige von ihnen, insbesondere Entwicklungs- und Reformländer, auf sich nehmen, sowie der langen Dauer vieler Flüchtlingssituationen und des Fehlens rascher und sicherer Lösungen,

6. in Kenntnis der komplexen Bestandteile eines im Wandel begriffenen Umfelds, in dem Flüchtlingsschutz bereitgestellt werden muss, darunter bewaffnete Konflikte, fortwährende Verletzungen von Menschenrechten und des humanitären Völkerrechts, zudem die heutigen Vertreibungsmuster, gemischte Bevölkerungsströme, die hohen Kosten für die Unterbringung einer großen Anzahl

von Flüchtlingen und Asylsuchenden und für die Aufrechterhaltung der Asylsysteme, die Zunahme des damit einhergehenden Menschenhandels und Menschenschuggels, die Probleme der Absicherung der Asylsysteme vor Missbrauch und des Ausschlusses und der Rückstellung jener Personen, die keinen Anspruch auf internationalen Schutz haben oder einen solchen nicht benötigen, sowie das Fehlen von Lösungen für Flüchtlingssituationen, die seit langem andauern,

7. bekräftigend, dass die Genfer Flüchtlingskonvention in ihrer durch das Protokoll von 1967 abgeänderten Fassung einen zentralen Platz im internationalen Flüchtlingsschutzsystem einnimmt, sowie davon überzeugt, dass dieses System gegebenenfalls in einer Weise weiterentwickelt werden sollte, dass es die Genfer Flüchtlingskonvention und deren Protokoll ergänzt und verstärkt,

8. nachdrücklich darauf hinweisend, dass die Einhaltung der Schutzverpflichtungen der Staaten gegenüber den Flüchtlingen durch die internationale Solidarität aller Mitglieder der internationalen Gemeinschaft gestärkt wird, und dass das Flüchtlingsschutzsystem durch engagierte internationale Zusammenarbeit im Geiste der Solidarität und einer effektiven Verantwortlichkeits- und Lastenteilung zwischen allen Staaten gestärkt wird,

Beschlussteil

1. bekennen uns feierlich zur vollständigen und effektiven Einhaltung unserer Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 bzw. ihrem Protokoll von 1967 im Einklang mit Ziel und Zweck dieser Instrumente;

2. bekräftigen in Anerkennung des sozialen und humanitären Charakters der Probleme von Flüchtlingen unsere fortgesetzte Bindung an die in diesen Instrumenten verankerten Werte und Grundsätze, die mit Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in Einklang stehen und die die Achtung der Rechte und Freiheiten der Flüchtlinge, internationale Zusammenarbeit zur Lösung ihrer Not und Maßnahmen zur Bekämpfung der Ursachen von Flüchtlingsbewegungen verlangen, sowie Maßnahmen, durch die unter anderem durch die Förderung von Frieden, Stabilität und Dialog verhindert wird, dass sie zu Spannungen zwischen Staaten führen;
3. anerkennen die Wichtigkeit, weltweit den Beitritt zur Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 bzw. zu ihrem Protokoll von 1967 zu fördern, stellen aber gleichzeitig fest, dass es Asylländer gibt, die diesen Instrumenten noch nicht beigetreten sind und dennoch immer wieder große Zahlen von Flüchtlingen in großzügiger Weise beherbergen;
4. ermutigen alle Staaten, die dies noch nicht getan haben, der Genfer Flüchtlingskonvention bzw. ihrem Protokoll beizutreten und dabei möglichst keinen Vorbehalt einzulegen;
5. ermutigen ferner die Vertragsstaaten, die an einer geographischen Begrenzung oder anderen Vorbehalten festhalten, deren Rücknahme in Erwägung zu ziehen;
6. rufen alle Staaten dazu auf, im Einklang mit den anwendbaren internationalen Standards Maßnahmen zu ergreifen oder weiterhin zu ergreifen, um das Institut Asyl zu stärken und den Schutz wirksamer zu gestalten, unter anderem durch die Verabschiedung und Umsetzung innerstaatlicher Asylgesetze, Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft und zur Be-

handlung von Asylsuchenden und Flüchtlingen, und dabei besonders gefährdeten Gruppen und Einzelpersonen mit besonderen Bedürfnissen, darunter Frauen, Kinder und ältere Menschen, besonderes Augenmerk zu schenken;

7. rufen die Staaten auf, ihre Anstrengungen zur Gewährleistung der Integrität des Instituts Asyl fortzusetzen, unter anderem durch umsichtige Anwendung der Artikel 1 F und 33(2) der Genfer Flüchtlingskonvention, insbesondere angesichts neuer Bedrohungen und Herausforderungen;

8. bekräftigen die fundamentale Bedeutung von UNHCR als multilaterale Institution mit dem Mandat, internationalen Schutz für Flüchtlinge bereitzustellen und dauerhafte Lösungen zu fördern, und erinnern an unsere Verpflichtung als Vertragsstaaten, mit UNHCR bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben zusammenzuarbeiten;

9. fordern alle Staaten eindringlich auf, Maßnahmen zu prüfen, die gegebenenfalls erforderlich sind, um die Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention bzw. ihres Protokolls zu stärken und eine engere Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten und UNHCR zu gewährleisten, um dessen Aufgabe zu erleichtern, die Anwendung der Bestimmungen dieser Instrumente zu überwachen;

10. fordern alle Staaten eindringlich auf, rasch, berechenbar und in angemessener Weise auf Spendenaufrufe von UNHCR zu reagieren, um sicherzustellen, dass den Bedürfnissen von Personen, die unter das Mandat des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars fallen, in vollem Umfang entsprochen wird;

11. anerkennen die wertvollen Beiträge vieler Nichtregierungsorganisationen zum Wohl von Asylsuchenden und Flüchtlingen

hinsichtlich deren Aufnahme, Beratung und Betreuung, bei der Suche nach dauerhaften Lösungen auf der Grundlage der vollen Achtung der Flüchtlinge und bei der Unterstützung der Bemühungen der Staaten und von UNHCR um die Aufrechterhaltung der Integrität des internationalen Flüchtlingsschutzsystems, insbesondere durch die Vertretung der Interessen der Flüchtlinge sowie durch ihre öffentlichen Aufklärungs- und Informationsaktivitäten zur Bekämpfung von Rassismus, rassistischer Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundener Intoleranz, sowie durch ihre Bemühungen um Unterstützung für die Flüchtlinge in der Öffentlichkeit;

12. verpflichten uns, im Rahmen der internationalen Solidarität und Lastenteilung durch umfassende Strategien vor allem auf regionaler und internationaler Ebene für einen besseren Flüchtlingsschutz zu sorgen, um Kapazitäten aufzubauen, insbesondere in Entwicklungs- und Reformländern, vor allem in jenen, die große Flüchtlingsströme aufgenommen haben oder von anhaltenden Flüchtlingssituationen betroffen sind, und die Reaktionsmechanismen zu stärken, um zu gewährleisten, dass Flüchtlinge Zugang zu sichereren und besseren Aufenthaltsbedingungen sowie zu raschen Lösungen für ihre Probleme haben;

13. anerkennen, dass Prävention die beste Methode zur Verhinderung von Flüchtlingssituationen ist, und betonen, dass das letztendliche Ziel des internationalen Schutzes darin besteht, dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge zu finden, die im Einklang mit dem *Non-Refoulement*-Grundsatz stehen, und würdigen jene Staaten, die diese Lösungen weiterhin erleichtern, vor allem die freiwillige Repatriierung und, wo dies angemessen und durchführbar ist, die Integration vor Ort und die Neuansiedlung, stellen jedoch fest, dass die freiwillige Re-

patriierung in Sicherheit und Würde nach wie vor die bevorzugte Lösung für Flüchtlinge darstellt;

14. sprechen der Regierung und dem Volk der Schweiz unseren Dank für die großzügige Ausrichtung des Ministertreffens der Vertragsstaaten des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 bzw. seines Protokolls von 1967 aus.

III. AKTIONSPROGRAMM

Ausgehend von der Erklärung der Vertragsstaaten wird ein Aktionsprogramm vorgeschlagen, dessen praktische Umsetzung den Flüchtlingsschutz schrittweise über mehrere Jahre hinweg stärken wird. Das Aktionsprogramm gibt sechs Ziele vor:

1. Verbesserte Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention und ihres Protokolls
2. Schutz für Flüchtlinge innerhalb größerer Migrationsbewegungen
3. Gleichmäßigere Aufteilung von Lasten und Verantwortlichkeiten sowie Schaffung von Kapazitäten für die Aufnahme und den Schutz von Flüchtlingen
4. Effektiverer Umgang mit Sicherheitsfragen
5. Intensivere Suche nach dauerhaften Lösungen
6. Berücksichtigung des Schutzbedürfnisses von Flüchtlingsfrauen und Flüchtlingskindern

Die Ziele des Programms sind eng miteinander verbunden, und es gibt Themen, die in mehreren Zielen angesprochen werden, etwa die Aufteilung der Verantwortlichkeiten und Lasten und die geschlechts- und altersgerechte Anwendung des gesamten Systems. Folgeaktivitäten zugunsten von Flüchtlingsfrauen und Flüchtlingskindern werden speziell in Ziel 6 vorgeschlagen, scheinen aber auch immer wieder im gesamten Aktionsprogramm auf.



Verbesserte Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und des Protokolls von 1967

Die Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und ihres Protokolls von 1967, die gemeinsam unverändert das Fundament des internationalen Flüchtlingsschutzes bilden, muss verstärkt werden. Erstens muss die Basis der Vertragsstaaten verbreitert werden, indem alle geographischen Regionen ausgewogener einbezogen werden.

Ferner müssen die Ansätze zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, zur Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention und zur Gewährung komplementärer Schutzformen besser aufeinander abgestimmt werden.

Entschlossenes Eingehen auf die tieferen Ursachen von Flüchtlingsbewegungen, wirksamere und berechenbarere Reaktionen auf Situationen von Massenzustrom, eine verbesserte Aufnahmepolitik und ein insgesamt förderlicheres Umfeld für den Flüchtlingsschutz würden zu einer besseren Umsetzung des Flüchtlingsschutzsystems beitragen.

Es müssen geeignete Maßnahmen zur strengeren Überwachung der Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und des Protokolls von 1967 ergriffen werden. Schließlich könnte der Flüchtlingsschutz auch durch den Beitritt zu regionalen Flüchtlingsübereinkommen und anderen wichtigen Menschenrechtsübereinkommen sowie durch deren wirksame Umsetzung verbessert werden.

*Im Rahmen dieses Gesamtziels werden **12 Einzelziele festgelegt** und verschiedene Aktivitäten vorgeschlagen, wie diese verwirklicht werden können:*

1. Weltweiter Beitritt zur Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und zum Protokoll von 1967

- UNHCR wird eine Umfrage darüber durchführen, was Staaten am Beitritt zur Genfer Flüchtlingskonvention / zum Protokoll bzw. an deren Durchführung hindert, um den Staaten bei der Überwindung dieser Hindernisse zu helfen.
- Die Vertragsstaaten werden sich aktiv an der laufenden Beitrittswerbekampagne von UNHCR beteiligen, deren Ziel es ist, die ganze Welt in das System der Genfer Flüchtlingskonvention / des Protokolls einzubeziehen.
- Die Vertragsstaaten und regionalen Organisationen werden in ihren bilateralen Kontakten und in multilateralen Foren zum Beitritt auffordern und UNHCR über solche Initiativen informieren.
- Die Vertragsstaaten werden in Erwägung ziehen, ihre zum Zeitpunkt des Beitritts eingelegten Vorbehalte zurückzuziehen und sich gegebenenfalls um Rücknahme geographischer Begrenzungen bemühen.
- Sofern noch nicht geschehen, werden die Vertragsstaaten sicherstellen, dass die grundlegenden Prinzipien der Genfer Flüchtlingskonvention gemäß den Erfordernissen ihrer nationalen Rechtsordnung in innerstaatliches Recht übernommen werden.

2. Verbesserung der individuellen Asylverfahren

- Die Staaten werden in Erwägung ziehen, im Rahmen des UNHCR-Exekutivkomitees (Exkom) frühere Exkom-Empfehlungen zu den Rahmenbedingungen für Asylverfahren zu ak-

tualisieren, um eine bessere Harmonisierung der von den Staaten geübten Praxis zu fördern.⁵

- Die Staaten werden Zugang zum Asylverfahren gewähren und sicherstellen, dass ihre Asylsysteme eine wirksame und faire Entscheidungsfindung ermöglichen, die zu raschen, durchsetzbaren Ergebnissen führt, auch in Bezug auf die Rückstellung und Zurücknahme jener Personen, bei denen kein internationaler Schutzbedarf festgestellt wurde. Die Rückstellung ist wichtig, um einen Missbrauch der Asylverfahren zu verhindern und die Integrität der Asylsysteme zu erhalten.⁶
- Staaten, die noch keine entsprechenden Rechtsvorschriften erlassen bzw. Asylverfahren eingerichtet haben, werden dies mit Hilfe von UNHCR und entsprechend den Empfehlungen des Exekutivkomitees tun. Staaten, die Asylverfahren eingeführt haben, werden überlegen, wie diese Initiativen am wirksamsten unterstützt werden können, gegebenenfalls auch durch finanzielle und technische Hilfe als konkrete Form internationaler Zusammenarbeit.⁷
- Die Staaten werden geschlechts- und altersentsprechende Garantien in die Asylverfahren aufnehmen oder diese gegebenenfalls verstärken, wobei der Grundsatz der Familien Einheit angemessen zu berücksichtigen und auf die Erfordernisse des *Übereinkommens über die Rechte des Kindes* und des *Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau* sowie der betreffenden UNHCR-Richtlinien zu achten ist. Auch für die speziellen Bedürfnisse besonders schutz-

⁵ Siehe Beschluss Nr. 8 (XXVIII) 1977 über die Feststellung der Flüchtlings-eigenschaft (A/AC.96/549, Abs. 53.6) und Beschluss Nr. 30 (XXXIV) 1983 (A/AC.96/631, Abs. 97.2) über das Problem der offensichtlich unbegründeten oder missbräuchlichen Anträge auf Anerkennung als Flüchtling oder Asylgewährung.

⁶ Siehe auch Ziel 2, Punkt 7.

⁷ Siehe auch Ziel 3, Punkt 2.

bedürftiger Personen wie Opfer von Folter oder Personen mit Behinderungen sind entsprechende Garantien vorzusehen.⁸

- Die Staaten und UNHCR werden darauf hinwirken, dass Anträge asylsuchender Frauen und Kinder unter entsprechender Bedachtnahme auf geschlechts- und altersspezifische Aspekte einfühlsam behandelt und unter anderem auch auf Formen der Verfolgung geprüft werden, die geschlechts- oder altersbedingte Aspekte aufweisen.
- Die Staaten und UNHCR werden – nach Möglichkeit im Rahmen von Exkom – Beratungen über Methoden zur besseren Bewältigung der steigenden Zahl von Anträgen auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft von asylsuchenden unbegleiteten Kindern aufnehmen.
- UNHCR wird sich verstärkt der Schulung und amtsinternen Fortbildungsmaßnahmen widmen und mehr Mittel für die weltweite Verbesserung der Qualität und Einheitlichkeit der Mandatsverfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft aufwenden.

