

Nr. 98 (LIV) Beschluss über Schutz vor sexuellem
Missbrauch und sexueller Ausbeutung

Das Exekutivkomitee,

in Bekräftigung seiner Beschlüsse Nr. 39 (XXXVI), Nr. 47 (XXXVIII), Nr. 54 (XXXIX), Nr. 60 (XL), Nr. 64 (XLI), Nr. 68 (XLIII), Nr. 73 (XLIV), Nr. 74 (XLVI), Nr. 79 (XLVII), Nr. 84 (XLVIII), Nr. 85 (XLIX), Nr. 87 (L), Nr. 91 (LII) und Nr. 94 (LIII) und insbesondere der Notwendigkeit, sexuelle und geschlechtsbezogene Gewalt in Flüchtlingssituationen zu bekämpfen, und diesbezüglich auch an die maßgebenden Gesamt- und Einzelziele der Agenda für den Flüchtlingsschutz *erinnernd*;

unter Hinweis auf die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft um Verstärkung des internationalen Rechtsrahmens zur Bekämpfung von sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung;

ferner unter Hinweis auf den Untersuchungsbericht des Amtes der Vereinten Nationen für interne Aufsichtsdienste über die sexuelle Ausbeutung von Flüchtlingen durch Hilfspersonal in Westafrika¹ und auf Resolution A/RES/57/306;

in Kenntnis erschreckender Berichte der letzten Jahre, dass Flüchtlinge und Asylsuchende, insbesondere Frauen und Kinder, auf der Flucht oder bei ihrer Ankunft im Asylland Opfer von sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung wurden, und *zutiefst besorgt*, dass dadurch ihr Zugang zu grundlegendem Schutz und Beistand, unter anderem in Bezug auf Gesundheitsversorgung und Bildung, die Ausstellung von Personalausweisen oder die Gewährung von Flüchtlingsstatus, beeinträchtigt wird;

in der Erkenntnis, dass sexueller Missbrauch und sexuelle Ausbeutung eine Folge ungleicher Machtverhältnisse sind, einer Dynamik, die sich in

¹ A/57/465.

humanitären Krisen, die von weit verbreiteter Gewalt, Massenvertreibung und dem Zusammenbruch von Familienstrukturen sowie sozialer und Wertesysteme gekennzeichnet sind, oftmals verschärft, und *mit Bestürzung Kenntnis nehmend* von der Beteiligung von humanitärem Personal, offiziellen Vertretern und anderen Personen, die eng mit Flüchtlingen arbeiten;

in der Erkenntnis, dass ungenügender Schutz oder unzureichende Unterstützung, insbesondere hinsichtlich der Menge und Qualität von Lebensmitteln und anderer materieller Hilfeleistungen, Flüchtlinge und Asylsuchende verstärkt dem Risiko von sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung aussetzt;

in Anbetracht der Bedeutung wirksamer Mechanismen zur Verhütung und Reaktion auf sexuellen Missbrauch und sexuelle Ausbeutung in allen Phasen des Flüchtlingsdaseins;

in der Erkenntnis, dass bei der Ausarbeitung und Umsetzung jeglicher Verhütungs- und Reaktionsmaßnahmen das Kindeswohl oberstes Gebot sein muss, um den Schutz von Kindern vor jeder Form von Missbrauch, Vernachlässigung, Ausbeutung und Gewalt, auch vor sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung, zu gewährleisten;

unter Begrüßung des Berichts der Arbeitsgruppe für den Schutz vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch in humanitären Krisen des Ständigen interinstitutionellen Ausschusses vom Juni 2002 und ihres Aktionsplans zur Bekämpfung des Problems von sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung;