3. Bereitstellung komplementärer Schutzformen für Personen, die möglicherweise nicht in den Anwendungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention fallen, aber trotzdem internationalen Schutz benötigen

- Exkom wird im Rahmen seines Mandats einen Beschluss ausarbeiten, der Aufschluss darüber gibt, auf welchen allgemeinen Grundsätzen ergänzende Schutzformen beruhen

⁸ UNHCR-Richtlinien zum internationalen Schutz: *Geschlechtsspezifische Verfolgung* (HCR/GIP/02/01, Mai 2002), „*Guidelines on the Protection of Refugee Women*“ (UNHCR, Genf, 1991), „*Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons: Guidelines for Prevention and Response*“ (UNHCR, Genf, Mai 2003) und *Flüchtlingskinder: Richtlinien zu ihrem Schutz und ihrer Betreuung* (UNHCR, 1994). Siehe auch Ziel 4, Punkt 4.

sollten, für welche Personen sie in Frage kommen und inwieweit solche Schutzformen im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention und anderen einschlägigen internationalen und regionalen Rechtsakten stehen.

- Die Staaten werden prüfen, ob es zweckmäßig ist, ein einziges Verfahren einzuführen, das mit der Prüfung anhand der Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention beginnt, gefolgt, wenn nötig und angemessen, von einer Prüfung möglicher Gründe für die Gewährung komplementärer Schutzformen.

4. Ausschluss von Personen, die keinen internationalen Flüchtlingsschutz verdienen, einschließlich von Personen, die Terrorakte verübt haben

- Angesichts der Tatsache, dass die Bekämpfung des Terrorismus in erster Linie eine Frage der strafrechtlichen Verfolgung ist, dass aber auch der Missbrauch von Asyl verhindert werden muss, werden die Staaten mit entsprechenden Rechtsgarantien versehene Maßnahmen zur Durchsetzung der Ausschlussklauseln der Genfer Flüchtlingskonvention ergreifen, die unter anderem Folgendes vorsehen könnten: die Übernahme der Ausschlussklauseln der Genfer Flüchtlingskonvention in innerstaatliches Recht, eine engere Zusammenarbeit und verbesserten Informationsaustausch zwischen den Einwanderungs-/Asylbehörden, den Strafverfolgungsbehörden und gegebenenfalls UNHCR sowie die vorrangige Bearbeitung von Asylanträgen durch fachlich geschultes Personal, wenn der Verdacht besteht, dass der Antragsteller unter Artikel 1 F der Genfer Flüchtlingskonvention fallen könnte.⁹
- Die Staaten werden die Ausschlussklauseln in einer Weise anwenden, dass daraus kein Nachteil für begründete Anträge auf Zu-

⁹ Bei der Anwendung der Ausschlussklauseln sollten gegebenenfalls alle diesbezüglichen Feststellungen des Sicherheitsrats gebührend beachtet werden.

erkennung der Flüchtlingseigenschaft entsteht, die von Familienangehörigen jener Person gestellt werden, gegen die ein Ausschlussverfahren eingeleitet wurde.

- UNHCR wird seine Richtlinien zur Anwendung der Ausschlussklauseln (1996) überarbeiten.¹⁰

5. Engere Zusammenarbeit bei der Überwachung der Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention und ihres Protokolls

- Die Staaten, UNHCR und NROs werden praktische Modalitäten überlegen und ausarbeiten, die eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen UNHCR und den Vertragsstaaten im Hinblick auf die verstärkte Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention und ihres Protokolls sowie die Erleichterung der Aufgabe von UNHCR zur Überwachung der internationalen Flüchtlingsübereinkommen sicherstellen sollen.
- In diesem Zusammenhang und zur Erhaltung der positiven Dynamik des *Globalen Konsultationsprozesses* wird UNHCR auch weiterhin ein Forum für einen partizipatorischen Dialog auf hoher Ebene über Fragen des Flüchtlingssschutzes, neu entstehende weltweite Themen und Herausforderungen sowie über konkrete Schutzsituationen, vor allem dringender Natur, bieten.
- Ebenfalls in diesem Zusammenhang werden die Staaten in den regelmäßigen Sitzungen des Ständigen Ausschusses ausführlicher über ihre Erfolge und Probleme in Schutzfragen informieren und dabei besonders auf Schutzaspekte eingehen, die Frauen und Kinder betreffen.

¹⁰ Die neuen „Richtlinien zum internationalen Schutz: Anwendung der Ausschlussklauseln: Artikel 1 F des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ wurden am 4. September 2003 erlassen.

6. Einheitlichere Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention im Lichte der Entwicklungen im Flüchtlingsrecht

- UNHCR wird ein Hintergrundpapier und zusammenfassende Schlussfolgerungen über die im Rahmen der *Globalen Konsultationen* abgehaltenen Expertenrunden veröffentlichen.
- UNHCR wird unter Berücksichtigung anwendbarer völkerrechtlicher Standards, der staatlichen Praxis und Rechtsprechung ergänzende Richtlinien zu seinem *Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft* ausarbeiten und sich dabei gegebenenfalls auf die Erkenntnisse aus den Debatten der Expertenrunden im Rahmen der *Globalen Konsultationen* stützen.
- UNHCR wird auch weiterhin Expertengespräche veranstalten und dabei je nach Bedarf des jeweiligen Themas auch staatliche Praktiker hinzuziehen.
- UNHCR wird auch weiterhin an Initiativen und Studien zum Flüchtlingsrecht mitarbeiten, die von Staaten, regionalen Organisationen und anderen Partnern, einschließlich von NROs und Universitäten, organisiert oder durchgeführt werden.

7. Weitere Normsetzung

- Im Sinne der in der Erklärung der Vertragsstaaten enthaltenen Feststellung, dass das internationale Flüchtlingschutzsystem gegebenenfalls der Weiterentwicklung bedarf, wird UNHCR Bereiche ermitteln, in denen eine weitere Normsetzung angezeigt wäre, etwa durch Exkom-Beschlüsse oder andere noch zu bezeichnende Instrumente.

8. Größere Achtung vor Flüchtlingen

- Die Staaten, UNHCR und andere in Frage kommende Akteure werden sich dafür einsetzen, dass Flüchtlingen mit einer positiveren Einstellung und mehr Achtung begegnet wird, etwa indem sie
 - ◆ politische Führungspersönlichkeiten dazu ermutigen, die von der Genfer Flüchtlingskonvention und ihrem Protokoll verkörperten Grundwerte zu pflegen;
 - ◆ intensiveren Gebrauch von Aufklärungsmaterial machen, das die Zivilgesellschaft für die Lage der Flüchtlinge sensibilisiert, und dieses vermehrt verbreiten, einschließlich von UNHCR-Material (z. B. Unterlagen, die für die Kampagnen *Respect*; *Stereotypes*; und *Lanterna Magica* ausgearbeitet wurden), sowie von Bildungsmaterial (Prospekte und Broschüren für Flüchtlingskinder und jugendliche Flüchtlinge sowie Unterrichtsmappen samt Lehrerhandbüchern).
- Die Staaten werden unter Beteiligung von Flüchtlingen Aufklärungsprogramme ausarbeiten, in denen auf den positiven sozialen und kulturellen Beitrag aufmerksam gemacht wird, den Flüchtlinge leisten können, und in diesen Programmen verstärkt didaktische Mittel wie Radio- und TV-Spots, Sport, Musik und Unterhaltung in einer Weise einsetzen, dass sie eine positive Botschaft von Toleranz, Pluralismus und gemeinsamen Werten sowie von Brückenbau vermitteln.
- Die Staaten werden Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus, rassistischer Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit gegen Asylsuchende und Flüchtlinge ergreifen.

9. Angemessene Aufnahme Regelungen

- Das Exekutivkomitee wird grundlegende Rahmenbedingungen für die Aufnahme politik im Sinne der anwendbaren völkerrechtlichen Normen in Form eines Exkom-Beschlusses festlegen.
- UNHCR wird *Richtlinien zur Aufnahme von Asylsuchenden* entwickeln, in denen geschlechts- und altersspezifische Überlegungen sowie die besonderen Bedürfnisse von Folter- bzw. Gewaltopfern oder Behinderten sowie Personen mit besonderen medizinischen Bedürfnissen ausdrücklich hervorgehoben werden.
- UNHCR wird sich einen Überblick über Aufnahme Regelungen verschaffen und in seinen Berichten an das Exekutivkomitee über den Stand des Flüchtlingsschutzes in verschiedenen Regionen auch über Entwicklungen, einschließlich Erschwernissen für Asylsuchende, informieren und gegebenenfalls diesbezügliche Empfehlungen abgeben.
- Die Staaten werden in größerem Einvernehmen geeignete Alternativen zur Haft von Asylsuchenden und Flüchtlingen prüfen und grundsätzlich darauf verzichten, Kinder in Haft zu nehmen.
- Die Staaten, UNHCR, NROs und andere Partner werden zusammen mit Flüchtlingsgemeinschaften die Bedürfnisse unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender und Flüchtlinge erörtern und gegebenenfalls auch deren vorübergehende Unterbringung in Pflegefamilien oder die Bestellung eines staatlichen oder nicht-staatlichen Vormundes sowie eine begleitende Kontrolle derartiger Maßnahmen vorsehen.

10. Effektivere und vorhersehbarere Reaktionen auf Massenfluchtsituationen

- UNHCR wird eine vergleichende Studie über Schutzmaßnahmen im Falle einer Massenflucht anstellen, in der die aus Sicht von UNHCR bewährtesten Vorgehensweisen („best practices“) erforscht und die Standpunkte der Staaten berücksichtigt werden und gleichzeitig die Notwendigkeit für einen weiteren verbindlichen Text in Ergänzung der Genfer Flüchtlingskonvention und der OAU-Konvention von 1969 geprüft wird.
- UNHCR wird Richtlinien zur Klarstellung der verfahrenstechnischen Aspekte des Ausschlusses im Zusammenhang mit Gruppenfeststellung auf *Prima-facie*-Basis entwickeln und verbreiten.
- Die Staaten und UNHCR werden sicherstellen, dass bei dringlichen Reaktionen auf Massenfluchtbewegungen auch Aktivitäten auf Gemeinschaftsebene vorgesehen sind, die den speziellen Schutzbedürfnissen von Flüchtlingsfrauen und Flüchtlingskindern sowie von besonders schutzbedürftigen Gruppen Rechnung tragen.¹¹
- Die Staaten werden innerhalb des Organisationsverbands der Vereinten Nationen, insbesondere UNHCR, gegebenenfalls für ein effektiveres Engagement in Frühwarnung und Notfallplanung werben, damit sich einerseits die Länder besser auf einen möglichen Massenzustrom von Flüchtlingen vorbereiten können und damit andererseits eine angemessenere und rechtzeitigere Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft sichergestellt ist.

¹¹ Darunter unbegleitete Kinder, Personen mit Behinderungen, chronisch Kranke, allein stehende Frauen, allein erziehende Personen, ältere Menschen und Folteropfer.

11. Bessere Registrierung und Dokumentation der Flüchtlinge

- Im Sinne des *Beschlusses über die Registrierung von Flüchtlingen und Asylsuchenden* (Nr. 91 (LII) (2001)) und im Hinblick auf die Erfordernisse des Datenschutzes werden die Staaten weibliche und männliche Flüchtlinge und Asylsuchende in ihrem Hoheitsgebiet so schnell wie möglich nach ihrer Ankunft einzeln und in einer Weise registrieren und dokumentieren, die die Sicherheit der Betroffenen erhöht, ihnen Zugang zu den grundlegenden Dienstleistungen gibt und ihre Bewegungsfreiheit sicherstellt.
- UNHCR wird gemeinsam mit den Staaten dafür Sorge tragen, dass die nötige finanzielle und technische Unterstützung – einschließlich Schulung, Ausrüstung und Material – zur Verfügung steht, um die Aufnahmestaaten, insbesondere die Entwicklungsländer unter ihnen, in die Lage zu versetzen, die Flüchtlinge zu registrieren und mit Dokumenten zu versehen, wofür in erster Linie die Staaten selbst verantwortlich sind.
- Die Staaten, UNHCR und in Frage kommende Partner werden sicherstellen, dass jene Personen, die Lagerinsassen bzw. die zur freiwilligen Repatriierung gemeldeten Personen registrieren, entsprechend geschult werden und auch geschlechts- und altersgerechte Befragungstechniken beherrschen.
- Die Staaten und andere in Frage kommende Partner werden prüfen, wie sie UNHCR mit ihrem Fachwissen in seinen laufenden Bemühungen um Verbesserung seines eigenen Systems zur Registrierung und Dokumentation von Flüchtlingen unterstützen können, unter anderem durch die Bereitstellung von Mitarbeitern.
- UNHCR wird Verfahrensstandards und -richtlinien für Registrierungs- und Bevölkerungsdatenmanagement herausgeben,

seinen *Registration Guide* aus dem Jahr 1994 überarbeiten und Trainingsmodule für Registrierungs- und Datenmanagement ausarbeiten. Außerdem wird UNHCR seine Unterstützung für die Registrierung vor Ort (Methodik, Systeme, Unterlagen, Schulung und Unterstützungsmissionen) verstärken und zu diesem Zweck unter anderem auch auf vorhandenes Fachwissen und verfügbare personelle Ressourcen von Staaten zurückgreifen.

- Die Staaten und UNHCR werden neue Techniken und Instrumente zur besseren Identifizierung und Dokumentation von Flüchtlingen und Asylsuchenden einführen, etwa auch in Bezug auf biometrische Merkmale, und diese weitergeben, damit ein einheitlicheres weltweites Registrierungssystem entwickelt werden kann.
- Die Staaten werden, gegebenenfalls unter Inanspruchnahme der Unterstützung und Mitarbeit von UNHCR, die erforderlichen Dokumente zum Personenstand (z.B. Geburt, Eheschließung, Scheidung, Tod) zur Verfügung stellen.
- Die Staaten, UNHCR und andere in Betracht kommende Partner werden Registrierungsdaten zur Identifizierung von Frauen mit besonderem Schutzbedürfnis, unbegleiteten Kindern, Familien, die von Kindern oder Alleinerziehern versorgt werden, sowie von behinderten und älteren Personen in der Flüchtlingsbevölkerung – und gegebenenfalls für konkrete Hilfs- und Schutzvorkehrungen für diesen Personenkreis – nützen.

12. Entschlosseneres Eingehen auf die tieferen Ursachen von Flüchtlingsbewegungen

- Die Staaten werden der Auseinandersetzung mit den Ursachen – einschließlich bewaffneter Konflikte – höheren Vorrang einräumen und dafür sorgen, dass diese Priorität in den

Tagesordnungen der entsprechenden zwischenstaatlichen Organisationen Berücksichtigung findet.

- Die Staaten werden im Rahmen ihrer Außen-, Sicherheits-, Handels-, Entwicklungs- und Investitionspolitik von den ihnen zu Gebote stehenden geeigneten Mitteln Gebrauch machen, um die Entwicklungen in den Herkunftsländern von Flüchtlingen dahingehend zu beeinflussen, dass Menschenrechten, demokratischen Werten und verantwortungsvoller Staatsführung („good governance“) größere Achtung geschenkt wird.
- Die Staaten werden die Arbeit der Vereinten Nationen in den Bereichen Konfliktverhütung, Konfliktbeilegung, Friedenserhaltung und Friedensstiftung in von Krieg erschütterten Staaten unterstützen.
- Internationale und regionale Menschenrechtsorgane sowie Entwicklungshilfsorganisationen werden dazu ermutigt, sich Gedanken darüber zu machen, wie sie nachdrücklicher auf Flüchtlingssituationen Einfluss nehmen können, die durch Menschenrechtsverletzungen und Zwistigkeiten zwischen Gruppen ausgelöst werden, insbesondere durch finanzielle bzw. technische Unterstützung jener Herkunftsländer, die bereit sind, nationale Menschenrechtskommissionen einzurichten und Maßnahmen zu ergreifen, die ein effizienteres Funktionieren der Justiz und der Polizeikräfte bewirken.
- Die Staaten werden erneut die Ratifikation des *Übereinkommens von 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen* und des *Übereinkommens von 1961 zur Verminderung der Staatenlosigkeit* im Hinblick auf einen baldigen Beitritt in Erwägung ziehen.
- UNHCR wird bei den Staaten Informationen darüber einholen, welche Schritte sie entsprechend Exkom-Beschluss Nr. 78 (XLVI) (1995) zur Verminderung der Staatenlosigkeit und zur Berücksichtigung des Schutzbedarfs von Staatenlosen

unternommen haben, und dem Exekutivkomitee über diese Umfrage berichten und Empfehlungen vorlegen, die zur weiteren Verbesserung der Situation von Staatenlosen beitragen könnten.

- UNHCR wird über seine Vertretungen in den verschiedenen Ländern gegebenenfalls den Anstoß dazu geben, dass Umstände, die Flüchtlingsströme auslösen können, entschärft werden.



JAPAN AIR LINE

Schutz für Flüchtlinge innerhalb größerer Migrationsbewegungen

Die klar definierten Verantwortlichkeiten von UNHCR zugunsten von Flüchtlingen und anderen Personen unter dem erweiterten Mandat des Amtes erstrecken sich nicht auf Migranten im Allgemeinen. Gleichzeitig weiß man aber, dass sich Flüchtlinge oft in breiteren, gemischten Migrationsströmen bewegen.

Ferner tragen auch die ungenügenden praktischen Möglichkeiten zur legalen Migration dazu bei, dass Personen, die keine Flüchtlinge sind, sich des Asylwegs bedienen, wenn sie darin die einzige machbare Möglichkeit sehen, in ein Land einzureisen und dort zu bleiben. Nicht zuletzt wegen der Folgen und Risiken

für die Flüchtlinge ist es wichtig, dass diese Schutz finden, ohne dass sie sich dazu krimineller Methoden bedienen müssen, die sie gefährden. Deshalb ist es notwendig, die Schnittpunkte zwischen Asyl und Migration besser zu verstehen und besser mit ihnen umzugehen.

UNHCR sollte beides fördern, soweit sein Mandat dies vorsieht, damit schutzbedürftige Menschen auch tatsächlich Schutz finden, damit für migrationswillige Personen andere Möglichkeiten als der Weg über das Asyl offen stehen und skrupellose Schlepper nicht aus der rechtswidrigen Manipulation der verfügbaren Einreisemöglichkeiten Nutzen ziehen.

*Um den Schutz der Flüchtlinge innerhalb größerer Migrationsströme zu verbessern und den Missbrauch der Asylsysteme zu verhindern, wurden **sieben Ziele** sowie Maßnahmen zu ihrer Durchsetzung festgelegt:*

1. Bessere Ermittlung und angemessene Berücksichtigung der Bedürfnisse von Asylsuchenden und Flüchtlingen, einschließlich des Zugangs zu Schutz im breiteren Zusammenhang der Migrationssteuerung

- Die Staaten werden unter Berücksichtigung der maßgeblichen multilateralen und sektorenübergreifenden Konsultationen sicherstellen, dass Maßnahmen zur Zuwanderungskontrolle durch entsprechende Schutzgarantien entschärft werden, die in geeigneter Weise zwischen Flüchtlingen einerseits und Personen, die keinen internationalen Schutz benötigen, andererseits unterscheiden, um Schutzbedürfnissen innerhalb des vereinbarten internationalen Rahmens nachkommen zu können.
- Die Staaten werden eine kohärente politische Migrations- und Asylagenda entwickeln, in der die Prioritäten der Migrationskontrolle und die Gebote des Flüchtlingsschutzes ausgewogen berücksichtigt sind und die in der Einwanderungspolitik gegebenenfalls auch transparente und gerechte Konzepte für die Zwecke der Erwerbstätigkeit und der Familienzusammenführung enthält.
- UNHCR wird *Richtlinien für Schutzgarantien bei Aufgriffsmaßnahmen* samt Schulungsunterlagen für Staaten, zwischenstaatliche Organisationen und NROs ausarbeiten.
- Das Exekutivkomitee wird erwägen, einen Beschluss über Schutzgarantien im Rahmen von Aufgriffsmaßnahmen zu verabschieden.
- UNHCR, die Staaten und andere Interessengruppen (z. B. die Internationale Seeschiffahrts-Organisation) werden Einvernehmen über die Verantwortlichkeiten im Zusammenhang mit der Rettung von Asylsuchenden und Flüchtlingen aus Seenot herbeiführen, und zwar in Bezug auf den Rettungsvorgang an

sich, die Ausschiffung der Geretteten als auch die anzustrebenden Lösungen.

- Im größeren Rahmen der Migrationssteuerung werden die Staaten erwägen, der *Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen von 1990* und einschlägigen IAO-Konventionen (insbesondere Nr. 97 und Nr. 143) beizutreten.

2. Verstärkung der internationalen Bemühungen zur Bekämpfung des Menschenmuggels und Menschenhandels

- Die Staaten werden erwägen, dem *Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität von 2000* und den dazugehörigen *Protokollen (gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg und zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels)* beizutreten.
- Die Staaten werden sicherstellen, dass ihre eigenen Asylverfahren Einzelpersonen offen stehen, die Opfer von Menschenhandel wurden, insbesondere Frauen und Mädchen, die ihren Asylantrag auf Gründe stützen können, die nicht offensichtlich unbegründet sind.
- Die Staaten werden die Strafen publik machen, die sie gegen Menschenmuggler und Menschenhändler verhängen.
- UNHCR wird erwägen, ein Expertentreffen einzuberufen, das sich mit den Schutzbedürfnissen von Kindern beschäftigt, die Opfer von Menschenhandel wurden.

3. Bessere Datensammlung und Erforschung des Zusammenhangs zwischen Asyl und Migration

- Die Staaten werden detailliertere, vergleichbare und nach Alter und Geschlecht gegliederte Statistiken über Größe, Art und Zusammensetzung von Migrationsströmen ausarbeiten und weitergeben, um eine qualitative Analyse des Problems zu ermöglichen und einen besseren Einblick in die Ursachen und Auswirkungen dieser internationalen Bewegungen zu gewinnen. Die Staaten werden insbesondere erwägen, Daten gemäß der Neufassung der *Empfehlungen der Vereinten Nationen über internationale Migrationsstatistiken* (New York 1998) zusammenzustellen.
- Die Staaten werden prüfen, wie Informationen über undokumentierte Migration und das Schlepperwesen, einschließlich Menschenschmuggels, Reiserouten usw., erfasst und verbreitet werden können.
- Diesbezüglich wird die Internationale Organisation für Migration (IOM) dazu ermutigt, im Einvernehmen mit betroffenen Staaten und zwischenstaatlichen Organisationen eine eingehende Studie über die Migrationsdynamik einschließlich der „Push“- und „Pull“-Faktoren durchzuführen. UNHCR und IOM werden mit regionalen und anderen Organisationen¹² die Möglichkeit prüfen, ähnliche Studien für die von diesen Organisationen erfassten Regionen anzustellen bzw. vorhandene Daten zu veröffentlichen.

¹² Wie den Asiatisch-Pazifischen Konsultationen über Flüchtlinge, Vertriebene und Migrantinnen (APC), dem Europarat, der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS), der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (ECO), der Europäischen Union (EU), den Zwischenstaatlichen Beratungen über Asyl-, Flüchtlings- und Migrationspolitik in Europa, Nordamerika und Australien (IGC), der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der Südasiatischen Vereinigung für regionale Zusammenarbeit (SAARC) und der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (SADC).

4. Verminderung irregulärer oder „sekundärer“ Wanderungsbewegungen

- Im Hinblick auf den Exkom-Beschluss Nr. 58 (XL) von 1989 über das *Problem der Flüchtlinge und Asylsuchenden, die in irregulärer Weise von einem Land, in dem sie bereits Schutz gefunden hatten, weiterwandern*, wird UNHCR in Zusammenarbeit mit in Betracht kommenden Partnern die Gründe für solche Bewegungen analysieren und Strategien vorschlagen, wie dabei in konkreten Situationen vorzugehen ist, ausgehend von einem genauer definierten Verständnis darüber, was wirksamer Schutz in Erstasyllandern beinhaltet, sowie im Sinne der internationalen Solidarität und Lastenteilung.
- UNHCR wird gemeinsam mit den Herkunfts-, Transit- und Zielländern und anderen Partnern, wie etwa IOM, ein Maßnahmenpaket erarbeiten, das als Teil eines umfassenden Aktionsplans in speziellen Situationen irregulärer bzw. „sekundärer“ Wanderungsbewegungen zur Anwendung kommen könnte.

5. Verstärkter Dialog und engere Zusammenarbeit zwischen UNHCR und IOM

- UNHCR und IOM werden ihre Zusammenarbeit im Rahmen der im November 2001 eingerichteten *Aktionsgruppe Asyl und Migration* (AGAMI) vertiefen und in Konsultation mit interessierten Staaten und anderen zwischenstaatlichen Organisationen¹³ und NROs darauf hinwirken, dass die Zusammenhänge zwischen Asyl und Migration besser verstanden und die einzelnen Organisationen besser in die Lage versetzt

¹³ Darunter gegebenenfalls das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR), die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) und der Sonderberichterstatter über die Menschenrechte von Wanderarbeitnehmern.

werden, die Staaten bei der Entwicklung grundsatzpolitischer Konzepte und Programme zu Asyl- und Migrationsfragen zu unterstützen. Diesbezüglich wird die AGAMI jene Fragen ermitteln und analysieren, die für die Zusammenhänge zwischen Migration und Asyl von Bedeutung sind, diese Zusammenhänge deutlicher machen, grundsätzliche¹⁴ und konkrete operative¹⁵ Fragen behandeln und sich für einen besseren Informationsaustausch einsetzen.

- UNHCR wird die Staaten und andere interessierte Akteure über den Konsultationsprozess in der AGAMI auf dem Laufenden halten.

6. Informationskampagnen, durch die sichergestellt wird, dass Migrationswilligen die Aussichten auf legale Migration und die Gefahren des Menschen Schmuggels und Menschenhandels bewusst sind

- Die Staaten werden gemeinsam mit IOM und anderen zuständigen zwischenstaatlichen Organisationen wie dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) und der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) sowie mit NROs unter Verwendung bereits vorhandener oder in Ausarbeitung befindlicher Muster ein Modell für eine Informationskampagne entwickeln, die über die verfügbaren legalen Zuwanderungsmöglichkeiten informiert und vor den Gefahren des Menschen schmuggels und Menschenhandels warnt und die Unterlagen in einer Weise verfügbar macht, dass sie für

¹⁴ Etwa Terminologie, Forschung und Datensammlung sowie qualitative Analysen.

¹⁵ Etwa der Umgang mit aufgegriffenen Opfern von Menschen schmuggel und Menschenhandel durch Staaten sowie Garantien zur Gewährleistung des Zugangs zum Asylverfahren, Informations- und Aufklärungsaktivitäten sowie Schulung von Beamten.

die Zielgruppen auch tatsächlich zugänglich sind. Das Modell sollte auch Material enthalten, das über internationale Schutzverpflichtungen Aufschluss gibt.

7. Rückstellung von Personen, bei denen kein internationaler Schutzbedarf festgestellt wurde

- Die Staaten werden in Absprache mit einschlägigen zwischenstaatlichen Organisationen, insbesondere IOM, aber auch mit UNHCR und gegebenenfalls mit NROs, Strategien entwickeln, die unter anderem auch bilaterale und regionale Rückübernahmeabkommen einschließen, um die Rückkehr und Rückübernahme von Personen, die keinen internationalen Schutz benötigen, auf humane Weise und unter voller Achtung ihrer Menschenrechte und Würde, ohne unangemessene Gewalt und, im Fall von Kindern, unter gebührender Berücksichtigung des Kindeswohls zu fördern.
- Die Staaten, IOM und UNHCR werden bei der Beseitigung von Hindernissen für die zügige Rückstellung von Asylsuchenden, bei denen kein internationaler Schutzbedarf festgestellt wurde, allenfalls zusammenarbeiten und bei ihren diesbezüglichen Aktivitäten von der Verpflichtung der Staaten zur Rückübernahme ihrer eigenen Staatsangehörigen ausgehen.
- Exkom wird erwägen, einen Beschluss zu verabschieden, der den Staaten Anleitungen zu ihrer Verpflichtung, die Rückkehr ihrer Staatsangehörigen zu akzeptieren und zu erleichtern, und damit zusammenhängenden Fragen gibt.