unter Hinweis auf die bisher herausgegebenen politische Grundsätze und Leitlinien von UNHCR zum Problem der Gewalt gegen Flüchtlinge, darunter die Politischen Grundsätze von 1989 und die Richtlinien von 1991 zum Schutz von Flüchtlingsfrauen, die Politischen Grundsätze von 1993 betreffend Flüchtlingskinder und von 1994 „Flüchtlingskinder: Richtlinien zu ihrem Schutz und ihrer Betreuung“, von 1995 „Sexuelle Gewalt gegen Flüchtlinge: Richtlinien für Prävention und Reaktion“ in ihrer aktualisierten Fassung von 2003 sowie auf die *Five Commitments to Refugee Women* des Hohen Flüchtlingskommissars von 2001;

in Kenntnis der im Mai 2003 von UNHCR herausgegebenen überarbeiteten *Guidelines on Sexual and Gender-Based Violence in Refugee, Returnee and Displaced Situations* und der „Richtlinien zum internationalen Schutz: Geschlechtsspezifische Verfolgung“ von UNHCR vom Mai 2002, sowie *in Kenntnis* der Bemühungen von UNHCR im Umgang mit dem Problem sexueller und geschlechtsbezogener Gewalt in den Einsatzgebieten und der bisher von UNHCR unternommenen verschiedenen Ausbildungsinitiativen, die Mitarbeitern die nötigen praktischen Kenntnisse vermitteln sollen, um dem Schutzbedürfnis der Opfer von sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung nachkommen zu können;

unter Begrüßung der Bemühungen von UNHCR, dem Problem durch die Herausgabe und Umsetzung eines Verhaltenskodex für UNHCR-Mitarbeiter im Sinne des Aktionsplans der Arbeitsgruppe für den Schutz vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch in humanitären Krisen des Ständigen interinstitutionellen Ausschusses zu begegnen, sowie der Abänderung der Programmdurchführungsvereinbarungen, um eine Forderung für die Partner zur Einführung und vollständigen Umsetzung vergleichbarer Verhaltenskodices zu inkludieren;

(a) *fordert* die Staaten, UNHCR sowie dessen Partnerorganisationen und Durchführungspartner *auf*, dafür Sorge zu tragen, dass geeignete Systeme zur Verhütung und Reaktion auf sexuelle und geschlechtsbezogene Gewalt, einschließlich sexuellen Missbrauchs und sexueller Ausbeutung, vorhanden sind und diese gewährleisten, dass auf die Bedürfnisse von Frauen und Kindern sowie schutzbedürftiger Personen stets Rücksicht genommen wird, und *empfiehlt*, dass bei Maßnahmen gegen sexuellen Missbrauch und sexuelle Ausbeutung von Flüchtlingen und Asylsuchenden folgende wichtige Aspekte gewährleistet sind:

- (i) dass in Verhaltenskodices und anderen einschlägigen grundsatzpolitischen Leitlinien auf die Verantwortung der zuständigen Mitarbeiter für die Verhütung und angemessenes Reagieren auf sexuelle und geschlechtsbezogene Gewalt, einschließlich sexuellen Missbrauchs und sexueller Ausbeutung, hingewiesen wird;
- (ii) dass Vorwürfen von sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung unverzüglich nachgegangen wird;