Notizen:

Notizen:



Gleichmäßigere Aufteilung der Lasten und Verantwortlichkeiten sowie Schaffung von Kapazitäten für die Aufnahme und den Schutz von Flüchtlingen

In der Erklärung der Vertragsstaaten wird nachdrücklich darauf hingewiesen, dass die Einhaltung der Schutzverpflichtungen der Staaten gegenüber den Flüchtlingen durch internationale Solidarität gestärkt wird und dass das Flüchtlingsschutzsystem durch engagierte internationale Zusammenarbeit im Geiste einer Verantwortlichkeits- und Lastenteilung zwischen allen Staaten wirksamer wird. Um eine effektive Zusammenarbeit in Flüchtlingsangelegenheiten zu erreichen, bedarf es eines engeren Dialogs und eines multilateralen Verantwortungsgefühls für Flüchtlingsprobleme und deren Lösung. Das Aktionsprogramm weist immer wieder

daraufhin, dass eine gerechtere Aufteilung der Lasten und Verantwortlichkeiten nur durch multilaterales Vorgehen erreicht werden kann. Es ist klar, dass die Stärkung der nationalen Aufnahmekapazitäten die Qualität des Schutzes erhöht. Deshalb müssen Investitionen in den Aufbau von Kapazitäten zum fixen Bestandteil der regulären im Zusammenhang mit jeder neuen Flüchtlingskrise durchgeführten Operation gemacht werden. NROs und andere Mitglieder der Zivilgesellschaft spielen eine besonders wichtige Rolle, sowohl was den unmittelbaren Schutz und Beistand für Flüchtlinge und Asylsuchende anbelangt, als auch für die Stärkung der Schutzkapazitäten. Die Verankerung von Flüchtlingsbelangen in den nationalen und regionalen Entwicklungsplänen kann mithelfen, Lücken zwischen humanitärer Hilfe und den Entwicklungsbemühungen zu schließen, und gleichzeitig einen positiven Beitrag zum längerfristigen Wohl der Aufnahmegemeinschaften und zur Bestandfähigkeit der Schutzlösungen leisten.

*Zur Verwirklichung einer gerechteren Verteilung der Lasten und Verantwortlichkeiten sowie zum Aufbau von Kapazitäten für die Aufnahme und den Schutz von Flüchtlingen und zur dauerhaften Lösung ihrer Probleme wurden **sechs Ziele** sowie begleitende Maßnahmen festgelegt:*

1. Effizientere Regelungen zur Aufgabenteilung, um die Belastung der Erstasyländer mitzutragen

- UNHCR wird für eine gerechtere Verteilung der Verantwortlichkeiten in Massenfluchtsituationen eintreten und zu diesem Zweck als ersten Schritt von den vorgeschlagenen „Toolkit“-Mechanismen Gebrauch machen und diese bei Bedarf weiterentwickeln; ferner wird UNHCR Regelungen erarbeiten, die zur Koordination eines umfassenden Ansatzes basierend auf Lastenteilung getroffen werden könnten.
- UNHCR und die Staaten werden prüfen, ob es wünschenswert und praktisch durchführbar ist, im Rahmen eines Exkom-Beschlusses grundsätzliche Überlegungen zur Aufgabenteilung anzustellen, die auf den Ergebnissen der im Ständigen Ausschuss laufenden Bemühungen, die Kapazitäten und Beiträge der Flüchtlings aufnehmenden Entwicklungsländer zu messen, aufbauen könnten.
- Die Staaten werden die Zweckmäßigkeit konkreter, bilateral oder multilateral ausgehandelter Abkommen über die Lastenteilung überprüfen, um zu einer abgestimmten und nachhaltigen internationalen Reaktion auf Massenzustrom und lang andauernde Flüchtlingssituationen beizutragen.
- Die Staaten und UNHCR werden die internationalen Finanzinstitutionen dazu ermutigen, Überlegungen darüber anzustellen, inwieweit die wirtschaftlichen und sozialen Kosten für die Aufnahme einer großen Zahl von Flüchtlingen als ein Umstand gewertet werden können, der Darlehenspläne rechtfertigt und die entsprechenden Voraussetzungen dafür erfüllt.
- Die Staaten werden mit zwischenstaatlichen Organisationen und dem Privatsektor prüfen, wie eine bessere Dotierung von Treuhandfonds (z. B. des „Refugee Education Trust“) oder Stipendienprogrammen (z. B. des „Albert Einstein Academic Scholarship Programme for Refugees“) erreicht werden kann, die

die Chancen von Flüchtlingen, insbesondere jugendlichen Flüchtlingen, auf Sekundar- und Berufsausbildung sowie auf den dritten Bildungsweg erweitern.

- UNHCR wird in Zusammenarbeit mit den Regierungen von Aufnahmeländern, mit Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, NROs und anderen in Betracht kommenden Akteuren die Auswirkungen von Flüchtlingen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und Sicherheit der Aufnahmeländer untersuchen, insbesondere in lang andauernden Flüchtlingssituationen.

2. Wirksamere Zusammenarbeit zur Erhöhung der Schutzkapazitäten in Flüchtlingsaufnahmeländern

- UNHCR und die Staaten werden in Zusammenarbeit mit NROs konkrete Modelle zur Erhöhung der Schutzkapazitäten in den Aufnahmeländern und auf regionaler Ebene erarbeiten und umsetzen und sich dabei von den bewährtesten Praktiken leiten lassen. Diese Modelle sollten auch dem Zweck dienen, dass sich Asylsuchende und Flüchtlinge nicht mehr gezwungen sehen, auf irreguläre Weise weiterzuwandern, indem sie Schutz und Lösungen anbieten.
- Diesbezüglich werden die Staaten ihre finanzielle und technische Hilfe gezielt so einsetzen, dass dadurch die Fähigkeit von Erstasylländern erhöht wird, grundlegenden Schutz zu bieten und die wesentlichen Dienstleistungen, einschließlich Bildung und Berufsausbildung, zu erbringen.
- UNHCR wird ferner die Leitsätze und den Rahmen für den Aufbau von Kapazitäten weiterentwickeln, die seiner auf der Tagung der Globalen Konsultationen vom September 2001 präsentierten Ausführungen beigelegt waren.¹⁶ UNHCR wird

¹⁶ Siehe *Strengthening Protection Capacities in Host Countries*, EC/GC/01/19.

darüber hinaus ein *Handbook on Strengthening Capacities in Host Countries for the Protection of Refugees* (*Handbuch zur Stärkung der Kapazitäten in Aufnahmeländern zum Schutz von Flüchtlingen*) ausarbeiten, um seinen Mitarbeitern und Partnern ein Werkzeug in die Hand zu geben, das ihnen ein konsequenteres Vorgehen bei der Erhöhung von Schutzkapazitäten ermöglicht. Gleichzeitig wird UNHCR im Sinne von Anhang II der Ausführungen¹⁷ einen stets auf dem letzten Stand gehaltenen Katalog von Initiativen und Aktivitäten in diesem Bereich führen.

- Je nach vorhandenem Interesse wird UNHCR regionale / subregionale Workshops unter Beteiligung von Staaten und NROs veranstalten, auf denen konkrete Länder- bzw. Regionalstrategien ausgearbeitet und umgesetzt werden.
- UNHCR wird ermitteln, wo Aktivitäten zur Erhöhung der Kapazitäten am dringendsten erforderlich sind, eine Reihung nach Priorität der verschiedenen Leistungen vornehmen und feststellen, welche Aufnahmeländer Hilfe benötigen. UNHCR wird dabei helfen, die verschiedenen Bedürfnisse zusammenzuführen und durch konkrete Unterstützungs- und Beratungsangebote von Staaten, zwischenstaatlichen Organisationen, NROs, der Privatwirtschaft und anderen Akteuren Abhilfe zu schaffen.
- Uie Staaten und NROs werden Möglichkeiten für weitere „Partnerschaftsprojekte“ erkunden.¹⁸
- UNHCR wird Staaten, die im Zuge der *Globalen Konsultationen* technische und andere Unterstützung angeboten haben (etwa Schulung von Grenzschutzbeamten oder von Verantwortlichen für die Statusfeststellung), um Bestätigung ihrer Angebote ersuchen. UNHCR wird darüber ein Verzeichnis führen

¹⁷ *Ebd.*

¹⁸ Bei diesen so genannten „Twinning Projects“ handelt es sich um Projekte, bei denen Beamte nationaler öffentlicher Dienste sich anderen Staaten mit weniger weit entwickelten Schutzstrukturen zur Verfügung stellen, um ihnen beim Aufbau von Fachkompetenz in verschiedenen Bereichen zu helfen.

und zu gegebener Zeit auf das entsprechende Angebot zurückkommen.

- Die Arbeitsgruppe für Neuansiedlung wird sich weiter mit dem Zusammenhang zwischen Schutzmöglichkeiten und Neuansiedlung befassen.

3. Verstärkte Schutzpartnerschaft mit der Zivilgesellschaft, einschließlich der NROs

- Die Staaten werden die Möglichkeit prüfen, den NROs durch die Schaffung klarer rechtlicher Rahmenbedingungen für deren Tätigkeit einen besseren Rechtsstatus einzuräumen.
- UNHCR wird die Stärkung von Partnerschaften zur Schutzgewährung und Bewusstseinsbildung fortsetzen, und zwar nicht nur mit den Regierungen der Aufnahme- und Geberländer (einschließlich gesetzgebender Körperschaften auf nationaler und regionaler Ebene), sondern auch mit NROs und anderen Akteuren der Zivilgesellschaft sowie mit Männern, Frauen und Kindern aus der Flüchtlingsbevölkerung.
- UNHCR und NROs werden verstärkt bei der Identifizierung und Lösung von Schutzdefiziten zusammenarbeiten, vor allem dort, wo Letztere über Vertretungen vor Ort verfügen.

4. Befähigung der Flüchtlingsgemeinden, selbst für ihren Schutz zu sorgen

- Die Staaten, UNHCR und andere Partner werden in der Anfangsphase einer ausgebrochenen Flüchtlingskrise Systeme und Netzwerke auf Gemeinschaftsbasis einrichten oder mobilisieren, vor allem auch zum Schutz von Frauen und Kindern, und diese bis zur Ermittlung von dauerhaften Lösungen aufrechterhalten.
- UNHCR wird seine Strategie zur Entwicklung von Gemeinschaften⁹ weithin publik machen, das Verständnis dafür

fördern und Mitarbeiter, Beamte des öffentlichen Dienstes und Partner in ihrer richtigen Anwendung schulen.

- Die Staaten, UNHCR und seine Partner werden Möglichkeiten prüfen, wie Flüchtlinge, insbesondere Frauen und Jugendliche, befähigt werden können, ihr Wissen und Können einzusetzen, denn selbstbestimmte Flüchtlinge können einen wirksameren Beitrag sowohl zu ihrem eigenen Schutz als auch zum Schutz ihrer Gemeinschaft beitragen.

5. Verankerung von Flüchtlingsbelangen in nationalen, regionalen und multilateralen Entwicklungsplänen

- Die Staaten werden in Erwägung ziehen, Entwicklungsgelder bzw. einen bestimmten Prozentsatz davon in Programme zu investieren, die gleichzeitig den Flüchtlingen und der örtlichen Bevölkerung in den Aufnahmeländern zugute kommen.
- Die Staaten werden in Erwägung ziehen, Flüchtlingsaufnahmegebiete in ihre nationalen Entwicklungspläne aufzunehmen; UNHCR wird multilaterale und bilaterale Partner in der Entwicklungszusammenarbeit dazu ermutigen, derartige Initiativen großzügig zu unterstützen, und regelmäßig über seine Tätigkeit berichten.
- UNHCR und die Staaten werden neue Finanzierungsstrategien mit der Privatwirtschaft ergründen.

¹⁹ Siehe *Reinforcing a Community Development Approach*, EC/51/SC/CRP.6 (15. Februar 2001).

6. Effizientere Handhabung der Neuansiedlung als Mittel zur Lastenteilung²⁰

- Die Staaten werden prüfen, ob in Situationen von Massenvertreibungen nicht flexiblere Neuansiedlungskriterien für Personen gelten könnten, die *prima facie* als Flüchtlinge anerkannt wurden, aber nicht unter Artikel I F fallen, gegebenenfalls in Verbindung mit vorläufigen humanitären Evakuierungsprogrammen.
- Die Arbeitsgruppe für Neuansiedlung wird sich weiter mit der Frage befassen, inwieweit die Weiterwanderung als Instrument der Lastenteilung eingesetzt werden kann, und dabei unter anderem die Frage der bei Massenvertreibungen anzuwendenden Kriterien prüfen, vor allem dann, wenn nur geringe oder keine Aussichten auf anderweitige dauerhafte Lösungen bestehen.
- Die Staaten und UNHCR werden prüfen, wie die Kapazitäten für Neuansiedlungen erhöht werden können, zum Beispiel durch vermehrte Partnerschaften mit NROs und anderen in Betracht kommenden Partnern.

²⁰ Siehe auch Ziel 5.

Notizen:

Notizen:





Effektiverer Umgang mit Sicherheitsfragen

Sicherheitsprobleme für Flüchtlinge können vielerlei Formen annehmen. Durch den Zusammenbruch der sozialen und kulturellen Strukturen und Normen, die Trennung von der Familie oder den Verlust von Angehörigen und der Unterstützung durch die Gemeinschaft sowie durch die Ungestraftheit, mit der Straf- und Gewalttaten gegen Flüchtlinge verübt werden dürfen, sind Flüchtlinge, vor allem Flüchtlingsfrauen und Flüchtlingskinder, Übergriffen hilflos ausgeliefert. Oft sind Flüchtlingsfrauen und -mädchen besonderen Formen der Misshandlung wie Vergewaltigung, Entführung, Menschenhandel oder der Forderung nach sexueller Gefügigkeit als Gegenleistung für Schutz, Dokumente oder Hilfe ausgesetzt. Für Flüchtlingskinder, vor allem für Mädchen, besteht ein noch größeres Risiko, sexuell ausgebeutet, misshandelt oder missbraucht zu werden. Wenn in der Nähe von Flüchtlingslagern bewaffnete Konflikte stattfinden, werden Flüchtlingskinder und jugendliche Flüchtlinge immer wieder zur Zielscheibe bewaffneter Gruppen und nationaler Streitkräfte auf der Suche nach Zwangs-

rekruten. Die Präsenz bewaffneter Elemente in einem Flüchtlingstreck, in Flüchtlingslagern oder in Siedlungsgebieten von Flüchtlingen kann all diese Probleme zusätzlich verschärfen und darüber hinaus ernstliche Sicherheitsprobleme für die Flüchtlinge, die Aufnahmestaaten und -gemeinden verursachen. Daher liegt es im Interesse der Staaten und der Flüchtlinge, eine klare Unterscheidung zwischen Flüchtlingen einerseits und bewaffneten Elementen andererseits zu treffen, so schwierig dies auch sein mag. Die Staaten brauchen möglicherweise technische Hilfe und zweckgebundene Mittel, um die Sicherheit der Flüchtlinge, Flüchtlingslager und Siedlungsgebiete von Flüchtlingen zu gewährleisten und ganz allgemein den zivilen Charakter von Asyl zu wahren. Ob Sicherheitsprobleme erfolgreich bewältigt werden, hängt in erster Linie von der Entschlossenheit des Asyllandes ab, doch bedarf es gegebenenfalls auch der aktiven Mitwirkung des Sicherheitsrats, in dem diese Probleme behandelt werden, der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations DPKO) sowie von Organisationen mit spezieller Kompetenz in Situationen bewaffneter Konflikte wie dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK). Zum effizienteren Umgang mit Sicherheitsproblemen wurden vier Ziele sowie begleitende Aktivitäten festgelegt:

1. Bereitstellung von Mitteln für Staaten zur Gewährleistung der Sicherheit der Flüchtlinge und der Entfernung bewaffneter Elemente aus Flüchtlingsiedlungen

- Exkom wird die grundsatzpolitische Richtung in Form eines Beschlusses mit Leitlinien zur Wahrung des zivilen Charakters von Asyl vorgeben.
- UNHCR wird (im Einvernehmen mit den Staaten, einschlägigen Gremien und Organisationen der Vereinten Nationen sowie anderen interessierten Organisationen wie dem IKRK) praktische Instrumente ausarbeiten, darunter auch operative Richtlinien, die Verfahren und Standards einschließen, und sie gemeinsam mit diesen Partnern in speziell ausgewählten Flüchtlingssituationen praktisch erproben.
- UNHCR wird seine eigenen institutionellen Kapazitäten mittels eines erweiterten Projekts zur Flüchtlingssicherheit ausbauen, um die Staaten bei der Gewährleistung der persönlichen Sicherheit von Flüchtlingen zu unterstützen.
- Die Staaten werden sich nach Treu und Glauben und unter Beachtung der entsprechenden Exkom-Leitlinien darum bemühen, die Wahrung des zivilen Charakters von Asyl als vorrangige Aufgabe zu behandeln, indem sie unter anderem ernsthafte Anstrengungen unternehmen, um Kombattanten aus Flüchtlingsiedlungen herauszufiltern und die persönliche Sicherheit der Flüchtlinge zu garantieren.
- Im Hinblick auf die Errichtung eines geeigneten operativen Rahmens zur Gewährleistung von Sicherheit für Flüchtlinge werden die Staaten praktische Vorkehrungen für die Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen mit UNHCR, der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze und anderen Einheiten der Vereinten Nationen prüfen.

- Die Staaten und UNHCR werden überlegen, wie UNHCR bei der Einrichtung eines Bereitschaftsmechanismus für die Entsendung von Sicherheitsbeamten in Flüchtlingssituationen materiell unterstützt werden kann, etwa auch in Krisensituationen, in denen Flüchtlinge ernststen Sicherheitsproblemen ausgesetzt sind.
- UNHCR wird mögliche Partnerschaften mit Regierungen von Aufnahmeländern und Geldgebern prüfen, um die nationalen Kapazitäten für den richtigen Umgang mit Sicherheitsfragen in Flüchtlingssituationen zu verstärken.

2. Ständige Auseinandersetzung des Generalsekretärs und des Sicherheitsrats mit dieser Frage

- Der Generalsekretär und der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen werden über ernste Sicherheitsprobleme in Flüchtlingsgebieten laufend informiert und somit aktiv damit befasst werden. UNHCR wird beide auch weiterhin regelmäßig unterrichten.

3. Verhütung militärischer Rekrutierung von Flüchtlingen, einschließlich Flüchtlingskindern

- Die Staaten werden konkrete Maßnahmen ergreifen, um das Risiko der Zwangsrekrutierung von Flüchtlingen, insbesondere von Flüchtlingskindern, zu verringern und nach Möglichkeit zu verhindern, indem sie unter anderem den Zugang zu Bildung und Berufsausbildung gewährleisten.
- Staaten, die das *Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten* noch nicht ratifiziert haben, sollten dies im Hinblick auf ihren baldigen Beitritt tun.

- Die Staaten, UNHCR und andere im humanitären Bereich tätige Partner werden in der Flüchtlingsbevölkerung über die Verhütung der Rekrutierung in militärische Verbände aufklären und Schulungen durchführen.
- Die Staaten, das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) und je nach Bedarf auch andere Akteure, einschließlich UNHCR, werden Sonderprogramme zur Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung von Kindersoldaten, die zur Flüchtlingsbevölkerung gehören, einrichten; diese Programme sollten sowohl männlichen als auch weiblichen Kindersoldaten zugute kommen und sich mit deren spezieller Situation befassen.

4. Verhütung alters- und geschlechtsbedingter Übergriffe und sexueller Gewalt

- UNHCR wird gemeinsam mit den Staaten und im humanitären Bereich tätigen Partnern dafür sorgen, dass seine *Guidelines on the Protection of Refugee Women* (Genf, 1991) und *Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons: Guidelines for Prevention and Response* (Genf, Mai 2003) sowie der Leitfaden *Commitments to Refugee Women* des Hohen Flüchtlingskommissars (12. Dezember 2001) und das Grundsatzdokument *Policy on Protection from Sexual Exploitation*, das von der im Rahmen des Ständigen interinstitutionellen Ausschusses (IASC) tätigen Arbeitsgruppe für den Schutz vor sexueller Ausbeutung ausgearbeitet wird, uneingeschränkt umgesetzt werden.
- Die Staaten, UNHCR und andere in Betracht kommende Akteure werden Maßnahmen treffen, durch die sichergestellt wird, dass sämtliche Programme für Flüchtlingssituationen geschlechts- und altersgerechte Verhütungs- und Reaktions-

mechanismen samt Abhilfemaßnahmen gegen sexuelle und geschlechtsspezifische Gewalt und Ausbeutung, einschließlich eines Beschwerdemechanismus und eines entsprechenden Rahmens, demgemäß Mitarbeiter zur Verantwortung gezogen werden können, sowie gezielte Aufklärungs- und Sensibilisierungsprogramme für Männer, Frauen und Kinder umfassen.²¹

- UNHCR und seine Partner werden eine klare Verantwortungsstruktur zum Schutz von Flüchtlingsfrauen und Flüchtlingskindern vor alters- und geschlechtsbedingter sowie sexueller Gewalt einrichten und gewährleisten, dass die geltenden Verhaltenskodizes in allen humanitären Einsätzen beachtet werden.
- Die Staaten werden geeignete Rechtsmittel und Rehabilitationshilfen bereitstellen und Maßnahmen im Sinne des *Yokohama Global Commitment*²² ergreifen.
- Die Staaten, UNHCR und andere im humanitären Bereich tätige Partner werden Ausbildungs- und Aufbauprogramme in Bezug auf die Rechte und Bedürfnisse ehemaliger Opfer von sexueller Ausbeutung, Gewalt und sexuellem Missbrauch durchführen.

²¹ Unter Verwendung des *Framework of Action to Address the Problem of Child Abuse in West Africa* als einem wichtigen Maßnahmenkatalog, der auch in anderen Situationen von Bedeutung sein kann, vor allem für den Schutz von Flüchtlingskindern.

²² Zweiter Weltkongress gegen kommerzielle sexuelle Ausbeutung, 17. – 20. Dezember 2001 in Yokohama (Japan).

Notizen:

Notizen:





Intensivere Suche nach dauerhaften Lösungen

Millionen Flüchtlinge in aller Welt haben derzeit keine Aussicht auf eine baldige dauerhafte Lösung, die zu finden eines der wichtigsten Ziele des internationalen Schutzes ist. Es muss größere Kohärenz erreicht werden, indem freiwillige Rückkehr, Integration vor Ort und Neuansiedlung wo immer möglich zu einem ganzheitlichen Ansatz vereint werden, der von den Herkunfts- und Aufnahmeländern, UNHCR und dessen Partnern in der humanitären und Entwicklungsarbeit, insbesondere den NROs, und den Flüchtlingen in enger Zusammenarbeit konsequent vertreten wird.

Als vorläufige Maßnahme ist in der Förderung der Eigenständigkeit der Flüchtlinge ein wichtiger Schritt zu sehen, durch den Abhängigkeit verhindert werden kann, die Eigeninitiative und die möglichen Beiträge

der Flüchtlinge genützt und die Flüchtlinge auf dauerhafte Lösungen vorbereitet werden können. Der Erfolg bei der Suche nach dauerhaften Lösungen hängt weitgehend von der Entschlossenheit und Nachhaltigkeit internationaler Zusammenarbeit und Unterstützung ab. Vor allem zur Lösung lang andauernder Flüchtlingssituationen bedarf es eines konzertierten Vorgehens in Form eines ausgewogenen Unterstützungspakets für die verschiedenen in Frage kommenden dauerhaften Lösungen.

In diesem Zusammenhang erkennt das Aktionsprogramm die freiwillige Rückkehr in Sicherheit und Würde als die bevorzugte Lösung für Flüchtlinge an. Die Neuansiedlung wird als wichtiges Schutzinstrument sowie als Ausdruck der internationalen Solidarität und Lastenteilung ebenso eine bedeutende Rolle zu spielen haben. Die Integration vor Ort hat sich ebenfalls als bewährtes Mittel zur Lösung der Not einzelner Flüchtlinge oder von Flüchtlingsgruppen erwiesen.

*Zur Intensivierung der Suche nach dauerhaften Lösungen wurden **acht Ziele** sowie begleitende Maßnahmen festgelegt:*

1. Verwirklichung umfassender Strategien zur Schaffung dauerhafter Lösungen, insbesondere für lang andauernde Flüchtlingssituationen

- UNHCR wird alle seit langem bestehenden Flüchtlingssituationen überprüfen und gemeinsam mit den Staaten und anderen Partnern die Durchführbarkeit umfassender Aktionspläne untersuchen, in denen alle verfügbaren dauerhaften Lösungen berücksichtigt werden, die in festem Einvernehmen unter den Herkunfts-, Aufnahme-, und Neuansiedlungsländern sowie den Flüchtlingen selbst umzusetzen sind.
- Die Arbeitsgruppe für Neuansiedlung wird untersuchen, wie sich die Erhöhung der Kapazitäten in Aufnahmeländern auf die Umsetzung anderer verfügbarer dauerhafter Lösungen auswirkt, und wie Weiterwanderung mehr als bisher als strategisches Instrument eingesetzt werden kann, und zwar auch innerhalb von Regionen, in denen Flüchtlingsbewegungen stattfinden.

2. Verbesserung der Voraussetzungen für die freiwillige Rückkehr

- Die Herkunftsländer werden sich in Zusammenarbeit mit UNHCR und anderen entsprechenden Partnern, wie dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR), verpflichten, das Recht auf Rückkehr zu achten und ihre Flüchtlinge unter annehmbaren Rahmenbedingungen in Bezug auf deren persönliche, rechtliche und materielle Sicherheit rückzübernehmen, was zum Beispiel durch Amnestien, Menschenrechtsgarantien und Maßnahmen, die die Rückerstattung von Eigentum ermöglichen, verwirklicht werden könnte; alle diese Maßnahmen und Regelungen sollten den Flüchtlingen in geeigneter Weise bekannt gegeben werden.

- Diesbezüglich werden die Herkunftsländer außerdem aktiver Initiativen im sozioökonomischen, kulturellen und politischen Bereich prüfen, die geeignet sind, Versöhnung und Dialog, vor allem mit Flüchtlingsgemeinden, zu fördern und Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten.
- Die Staaten werden die Herkunftsländer konsequenter und umfassender unterstützen, um ihnen zu helfen, ihrer Verantwortung für die Gewährleistung der rechtlichen, persönlichen und materiellen Sicherheit von Flüchtlingen nachzukommen.
- Die Staaten werden die Mitwirkung von Flüchtlingen, und zwar auch von Frauen, an Friedens- und Versöhnungsprozessen erleichtern und dafür Sorge tragen, dass in solchen Vereinbarungen das Recht auf Rückkehr gebührend berücksichtigt wird und Maßnahmen zur Förderung der Rückkehr, Wiedereingliederung und Versöhnung ins Auge gefasst werden.
- Die Herkunfts- und Asylländer werden gemeinsam mit UNHCR die freiwillige Rückkehr fördern, unter anderem durch den Abschluss dreiseitiger Vereinbarungen und durch Maßnahmen zur Erleichterung der Rückkehrentscheidung wie etwa „Probebesuchen in der Heimat“ („go-and-see visits“), Informationsveranstaltungen für Flüchtlinge mit offiziellen Vertretern der Heimatländer und ähnlichen vertrauensbildenden Maßnahmen sowie, sofern die dazu nötigen Ressourcen vorhanden sind, durch eine verstärkte UNHCR-Präsenz vor Ort zur laufenden Überwachung der Lage und als Beitrag zur Schaffung normaler, friedlicher Verhältnisse, die die Rückkehr erleichtern.
- Exkom wird in Ergänzung seines Beschlusses Nr. 40 (XXXVI) über freiwillige Rückkehr einen Beschluss über Fragen der Rechtssicherheit, einschließlich Problemen im Zusammenhang mit Eigentum, verabschieden.
- Die Staaten und UNHCR werden sicherstellen, dass geschlechts- und altersspezifische Fragen, die für ein Rückkehr-

oder Wiedereingliederungsprogramm von Bedeutung sind, frühzeitig erkannt und bei der Planung und Umsetzung freiwilliger Rückkehrprogramme voll berücksichtigt werden.

- Die Staaten und UNHCR werden gewährleisten, dass sowohl Frauen als auch Männer die Gelegenheit erhalten, frei und umfassend informiert über ihre Rückkehr zu entscheiden und das Formblatt für freiwillige Rückkehr unter voller Achtung der nötigen Vertraulichkeit einzeln zu unterschreiben.

3. Verstärkung der Zusammenarbeit im Interesse einer dauerhaften Rückkehr

- UNHCR wird sein *Handbook on Voluntary Repatriation* (1996) aktualisieren und dabei verstärktes Augenmerk auf Maßnahmen zur Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen allen betroffenen Akteuren sowie auf vertrauensbildende Schritte legen.
- UNHCR und andere relevante Partner werden den Versöhnungsprozess unterstützen und zu diesem Zweck dafür sorgen, dass bei der Planung und Erstellung von Repatriierungsprogrammen Maßnahmen in Betracht gezogen werden, die zur Versöhnung ermutigen, indem sie sicherstellen, dass Rückkehrer, Vertriebene und ortsansässige Bewohner gleichberechtigt Zugang zu den grundlegenden Dienstleistungen und zur Teilnahme am öffentlichen Leben haben.
- Die Staaten und UNHCR werden sicherstellen, dass in der Entwicklungsarbeit tätige Partner möglichst frühzeitig in die Rückkehrplanung einbezogen werden, damit sie zu einer dauerhaften Rückkehr beitragen und dabei mithelfen können, dass UNHCR möglichst rasch die Verantwortung übertragen und sich wieder zurückziehen kann.
- Die Staaten, UNHCR und in der Entwicklungsarbeit tätige Partner werden bei ihren Investitionen in Reintegrationsmaß-

nahmen nach Bedarf und im Geiste der Partnerschaft das Interesse des Gemeinwesens berücksichtigen, damit diese Gelder sowohl den Rückkehrern als auch der örtlichen Bevölkerung zugute kommen und in ausreichendem Maße vorrangig in Wohnraumbeschaffung und grundlegende Versorgungsdienste fließen, die die Aufnahmekapazitäten erhöhen und zur Versöhnung beitragen.