- (iii) dass Maßnahmen zugunsten von Flüchtlingen und Asylsuchenden, einschließlich Frauen, Kindern und schutzbedürftigen Personen, deren maßgebliche Mitwirkung an Entscheidungsprozessen fördern, dass sie ausreichende Informationen erhalten, um sich eine Meinung zu bilden, dass ihnen Wege offen stehen, um humanitären Organisationen ihre Anliegen und Sorgen mitzuteilen, und dass sie ausführlich über Flüchtlingsschutz und verfügbare Unterstützungsleistungen informiert werden;
- (iv) dass Schutzbedürftigkeit vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch im Zuge von Bedarfserhebungen, -beurteilungen und -meldungen ermittelt wird und dass diese als Basis für eine verbesserte Programmplanung herangezogen werden, die die Risiken und Gelegenheiten zu sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung verringern, und dass Schutz- und Unterstützungsprozesse, unter Berücksichtigung der Menge und Qualität der Hilfe sowie der Verteilungsmethoden, einschließlich Überwachung, so gestaltet und umgesetzt werden, dass das Risiko von sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung verringert wird;
- (v) dass Lager so gerecht verwaltet werden, dass Frauen, Kinder und schutzbedürftige Gruppen zur Mitgestaltung befähigt werden, und dass Lager so angelegt werden, dass die Gefährdung dieser Personen durch sexuellen Missbrauch und sexuelle Ausbeutung verringert wird;
- (vi) dass für Opfer von sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung leicht zugängliche und vertrauliche Beschwerde- und Abhilfemechanismen vorhanden sind und dass diese eine angemessene Bestrafung der Täter vorsehen, und dass in solchen Mechanismen das Recht der Beschuldigten auf ein faires Verfahren gewährleistet und die Sicherheit und die Rechte der Opfer und Zeugen gewahrt werden;
- (vii) dass angemessene Abhilfemaßnahmen zur Verfügung stehen, damit Opfer von sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung entsprechend betreut werden;

(viii) dass Schulungs- und Qualifizierungsmaßnahmen zu Fragen der Verhütung und Reaktion auf sexuellen Missbrauch und sexuelle Ausbeutung durchgeführt werden;

(b) *fordert UNHCR auf*, seine laufenden Aktivitäten gegen sexuellen Missbrauch und sexuelle Ausbeutung fortzusetzen und dabei Folgendes besonders zu beachten:

- (i) dass die einschlägigen politischen Grundsätze und Verhaltenskodices, die Richtlinien über sexuelle und geschlechtsbezogene Gewalt in Situationen mit Flüchtlingen, Rückkehrern und Vertriebenen sowie die UNHCR-Richtlinien über geschlechtsspezifische Verfolgung vollständig umgesetzt werden;
- (ii) dass die einschlägigen Empfehlungen aus den Beurteilungen der UNHCR-Aktivitäten betreffend Flüchtlingsfrauen, Flüchtlingskinder und Gemeinschaftseinrichtungen umgesetzt werden;
- (iii) dass die Programme zur Verhütung und zum Schutz vor sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung wirksam überwacht und beaufsichtigt werden, unter anderem durch physische Präsenz, und dass das Personal bei der Durchführung konkreter Aktionsprogramme vor Ort unterstützt wird;
- (iv) dass Mechanismen entwickelt werden, die eine Rechenschaftspflicht, unter anderem auch für höhere Dienstränge, hinsichtlich der Durchführung aller Schutz- und Hilfsaktivitäten gewährleisten, um sexuelle und geschlechtsbezogene Gewalt zu verhindern;
- (v) dass auf allen Personalebene, sowohl in der Zentrale als auch in den Einsatzgebieten, eine ausgewogene Geschlechterverteilung sowie Expertenwissen und Sachkompetenz gefördert werden und dabei darauf geachtet wird, dass die geeignetsten KandidatInnen ausgewählt werden;

(c) *fordert alle Staaten auf*, im Einklang mit dem anwendbaren internationalen Flüchtlingsrecht, den internationalen Menschenrechtsschutzinstrumenten und dem humanitären Völkerrecht

- (i) Flüchtlinge und Asylsuchende, insbesondere Kinder, vor allen Formen von Missbrauch, Vernachlässigung, Ausbeutung und Gewalt zu schützen und
- (ii) zusammenzuarbeiten, um alle Formen von Diskriminierung, sexueller Ausbeutung und Gewalt gegen weibliche Flüchtlinge und Asylsuchende zu beseitigen, und sich für deren aktive Mitwirkung an Beschlüssen, die ihr Leben und ihre Gemeinschaft betreffen, einzusetzen;