- Die Staaten werden Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass Flüchtlingsfrauen gleichberechtigt Anspruch auf Rückgabe von Wohnraum, Eigentum und Landbesitz haben.
- Die Staaten, UNHCR und andere Partner werden vorrangig dafür sorgen, dass Bildungsmöglichkeiten für Rückkehrer im Herkunftsland vorhanden sind und ihnen der entsprechende Zugang durch Abkommen über die Anerkennung von im Exil absolvierter Grund-, Berufs- oder anderer Ausbildung erleichtert wird.

4. Integration vor Ort als fester Bestandteil einer umfassenden Strategie für dauerhafte Lösungen

- Exkom wird grundsätzliche Überlegungen zur Umsetzung der Integration vor Ort als Lösungsmöglichkeit in Form eines Beschlusses ausarbeiten, der dem speziellen Aspekt der Bedürfnisse von Flüchtlingen, den internationalen und nationalen Rechtsnormen sowie den sozioökonomischen Gegebenheiten in den Aufnahmeländern Rechnung trägt. Dabei sollte ein geschlechts- und altersgerechter Ansatz angestrebt werden, der der Entwicklung der gesamten Gemeinschaft dient und – soweit wie möglich und in angemessener Weise – sowohl auf die Bedürfnisse der Flüchtlinge als auch auf jene der örtlichen Bevölkerung eingeht.
- Die Staaten werden prüfen, wo, wann und wie sie einen sicheren Rechtsstatus und ein ständiges Aufenthaltsrecht

gewähren können, etwa auch die Möglichkeit der Einbürgerung im Asylland für Flüchtlinge, die sich in hohem Maße in gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Hinsicht integriert haben.

- Die Staaten werden in Partnerschaft mit internationalen und regionalen Akteuren in der Entwicklungszusammenarbeit zur Verwirklichung der Integration vor Ort durch Lastenteilung beitragen, die die nötigen Ressourcen zur Förderung der wirtschaftlichen Eigenständigkeit und Integration der Flüchtlinge vor Ort gewährleisten soll, um die Lebensfähigkeit der Gemeinden sicherzustellen, die sie aufgenommen haben.

5. Erweiterung der Möglichkeiten zur Neuansiedlung (*Resettlement*)²³

- UNHCR wird sich um verstärkten Schutz durch eine Vergrößerung der Zahl der für eine Neuansiedlung in Frage kommenden Länder sowie durch einen strategischeren Einsatz der Weiterwanderung zugunsten möglichst vieler Flüchtlinge, jedoch unter Berücksichtigung der damit einhergehenden finanziellen Auswirkungen, bemühen.
- Staaten, die noch keine Möglichkeit einer Neuansiedlung anbieten, werden ernsthaft in Erwägung ziehen, einige Weiterwanderungsplätze zur Verfügung zu stellen.
- Die Staaten und UNHCR werden in Zusammenarbeit mit NROs mittels Ausbildung „Partnerschaftsprojekten“ („twinning“) sowie weiterer einschlägiger Hilfe Programme zum Aufbau von Kapazitäten gemeinsam mit neuen Ländern, in die Flüchtlinge weiterwandern können, entwickeln.
- Staaten, die die Aussicht auf eine Neuansiedlung anbieten,

²³ Das englische Wort *Resettlement* wird gewöhnlich mit Weiterwanderung oder Neuansiedlung übersetzt, wobei die Ansiedlung in einem anderen als dem Erstzufluchtsland erfolgt.

werden in Erwägung ziehen, ihr Weiterwanderungskontingent zu erhöhen, den Kreis der von ihnen aufgenommenen Flüchtlingsgruppen zu erweitern und flexiblere Kriterien zur Neuansiedlung einzuführen.²⁴

- Die Staaten werden politische Maßnahmen ergreifen, um zu gewährleisten, dass die Neuansiedlung durch eine zielstrebigere Integrationspolitik unterstützt wird, die Flüchtlingen, denen ein ständiges Aufenthaltsrecht gewährt wurde, im sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben des Landes rechtliche Gleichstellung und Chancengleichheit bietet, insbesondere im Hinblick auf Bildung, einschließlich Sprachunterricht und berufliche Qualifizierung, den Arbeitsmarkt, Familienzusammenführung und die Staatsbürgerschaft.

6. Wirksamerer Einsatz der Neuansiedlung sowohl als Schutzinstrument als auch als dauerhafte Lösung

- Die Staaten und UNHCR werden in Zusammenarbeit mit NROs die für die Bearbeitung von Weiterwanderungsanträgen geltenden Anforderungen unter verstärkter Berücksichtigung der Schutzbedürfnisse vereinfachen.
- Die Staaten und UNHCR werden die Zweckmäßigkeit der Einführung eines zentralen biometrischen Registrierungssystems zur Unterstützung der Identifizierung von Flüchtlingen prüfen, die neu angesiedelt werden müssen.
- Die Staaten und UNHCR werden ermitteln, inwieweit Daten aus der Flüchtlingsregistrierung früher ausgewertet werden können, um insbesondere in Krisensituationen rascher abschätzen zu können, wie viele einzelne Flüchtlinge oder spezielle Flüchtlingsgruppen weiterwandern müssen, und um die Neuansiedlungsanträge zügiger bearbeiten zu können.

²⁴ Siehe auch Ziel 3 Punkt 6.

- Die Staaten und UNHCR werden in ihren Neuansiedlungsprogrammen neben der Kategorie gefährdete Frauen geschlechtsspezifische Schutzbedürfnisse stärker berücksichtigen.
- UNHCR wird die Methoden und Mechanismen zur Verringerung möglicher Dienstvergehen verbessern, sich mit dem Problem Korruption und Betrug auseinander setzen und Exkom über diese Bemühungen auf dem Laufenden halten.
- Die Staaten und UNHCR werden dafür sorgen, dass mehr Ressourcen für Neuansiedlungsaktivitäten in ausgewogenem Maße als fixer Bestandteil jedes geographischen Einsatzes zur Verfügung stehen.

7. Erreichung der Eigenständigkeit von Flüchtlingen

- UNHCR und die Staaten werden sicherstellen, dass Hilfsprogramme für Flüchtlinge von allem Anfang an Strategien enthalten, die den Flüchtlingen helfen, ein eigenständiges und selbstbestimmtes Leben zu führen. UNHCR wird diesbezüglich die Rolle eines Katalysators zur Mobilisierung der für derartige Maßnahmen erforderlichen finanziellen und technischen Ressourcen übernehmen.
- Ebenfalls in diesem Zusammenhang werden UNHCR und die Staaten Strategien zur Beseitigung der Abhängigkeit von Hilfsgütern überlegen²⁵, wobei insbesondere auf das Improvisationstalent und das Potenzial der Flüchtlingsfrauen gesetzt werden soll; diese Strategien können außerdem mithelfen, ernsthafte Schutzdefizite zu verhindern, etwa auch sexuelle oder geschlechtsspezifische Gewalt, die durch übermäßige Ab-

²⁵ Maßnahmen, die sowohl Flüchtlinge als auch die ortansässige Bevölkerung in die Herstellung gewisser Produkte einbeziehen (z. B. Speiseöl, Mehl, Decken, Öfen).

hängigkeit und erzwungene Untätigkeit ausgelöst werden können.

- Die Staaten werden in Erwägung ziehen, mehr Möglichkeiten zur Grund- und Berufsausbildung sowie andere landwirtschaftliche und einkommenschaffende Programme anzubieten, die Männern und Frauen gleichermaßen zugute kommen.
- Die Staaten, UNHCR und im humanitären Bereich tätige Partner werden sicherstellen, dass Flüchtlinge, insbesondere Flüchtlingsfrauen und jugendliche Flüchtlinge, sowie die Aufnahmegemeinden selbst an der Entwicklung und Ausgestaltung von Programmen zur Förderung von Eigenständigkeit mitwirken.
- Die Staaten, UNHCR sowie im humanitären und Entwicklungsbereich tätige Partner werden gemeinsam mit den Aufnahmeländern an der Weiterentwicklung integrierter Ansätze zur Erhöhung der Kapazitäten in Flüchtlingsaufnahmegebieten arbeiten.
- UNHCR wird eine Untersuchung der wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen für Flüchtlinge in den Aufnahmestaaten einleiten, die sich vor allem mit dem innerstaatlichen Arbeitsrecht beschäftigt, und einen „Best-Practice-Katalog“ von Strategien zur Förderung der Eigenständigkeit erstellen, um den Staaten ein praktisches Instrument zur Umsetzung theoretischer Vorgaben in konkrete Maßnahmen in die Hand zu geben.

8. Sanierung von Flüchtlingsgebieten in ehemaligen Aufnahmeländern

- Die Staaten, UNHCR und in der Entwicklungsarbeit tätige Partner werden klären, wie die Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft zur Erneuerung von Flüchtlingsgebieten in ehemaligen Asylländern am wirksamsten gefördert und unterstützt werden können.

Notizen:



Berücksichtigung des Schutzbedürfnisses von Flüchtlingsfrauen und Flüchtlingskindern

Flüchtlingsfrauen und Flüchtlingskinder stellen weltweit den überwiegenden Teil der Flüchtlinge, und für sie sind auch die meisten UNHCR-Programme bestimmt. Die internationale Gemeinschaft und UNHCR haben eine Vielzahl von internationalen Normen, politischen Grundsätzen und Richtlinien zur Verbesserung des Schutzes und der Betreuung von Flüchtlingsfrauen und -kindern entwickelt. In der Praxis besteht jedoch noch immer ein Defizit in der Anwendung und Umsetzung dieser grundsätzlichen Vorgaben, bedingt durch knappe (sowohl finanzielle als auch menschliche) Ressourcen und

uneinheitliche Prioritäten und Verantwortlichkeiten auf institutioneller Ebene, aber auch innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft. Der Schutz von Flüchtlingsfrauen und Flüchtlingskindern ist für UNHCR eine Kernaktivität und eine organisatorische Priorität. Zum Schutz von Flüchtlingsfrauen und -kindern ist ein dreifacher Ansatz erforderlich, der ihre Rechte zur Grundlage hat, der auf gezielte Maßnahmen setzt und in solider Weise auf die Achtung geschlechtlicher Gleichstellung und die Berücksichtigung altersspezifischer Kriterien ausgerichtet ist²⁶. Die wichtigsten Schutzbedürfnisse von Flüchtlingsfrauen und Flüchtlingskindern sind eng miteinander verknüpft, können nicht isoliert betrachtet werden und verlangen nach einer starken Partnerschaft zwischen allen betroffenen Akteuren. Konkrete Aktivitäten, die auf das Schutzbedürfnis von Flüchtlingsfrauen und -kindern eingehen, sind unter anderen Gesamt- und Einzelzielen des Aktionsprogramms enthalten.

*Nachstehend sind **zwei** weitere **Rahmenziele** mit einigen begleitenden Aktivitäten angeführt:*

²⁶ Empfehlungen für Maßnahmen zugunsten von Flüchtlingsfrauen und -kindern ergeben sich aus kürzlich durchgeführten unabhängigen Bewertungen der UNHCR-Aktivitäten für Flüchtlingsfrauen und -kinder, den *Globalen Konsultationen* und anderen Tagungen, dem internationalen Menschenrecht, Beschlüssen, Richtlinien und politischen Grundsätzen des Exekutivkomitees. Siehe *An independent evaluation of the impact of UNHCR's activities in meeting the rights and protection needs of refugee children*, EPAU/2002/02 (Mai 2002) und *UNHCR Policy on Refugee Women and Guidelines on Their Protection: An Assessment of Ten Years of Implementation* (Mai 2002).

1. Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzrahmens für Flüchtlingsfrauen

- Die Staaten, UNHCR und ihre Partner werden Maßnahmen setzen, damit Flüchtlingsfrauen in allen Bereichen des Flüchtlingslebens gleichberechtigt in Entscheidungen und deren Umsetzung eingebunden und in allen Phasen der Entwicklung, Durchführung, Überwachung und Bewertung von Programmen schutz- und geschlechtsorientierte Ansätze gewählt werden.
- Die Staaten werden den Beitritt zum *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau* (CEDAW) und zu dessen *Fakultativprotokoll* in Erwägung ziehen.
- UNHCR wird die Empfehlungen aus dem Bericht der Frauenkommission für Flüchtlingsfrauen und -kinder²⁷ über die Umsetzung der *UNHCR Guidelines on the Protection of Refugee Women* prüfen und allenfalls rasch für entsprechende Folgemaßnahmen mit vorgegebenem Zeitrahmen sorgen.
- UNHCR wird die Überarbeitung der *Guidelines on the Protection of Refugee Women* von 1991 fertig stellen und dabei die Erkenntnisse aus dem Bericht der Frauenkommission für Flüchtlingsfrauen und -kinder über die Umsetzung der Richtlinien berücksichtigen.
- UNHCR wird dafür sorgen, dass die *Richtlinien über geschlechtsspezifische Verfolgung*, die „*Guidelines on the Protection of Refugee Women*“ sowie „*Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons: Guidelines for Prevention and Response*“ laufend verbreitet werden, und ihre Umsetzung überwachen.
- UNHCR wird sicherstellen, dass seine Aktionsprogramme in den jeweiligen Ländern („Country Operations Plans“ COPs) und

²⁷ *UNHCR Policy on Refugee Women and Guidelines on Their Protection: An Assessment of Ten Years of Implementation* (Mai 2002).

die Jahresberichte über die dortige Schutzsituation („Annual Protection Reports“) auf kritische Fragen der Frauenrechte eingehen, dabei ausführlich über durchgeführte Aktivitäten und erzielte Ergebnisse berichten und auch Pläne für Schutzmaßnahmen enthalten, die mit Partnern und Flüchtlingen selbst ausgearbeitet wurden.

- Die Staaten, UNHCR und andere Akteure werden dafür sorgen, dass der Gleichstellungsaspekt von Mann und Frau in alle Ausbildungs- und Lernprogramme aufgenommen wird.

2. Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzrahmens für Flüchtlingskinder

- Die Staaten, UNHCR und ihre Partner werden Maßnahmen setzen, damit Flüchtlingskinder und jugendliche Flüchtlinge in allen Bereichen des Flüchtlingslebens in angemessener Weise gleichberechtigt in Entscheidungsfindung und Umsetzung derselben eingebunden und in allen Phasen der Entwicklung, Durchführung, Überwachung und Bewertung von Programmen schutz- und geschlechtsorientierte Ansätze gewählt werden.
- Staaten, die das *Übereinkommen über die Rechte des Kindes* und dessen *Fakultativprotokolle betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten* bzw. *betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie* sowie das *Haager Übereinkommen von 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption* noch nicht ratifiziert haben, werden dies in Erwägung ziehen, und die Vertragsstaaten dieser Rechtsinstrumente werden sie nach Treu und Glauben umsetzen.
- Die Staaten, UNHCR und im humanitären Bereich tätige Partner werden auch weiterhin Programme einrichten, die Flücht-

lingskinder über ihre Rechte informieren und sie ermutigen, an der Ermittlung von Schutzproblemen, entsprechenden Abhilfemaßnahmen und Entscheidungen, die sie betreffen, mitzuwirken.

- Die Staaten, UNHCR und im humanitären Bereich tätige Partner werden Schulungsprogramme über die Rechte von Flüchtlingskindern fortsetzen oder einrichten und sich dabei etwa vom *Übereinkommen über die Rechte des Kindes*, anderen einschlägigen Menschenrechtsstandards und Normen des humanitären Völkerrechts sowie von den UNHCR-Richtlinien zum Schutz und zur Betreuung von Flüchtlingskindern leiten lassen.
- UNHCR wird für die kontinuierliche Verbreitung der Richtlinien zum Schutz und zur Betreuung von Flüchtlingskindern sorgen und deren Einhaltung überwachen.
- UNHCR wird einen Überwachungsprozess zur Beurteilung der Umsetzung der genannten Richtlinien und der im Anschluss an die Empfehlungen der unabhängigen Bewertung *Meeting the Rights and Protection Needs of Refugee Children* (Mai 2002) getroffenen Maßnahmen einleiten.
- UNHCR wird sicherstellen, dass die Aktionsprogramme der Länder (COPs) und die Jahresberichte über die dortige Schutzsituation auf kritische Fragen der Kinderrechte eingehen, dabei umfassend über durchgeführte Aktivitäten und erzielte Ergebnisse berichten und gegebenenfalls auch Pläne für Schutzmaßnahmen enthalten, die mit Partnern und den Flüchtlingskindern selbst ausgearbeitet wurden.
- UNHCR wird seine partnerschaftliche Bindung mit UNICEF und *Save the Children* intensivieren, die Ausbildung und den Aufbau von Kapazitäten im Rahmen des Projekts *Action on the Rights of Children* (ARC) verbessern und sich vorrangig der Schulung verantwortlicher Mitarbeiter von staatlichen Stellen

und Partnerorganisationen sowie seiner eigenen Mitarbeiter widmen.

- Die Staaten werden der Grund- und Sekundarausbildung von Flüchtlingen große Bedeutung beimessen, indem sie unter anderem Geldmittel für Aufnahmeländer und UNHCR bereitstellen und somit ihrer Anerkennung Ausdruck verleihen, dass Bildung ein wichtiges Schutzinstrument darstellt.

AGENDA

FÜR DEN

FLÜCHTLINGSSCHUTZ

ANHANG

LISTE DER DOKUMENTE²⁸ BETREFFEND DIE GLOBALEN KONSULTATIONEN ZUM INTERNATIONALEN FLÜCHTLINGSSCHUTZ

²⁸ Alle aufgeführten Dokumente können auf der Seite *Global Consultations* der UNHCR-Website www.unhcr.ch abgerufen werden (meist nur in englischer Sprache).

**A. Schiene 3, Sitzung zum Thema:
„Flüchtlingsschutz in
Massenfluchtsituationen“, 8. – 9. März 2001**

- *Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework*, EC/GC/01/4, 19. Februar 2001
- *The Civilian Character of Asylum: Separating Armed Elements from Refugees*, EC/GC/01/5, 19. Februar 2001
- *Practical Aspects of Physical and Legal Protection with Regard to Registration*, EC/GC/01/6, 19. Februar 2001
- *Mechanisms of International Cooperation to Share Responsibilities and Burdens in Mass Influx Situations*, EC/GC/01/7, 19. Februar 2001
- *Global Consultations – Protection of Refugees in Mass Influx (8-9 March 2001): Chairman’s Summary*
- *Global Consultations on International Protection: Report of the First Meeting in the Third Track*, EG/GC/01/8/Rev.1, 28. Juni 2001
- *Global Consultations – Follow-up to the First Meeting of the Third Track: Refugees in Mass Influx Situations* (Siehe *Update on Global Consultations on International Protection*, Anhang II, EC/51/SC/CRP.12, 30. Mai 2001)

B. Schiene 3, Sitzung zum Thema: „Flüchtlingsschutz im Rahmen individueller Asylsysteme“, 28. – 29. Juni 2001

- *Refugee Protection and Migration Control: Perspectives from UNHCR and IOM*, EC/GC/01/11, 31. Mai 2001

- *Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, EC/GC/01/12, 31. Mai 2001
- *Access to Procedures, “Safe Third Countries”, “Safe Countries of Origin” and “Time Limits”*, Joanne van Selm, Juni 2001
- *Global Consultations – Protection of Refugees in the Context of Individual Asylum Systems (28 – 29 June 2001): Chairman’s Summary*
- *Global Consultations on International Protection: Report of the Second Meeting in the Third Track (28 – 29 June 2001)*, EC/GC/01/15/Rev.1, 27. September 2001
- *Global Consultations on International Protection – Follow-up to the Second Meeting of the Third Track: Protection of Refugees in the Context of Individual Asylum Systems*, EC/GC/01/20, 18. September 2001

C. Schiene 3, Sitzung zum Thema: „Flüchtlingsschutz im Rahmen individueller Asylsysteme“, 27. – 28. September 2001

- *Reception of Asylum-Seekers, including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems*, EC/GC/01/17, 4. September 2001
- *Complementary Forms of Protection*, EC/GC/01/18, 4. September 2001
- *Strengthening Protection Capacities in Host Countries*, EC/GC/01/19, 4. September 2001
- *Global Consultations – Protection of Refugees in the Context of Individual Asylum Systems (27 – 28 September 2001): Chairman’s Summary*

- *Global Consultations on International Protection: Report of the Third Meeting in the Third Track (27 – 28 September 2001)*, EC/GC/02/2, 16. April 2002
- *Global Consultations – Follow-up to the Third Meeting of the Third Track: Protection of Refugees in the Context of Individual Asylum Systems*, EC/GC/02/3, 16. April 2002

D. Schiene 3, Sitzung zu den Themen: „Die Suche nach schutzorientierten Lösungen“ und „Schutz für Flüchtlingsfrauen und Flüchtlingskinder“, 22. – 24. Mai 2002

- *Voluntary Repatriation*, EC/GC/02/5, 25. April 2002
- *Local Integration*, EC/GC/02/6, 25. April 2002
- *Strengthening and Expanding Resettlement Today: Dilemmas, Challenges and Opportunities*, EC/GC/02/7, 25. April 2002
- *Refugee Women*, EC/GC/02/8, 25. April 2002
- *Refugee Children*, EC/GC/02/9, 25. April 2002
- *Global Consultations on International Protection: Report of the Fourth Meeting of the Third Track* EC/GC/02/10, 14. Juni 2002
- *Global Consultations-The Search for Protection-Based Solutions and Protection of Refugee Women and Refugee Children (22 – 24 May 2002): Chairman’s Summary*

E. Regionaltagungen

- *UNHCR Regional Symposium on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum, Refugee Status, Camps and Other Locations*, EC/GC/01/9, 30. Mai 2001 (Pretoria, Südafrika)
- *Regional Workshops in Ottawa, Ontario and in Macau, Incorporating Refugee Protection Safeguards into Interception Measures*, EC/GC/01/13, 31. Mai 2001 (Ottawa, Ontario, Kanada; und Macau SAR, China)
- *Global Consultations on International Protection: Budapest Regional Meeting*, EC/GC/01/14, 15. Juni 2001 (nur Englisch)
- *Global Consultations on International Protection: San José Regional Experts Meeting*, 7. – 8. Juni 2001
- *Strengthening the Capacity of Countries of First Asylum in the Region to offer Adequate Protection: Regional Meeting in Cairo*, EC/GC/01/21, 20. September 2001
- *Nordic Resettlement Meeting: Resettlement as a Multi-faceted Protection Tool and its Relationship to Migration*, Oslo, EC/GC/02/4, 16. April 2002

F. Zusätzliche Veranstaltungen zur Unterstützung des Globalen Konsultationsprozesses

- *EU Seminar on Children Affected by Armed Conflict and Forced Displacement – A Child Rights Perspective in Development Co-operation and Migration Policies: Conclusions by the Swedish EU Presidency*, Norrköpping, 1. – 2. März 2001

- *Improving the Security of Refugee and Displaced Women: Recommendations for Policy and Practice from International Expert Seminar*; herausgegeben vom norwegischen Institut für internationale Angelegenheiten, Oslo, 24. – 25. Januar 2002

[Das Seminar wurde vom norwegischen Ministerium für auswärtige Angelegenheiten initiiert und finanziert und vom Norwegischen Institut für internationale Angelegenheiten in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Institut für Friedensforschung und dem Norwegischen Flüchtlingsrat organisiert.]

G. Schiene 2 – Expertenrunde von Lissabon, 3. – 4. Mai 2001

- *Current Issues in Cessation of Protection under Article 1C of the 1951 Convention and Article I.4 of the 1969 OAU Convention*, Joan Fitzpatrick, Jeffrey and Susan Brotman, 2001
- *Current Issues in the Application of the Exclusion Clauses*, Geoff Gilbert, 2001
- *When is Protection No Longer Necessary? – The “Ceased Circumstances” Provisions of the Cessation Clauses: Principles and UNHCR Practice, 1973 – 1999*, Rafael Bonoan, 24. April 2001
- *Lisbon Expert Roundtable, 3 – 4 May 2001, Summary Conclusions – Cessation of Refugee Status*
- *Lisbon Expert Roundtable, 3 – 4 May 2001, Summary Conclusions – Exclusion from Refugee Status.* EC/GC/01/2Track/1 (nur Englisch)

H. Schiene 2 – Expertenrunde von Cambridge, 9. – 10. Juli 2001

- *Supervising the 1951 Convention on the Status of Refugees: Article 35 and Beyond*, Walter Kälin, 2001
- *The Scope and the Content of the Principle on Non-Refoulement, Opinion*, Sir Elihu Lauterpacht
CBE QC, Daniel Bethlehem, 20. Juni 2001
- *Cambridge Expert Roundtable, 9 – 10 July 2001, Summary Conclusions – Supervisory Responsibility*
- *Cambridge Expert Roundtable, 9 – 10 July 2001, Summary Conclusions – The Principle of Non-Refoulement*

I. Schiene 2 – Expertenrunde von San Remo, 6. – 8. September 2001

- *Gender-Related Persecution*, Roger Haynes,
10. August 2001
- *Internal Protection/Relocation/Flight Alternative as an Aspect of Refugee Status Determination*,
James C. Hathaway, Michelle Foster, 2001
- *Membership in a Particular Social Group: Analysis and Proposed Conclusions*, Alexander T. Aleinikoff, 2001
- *San Remo Expert Roundtable, 6 – 8 September 2001, Summary Conclusions – Internal Protection/Relocation/Flight Alternative*
- *San Remo Expert Roundtable, 6 – 8 September 2001, Summary Conclusions – Gender-related Persecution*
- *San Remo Expert Roundtable, 6 – 8 September 2001, Summary Conclusions – Membership of a Particular Social Group*

J. Schiene 2 – Expertenrunde von Genf, 8. – 9. November 2001

- *Family Unity and Refugee Protection*, Kate Jastram, Kathleen Newland, 2001
- *Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-Penalization, Detention and Prosecution*, Guy S. Goodwin Gill, Oktober 2001
- *Geneva Expert Roundtable, 8 – 9 November 2001, Summary Conclusions on Family Unity*
- *Geneva Expert Roundtable, 8 – 9 November 2001, Summary Conclusions on Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees – Revised*

K. Schiene 1 – Ministertagung der Vertragsstaaten, Genf, 12. – 13. Dezember 2001

- *Report of the Preparatory Session of the Ministerial Meeting of States Parties*, HCR/MMSP/2001/03 und HCR/MMSP/2001/03/Corr.1
- *Background Notes for the Roundtables of the Ministerial Meeting*, HCR/MMSP/2001/04
- *Declaration of States Parties to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, HCR/MMSP/2001/9
- *Report of the Ministerial Meeting of States Parties to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, HCR/MMSP/2001/10

L. Befürwortung des Prozesses

- Resolution des Rates der Interparlamentarischen Union zum 50. Jahrestag der Verabschiedung der Genfer Flüchtlingskonvention, Havana, 7. April 2001
- Resolution der Organisation der amerikanischen Staaten zum Schutz von Flüchtlingen, Rückkehrern und Binnenvertriebenen in Amerika, San José, 5. Juni 2001, OEA/Ser. P, AG/RES. 1832 (XXXI-O/01)
- Empfehlung des Europarats zum Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen und zum 50. Jahrestag der Genfer Flüchtlingskonvention, Straßburg, 27. Juni 2001, Rec. 1525 (2001)
- Beschluss der Organisation der afrikanischen Einheit zum 50. Jahrestag der Verabschiedung der Genfer Flüchtlingskonvention, Lusaka, 11. Juli 2001
- Erklärung der Europäischen Union zum 50. Jahrestag des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Brüssel, 28. Juli 2001
- Pariser Appell von Flüchtlingen in der französischen Nationalversammlung, Paris, 16. Juni 2001

M. Konsultationen mit Flüchtlingen

- Internationale Konferenz über die Aufnahme und Integration neu angesiedelter Flüchtlinge (ICRIRR), Norrköpping, 25. – 27. April 2001
- Flüchtlingsparlament, Französische Nationalversammlung, Paris, 16. Juni 2001
- Dialog mit Flüchtlingsfrauen, Genf, 20. – 22. Juni 2001
- *The Refugee Perspective*, Rouen, 14. – 16. September 2001

N. Allgemein

- *Flüchtlingsschutz – Ein Leitfaden zum internationalen Flüchtlingsrecht*, Handbuch für Parlamentarier, Nr. 2, 2001 – deutsche und aktualisierte Version, März 2003
- *Global Consultations – “Third Track” Issues: List of Selected Reference Material*, EC/GC/01/2, 12. Februar 2001
- *Work Programme for “Third Track” Issues in the Context of the Executive Committee Framework*, EC/GC/01/1/Rev.2, 9. Mai 2001

Notizen:

Notizen:

AGENDA FÜR DEN FLÜCHTLINGSSCHUTZ

ALLGEMEINER BESCHLUSS ZUM INTERNATIONALEN RECHTSSCHUTZ NR. 92 (LIII) – 2002

Exekutivkomitee für das Programm
des Hohen Flüchtlingskommissars, 53. Tagung

Enthalten in den Dokumenten A/AC.96/973 und
Nr. 12A (A/57/12/Add.1)
der Generalversammlung der Vereinten Nationen