(d) *fordert* die Staaten *auf*, das Recht auf persönliche Sicherheit aller Menschen in ihrem Hoheitsgebiet und unter ihrer Hoheitsgewalt zu achten und zu gewährleisten, indem sie unter anderem einschlägige, im Einklang mit dem Völkerrecht stehende innerstaatliche Gesetze erlassen und, wo dies noch nicht geschehen ist, konkrete Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung ergreifen, unter anderem durch:

- (i) die Entwicklung und Durchführung von Ausbildungsprogrammen, Richtlinien und anderen praktischen Maßnahmen, die darauf abzielen, Beamte sowie im Namen des Staates handelnde Personen, die mit Flüchtlingen Kontakt haben, dazu anzuhalten, das Recht jedes Menschen auf persönliche Sicherheit zu achten, und den Schutz vor sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung zu verbessern;
- (ii) geeignete Folgemaßnahmen bei Vorwürfen von sexueller Gewalt und Ausbeutung, wo nötig auch durch Veranlassung von Abhilfemaßnahmen, etwa durch Erleichterung der Einbringung und Untersuchung von Beschwerden über sexuellen Missbrauch und sexuelle Ausbeutung, durch strafrechtliche Verfolgung der Täter und rechtzeitige und verhältnismäßige Disziplinarmaßnahmen in Fällen von Machtmissbrauch oder grober Fahrlässigkeit, die zu sexueller Ausbeutung führen;
- (iii) gegebenenfalls Beschwerde- und Abhilfemechanismen, die leicht zugänglich sind, die Sicherheit der Überlebenden oder anderer Auskunftspersonen nicht gefährden und die Vertraulichkeit gebührend achten. Solche Beschwerdemechanismen sollten nach Möglichkeit die Weiterleitung von Opfern und Zeugen an

Beratungsdienste vorsehen, die mit entsprechend ausgebildetem Personal, insbesondere auch mit Beraterinnen besetzt sind;

(e) *fordert die Staaten auf*, dafür zu sorgen, dass alle Flüchtlingshilfsorganisationen, in die staatliche Gelder fließen, eine Politik vertreten und fördern, die mit den wesentlichen Grundsätzen des Aktionsplans der Arbeitsgruppe für den Schutz vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch in humanitären Krisen des Ständigen interinstitutionellen Ausschusses in Einklang steht;

(f) *fordert UNHCR auf*, seine Kapazitäten für Disziplinaruntersuchungen im Rahmen des Amtes des Generalinspektors abzusichern, um zu gewährleisten, dass das Amt rasch und wirksam reagieren und jeden Vorwurf von sexuellem Missbrauch oder sexueller Ausbeutung durch Personal von UNHCR oder dessen Durchführungspartnern auf seinen Wahrheitsgehalt überprüfen kann;

(g) *fordert die internationale Gemeinschaft auf*, in Zusammenarbeit mit UNHCR und anderen internationalen Organisationen die nötigen Ressourcen zu mobilisieren, um sicher zu stellen, dass in Unterstützung der Aufnahmeländer im Geiste der internationalen Solidarität, Zusammenarbeit, Lastenteilung und gemeinsam getragenen Verantwortung Schutz und materielle Hilfe bereitgestellt wird, da ungenügender Schutz bzw. unzureichende, ungeeignete oder unsachgemäß verteilte Hilfe das Risiko von sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung von Flüchtlingen und Asylsuchenden erhöhen kann;

(h) *fordert UNHCR auf*, seine Zusammenarbeit mit anderen Akteuren fortzusetzen, um zu gewährleisten, dass Flüchtlinge und Asylsuchende vor Ausbeutung und Missbrauch geschützt werden, etwa auch durch Teilnahme an der Arbeitsgruppe für den Schutz vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch in humanitären Krisen des Ständigen interinstitutionellen Ausschusses sowie an anderen Koordinationsmechanismen;

(i) *fordert UNHCR auf*, weiterhin regelmäßig über Fortschritte bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung von sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung zu berichten.