Das Exekutivkomitee,

den Beitrag *begrüßend*, den die Globalen Konsultationen zum internationalen Rechtsschutz zur Stärkung des internationalen Flüchtlingsschutzrahmens geleistet haben und durch den die Staaten in die Lage versetzt wurden, besser auf die Herausforderungen im Geiste des Dialogs und der Zusammenarbeit zu reagieren,

in diesem Zusammenhang insbesondere die Erklärung der Vertragsstaaten *begrüßend*, die auf dem Ministertreffen der Vertragsstaaten des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge verabschiedet wurde, das am 12. und 13. Dezember 2001 aus Anlass des 50. Jahrestags des Abkommens in Genf stattfand,

in lobender Anerkennung für die beträchtlichen Bemühungen von UNHCR, den Globalen Konsultationsprozess zum Erfolg zu führen,

unter Hinweis auf seinen Beschluss Nr. 90 (LII) zum internationalen Rechtsschutz, in dem die Absicht bekundet wurde, im Rahmen einer gemeinsamen Schutzagenda von Exekutivkomitee und UNHCR unter breitester Beteiligung Folgeaktivitäten zu unternehmen, die sich aus den Globalen Konsultationen ergeben,

(a) *billigt* die in Dokument A/AC.96/965/Add.1 enthaltene und aus dem Globalen Konsultationsprozess hervorgegangene Schutzagenda gemäß dem vom Ständigen Ausschuss auf seiner vierundzwanzigsten Tagung gefassten Beschluss;

(b) *anerkennt*, dass die Schutzagenda eine Erklärung von Einzel- und Gesamtzielen sowie ein wichtiger Katalog empfohlener

Maßnahmen zur Verstärkung des internationalen Flüchtlingsschutzes ist und den Staaten und UNHCR gemeinsam mit anderen Organisationen der Vereinten Nationen sowie anderen zwischenstaatlichen und Nichtregierungs-Organisationen als Anleitung bei ihren Maßnahmen dienen soll;

(c) *ersucht* UNHCR, die Schutzagenda der Generalversammlung als Anhang zum Bericht über die dreiundfünfzigste Tagung des Exekutivkomitees zuzuleiten;

(d) *ersucht* UNHCR ferner, die Schutzagenda einer weiten Verbreitung zuzuführen und Partner aktiv in Folgeaktivitäten einzubeziehen, insbesondere durch weitere Erörterungen mit den Staaten, etwa auch im Rahmen des Ständigen Ausschusses, zur Festlegung von Prioritäten der Folgeaktivitäten;

(e) *ermutigt* alle in Frage kommenden Akteure, jene Aktivitäten umzusetzen, die ihr Tätigwerden erfordern, und die Arbeit von UNHCR in Durchführung seiner eigenen Folgeaktivitäten zu erleichtern und dabei mit dem Amt zusammenzuarbeiten;

(f) *bittet* UNHCR und die Staaten, im Zuge der voranschreitenden Durchführung Gelegenheiten zur Weiterentwicklung und Überprüfung von Elementen der Schutzagenda zu nutzen;

(g) *bittet* die Staaten, mit UNHCR bei der Überwachung der Fortschritte in der Umsetzung der Schutzagenda durch alle in Frage kommenden Akteure zusammenzuarbeiten;

(h) *fordert* UNHCR auf, das Exekutivkomitee über dessen Ständigen Ausschuss in Zusammenarbeit mit den Staaten und anderen Akteuren über die erreichten Fortschritte und die zur Umsetzung der Schutzagenda ergriffenen Initiativen auf dem Laufenden zu halten.

Notizen:

A G E N D A
FÜR DEN
FLÜCHTLINGSSCHUTZ

RESOLUTION A/RES/57/187
DER GENERAL-
VERSAMMLUNG
DER VEREINTEN NATIONEN

(4. Dezember 2002)

AMT
DES HOHEN FLÜCHTLINGS-
KOMMISSARS
DER VEREINTEN NATIONEN

Die Generalversammlung,

nach Behandlung des Berichts des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen über die Tätigkeit seines Amtes¹ und des Berichts des Exekutivkomitees für das Programm des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen über seine dreiundfünfzigste Tagung und der darin enthaltenen Schlussfolgerungen und Beschlüsse,

unter Hinweis auf ihre früheren, seit der Einrichtung des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen durch die Generalversammlung jährlich verabschiedeten Resolutionen über seine Tätigkeit,

mit dem Ausdruck ihrer Anerkennung für die Führungskompetenz, die der Hohe Kommissar unter Beweis gestellt hat, und mit Lob für die Kompetenz, den Mut und die Einsatzbereitschaft, die die Mitarbeiter und Durchführungspartner des Amtes des Hohen Kommissars bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben beweisen,

1. *billigt* den Bericht des Exekutivkomitees für das Programm des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen über seine dreiundfünfzigste Tagung;²
2. *begrüßt* die wichtige Arbeit, die das Amt des Hohen Kommissars und sein Exekutivkomitee im Verlauf des Jahres geleistet haben, und nimmt in diesem Zusammenhang Kenntnis von dem Beschluss über den zivilen und humanitären Charakter des Asyls³, dem Beschluss über die Aufnahme von Asylsuchenden im

¹ Offizielles Protokoll der Generalversammlung, Siebenundfünfzigste Tagung, Beilage 12 (A/57/12).

² Ebd., Beilage 12A (A/57/12/Add.1).

³ Ebd., Kap. III, Abschnitt C.

Rahmen einzelner Asylsysteme⁴ sowie den Fortschritten in Bezug auf die Anerkennung des wichtigen Beitrags der Gastländer, die Entwicklungsländer sind, begrüßt außerdem die Bedeutung, die der Zusammenarbeit mit der Neuen Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas beigemessen wird, begrüßt ferner die aktive Mitarbeit des Amtes des Hohen Kommissars in der Arbeitsgruppe des Ständigen interinstitutionellen Ausschusses für den Schutz vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch in humanitären Krisen sowie bei der Formulierung einer Politik in Bezug auf die sexuelle Ausbeutung und legt dem Amt des Hohen Kommissars nahe, derartige Praktiken auch weiterhin zu bekämpfen, und begrüßt die Anstrengungen, die das Amt des Hohen Kommissars erneut unternimmt, um dauerhafte Lösungen für das Problem der Flüchtlinge zu fördern;

3. *stellt fest*, dass das Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge⁵ und das dazugehörige Protokoll von 1967⁶ durchgehend als Eckpfeiler des internationalen Flüchtlingsschutzes fungiert haben, und begrüßt in diesem Zusammenhang die Erklärung, die von der am 12. und 13. Dezember 2001 in Genf zur Begehung des fünfzigsten Jahrestags des Abkommens abgehaltenen Ministertagung der Vertragsstaaten des Abkommens und/oder seines Protokolls verabschiedet wurde⁷, als Ausdruck ihres gemeinsamen Eintretens für die vollinhaltliche und wirksame Durchführung des Abkommens und des Protokolls und für die Werte, die sie verkörpern;

4. *bekräftigt*, dass das Abkommen von 1951 und das dazugehörige Protokoll von 1967 weiterhin die Grundlage des internationalen Regelwerks für Flüchtlinge bilden, und erkennt an, wie

⁴ Ebd., Abschnitt B.

⁵ Vereinte Nationen, *Treaty Series*, Vol. 189, Nr. 2545.

⁶ Ebd., Vol. 606, Nr. 8791.

⁷ HCR/MMSP/2001/10, Anhang I.

wichtig ihre vollinhaltliche Anwendung durch die Vertragsstaaten ist, stellt mit Genugtuung fest, dass inzwischen einhundertvierundvierzig Staaten Vertragsstaaten eines oder beider Rechtsakte sind, ermutigt die Staaten, die keine Vertragsstaaten sind, den Beitritt zu diesen Rechtsakten zu erwägen, unterstreicht insbesondere, wie wichtig die uneingeschränkte Achtung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung ist, und erkennt an, dass sich einige Staaten, die nicht Vertragsstaaten der internationalen Rechtsakte zu Flüchtlingsfragen sind, bei der Aufnahme von Flüchtlingen großzügig gezeigt haben;

5. *nimmt davon Kenntnis*, dass jetzt vierundfünfzig Staaten Vertragsstaaten des Übereinkommens von 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen⁸ sind und dass sechsundzwanzig Staaten Vertragsstaaten des Übereinkommens von 1961 zur Verminderung der Staatenlosigkeit⁹ sind, und ermutigt den Hohen Kommissar, seine Tätigkeiten zu Gunsten der Staatenlosen fortzusetzen;

6. *begrüßt* den Beitrag, den der Prozess der Globalen Konsultationen zum internationalen Rechtsschutz dazu leistet, das internationale Rahmenwerk für den Rechtsschutz von Flüchtlingen zu stärken und die Staaten besser dafür auszurüsten, die Herausforderungen in einem Geist des Dialogs und der Zusammenarbeit zu bewältigen, und begrüßt in diesem Zusammenhang die Agenda für den Flüchtlingsschutz¹⁰;

7. *erklärt erneut*, dass der internationale Rechtsschutz eine dynamische und maßnahmenorientierte Aufgabe ist, die in Zusammenarbeit mit den Staaten und anderen Partnern durchgeführt

⁸ Vereinte Nationen, Treaty Series, Vol. 360, Nr. 5158.

⁹ Ebd., Vol. 989, Nr. 14458.

¹⁰ *Offizielles Protokoll der Generalversammlung, Siebenundfünfzigste Tagung, Beilage 12A.*

wird, um unter anderem den Empfang, die Aufnahme und die Behandlung von Flüchtlingen zu fördern und zu erleichtern und dauerhafte, schutzorientierte Lösungen zu gewährleisten, unter Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Gruppen;

8. *betont erneut*, dass die Verantwortung für den Schutz von Flüchtlingen hauptsächlich bei den Staaten liegt, deren volle und wirksame Zusammenarbeit, deren Tätigwerden und deren politische Entschlossenheit gefordert sind, damit das Amt des Hohen Kommissars seine mandatsgemäßen Aufgaben erfüllen kann;

9. *fordert* alle Staaten sowie die zuständigen Nichtregierungs- und sonstigen Organisationen *nachdrücklich auf*, gemeinsam mit dem Amt des Hohen Kommissars und im Geiste der internationalen Solidarität und der Lasten- und Aufgabenteilung zusammenzuarbeiten und Ressourcen zu mobilisieren, um die Kapazitäten der Länder, die eine große Anzahl von Flüchtlingen und Asylsuchenden aufgenommen haben, auszubauen und ihre schwere Last zu erleichtern, und fordert das Amt des Hohen Kommissars auf, auch weiterhin als Katalysator für die Mobilisierung von Hilfe seitens der internationalen Gemeinschaft zu wirken, um die tieferen Ursachen sowie die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Folgen umfangreicher Flüchtlingspopulationen in Entwicklungsländern, vor allem in den am wenigsten entwickelten Ländern, sowie in Reformländern anzugehen;

10. *bekräftigt nachdrücklich* die grundlegende Bedeutung sowie den rein humanitären und unpolitischen Charakter der Aufgabe des Amtes des Hohen Kommissars, die darin besteht, Flüchtlingen internationalen Rechtsschutz zu gewähren und nach dauer-

haften Lösungen für Flüchtlingsprobleme zu suchen, erinnert daran, dass zu diesen Lösungen die freiwillige Repatriierung und, soweit zweckmäßig und durchführbar, die Eingliederung im Asyl- und Drittland und die Neuansiedlung in Drittländern gehören, und bekräftigt, dass die freiwillige Rückführung, unterstützt durch die erforderliche Wiederaufbau- und Entwicklungshilfe, nach wie vor die bevorzugte Lösung zur Förderung einer nachhaltigen Wiedereingliederung ist;

11. *betont*, dass alle Staaten verpflichtet sind, die Rückkehr ihrer Staatsangehörigen zu akzeptieren, fordert alle Staaten auf, die Rückkehr ihrer Staatsangehörigen, bei denen keine Notwendigkeit internationalen Rechtsschutzes festgestellt wurde, zu erleichtern, und betont, dass die Rückkehr unabhängig von der Rechtsstellung der Betroffenen auf sichere und humane Weise und unter voller Achtung ihrer Menschenrechte und Würde erfolgen muss;

12. *erkennt an*, dass dem Amt des Hohen Kommissars rechtzeitig ausreichende Mittel zur Verfügung stehen müssen, damit es das ihm auf Grund seiner Satzung¹¹ und der darauf folgenden Resolutionen der Generalversammlung über Flüchtlinge und andere unter seiner Obhut stehende Personen übertragene Mandat auch künftig erfüllen kann, und fordert die Regierungen und die anderen Geber nachdrücklich auf, unverzüglich auf den von dem Amt erlassenen weltweiten Appell zur Deckung des Mittelbedarfs für seinen jährlichen Programmhaushalt zu reagieren;

13. *ersucht* den Hohen Kommissar, der Generalversammlung auf ihrer achtundfünfzigsten Tagung über seine Tätigkeit Bericht zu erstatten.

¹¹ (A/57/12/Add.1), Anhang IV.

Notizen:

Fotonachweis

Deckblatt vorne:

- (1) **Afghanistan** – Ein Rückkehrer aus Pakistan wird nach fünf Jahren im Exil von Familienangehörigen in Kabul willkommen geheißten. UNHCR/L. Boscardi.
- (2) **Guinea** – Neu angekommene Flüchtlinge aus Sierra Leone und Liberia im Lager Kountaya. UNHCR/L. Taylor.

Deckblatt hinten:

Pakistan – Afghanische Flüchtlinge versammeln sich im Takhta Baig Center vor ihrer Repatriierung nach Afghanistan. UNHCR/P. Benatar.

Seite 34:

Uganda – Flüchtlinge aus Somalia bei ihrer Registrierung an einer improvisierten Aufnahmestelle, nachdem sie durch einen Angriff auf ihr Flüchtlingslager im Norden Ugandas vertrieben wurden. UNHCR/S. Mann.

Seiten 50 – 51:

Schweiz – Ein Asylsuchender aus Nigeria wartet am Zürcher Flughafen Kloten. UNHCR/A. Hollmann.

Seiten 62 – 63:

Osttimor – Entladen von Lebensmitteln für Rückkehrer. UNHCR/M. Kobayashi.

Seiten 74 – 75:

Jugoslawien – Ein UNHCR-Mitarbeiter und ein britischer KFOR-Soldat besuchen einen zurückgekehrten Serben, dessen Gemeinde von ethnischen Albanern umgeben ist. UNHCR/R. Chalasani.

Seiten 84 – 85:

Eritrea – Freiwillige Rückkehr aus dem Sudan. UNHCR/S. Boness.

Seite 98:

Kenia – Eine Flüchtlingsfrau aus Somalia wartet mit ihrem Kind vor einem Ambulatorium von „Ärzte ohne Grenzen“ im Lager Hagadera. UNHCR/B. Press.

Leitende Redakteure: José Riera und Marilyn Achiron

Design: I.M.P. Alpes, Druck: Resch KEG, 1150 Wien