

Nr. 100 (LV) Beschluss über internationale
Zusammenarbeit, Lastenteilung und geteilte
Verantwortung in Massenfluchtsituationen

Das Exekutivkomitee,

in der Erwägung, dass die Herbeiführung von internationaler Zusammenarbeit bei der Lösung internationaler Probleme von humanitärer Natur einer der Zwecke der Vereinten Nationen im Sinne ihrer Charta ist und dass das Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge anerkennt, dass eine befriedigende Lösung von Flüchtlingssituationen ohne internationale Zusammenarbeit nicht erreicht werden kann,

erneut erklärend, dass die Erfüllung der Schutzverpflichtung der Staaten gegenüber Flüchtlingen durch die internationale Solidarität aller Mitglieder der internationalen Gemeinschaft verbessert wird und dass die internationalen Flüchtlingsschutzregelungen durch engagierte internationale Zusammenarbeit im Geiste der Solidarität und der Aufgaben- und Lastenteilung zwischen allen Staaten verstärkt werden,

unter Hinweis auf die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit für die Lösung der Notlage von Flüchtlingen, von Maßnahmen zur Auseinandersetzung mit den Ursachen von Flüchtlingsbewegungen sowie zu deren Verhinderung, unter anderem durch die Förderung von Frieden, Stabilität und Dialog, und von Maßnahmen, die verhindern, dass Flüchtlingsbewegungen zwischenstaatliche Spannungen verursachen,

unter Betonung der Verpflichtungen der Staaten gegenüber Flüchtlingen, wie sie im Abkommen von 1951 und in dessen Protokoll von 1967 enthalten sind und im internationalen Recht auf dem Gebiet der Menschenrechte und im humanitären Völkerrecht zum Ausdruck kommen; und *unter speziellem Hinweis* darauf, dass das fortgesetzte Bekenntnis der Staaten zur Achtung der in diesen Rechtsbereichen verankerten Werte und Prinzipien zu einer wirksamen internationalen Reaktion auf Massenfluchtsituationen beiträgt,

die Wichtigkeit *bekräftigend*, die Belastung der Aufnahmeländer, insbesondere von Entwicklungsländern durch internationale Lastenteilung und geteilte Verantwortung zu verringern,

mit der Feststellung, dass Personen, die als Teil einer Massenflucht-bewegung auf der Suche nach internationalem Schutz ins Land kommen, dieser stets — zumindest vorübergehend — gewährt werden sollte,

erneut erklärend, dass der Zugang zu Asyl und die Erfüllung der internationalen Schutzverpflichtungen der Staaten nicht davon abhängig gemacht werden sollten, ob zuvor Vereinbarungen zur Lastenteilung und Teilung der Verantwortung getroffen wurden, vor allem deshalb, weil für die Achtung der Menschenrechte und humanitären Grundsätze alle Mitglieder der internationalen Gemeinschaft verantwortlich sind,

daran erinnernd, dass Massenfluchtsituationen Herausforderungen insbesondere für die Aufnahmeländer sowie für andere Staaten in der Region und für die internationale Gemeinschaft bedeuten; und seine Feststellung *wiederholend*, dass Länder, die einen Massenzustrom aufnehmen, große Verantwortung und große Belastungen zu tragen haben, insbesondere dann, wenn die anschließende Präsenz der Flüchtlinge im Land lange andauert, und dass internationale Zusammenarbeit gefordert ist, um eine befriedigende dauerhafte Lösung für ein Problem zu finden, das in seiner Reichweite und seinem Wesen nach international ist,

in Bekräftigung, in Bezug auf Massenflucht, der Leitlinien über verstärkte Lastenteilung und Teilung der Verantwortung, insbesondere jener in den Beschlüssen Nr. 22 (XXXII) von 1981 über den Schutz von Asylsuchenden in Fällen von Massenflucht-bewegungen, Nr. 15 (XXX) von 1979 über Flüchtlinge ohne Asyl-land, Nr. 52 (XXXIX) von 1988 über internationale Solidarität und Rechtsschutz von Flüchtlingen, Nr. 80 (XLVII) von 1996 über umfassende und regionale Lösungsansätze im Rahmen von Rechtsschutz, Nr. 91 (LII) von 2001 über die Registrierung von Flüchtlingen und Asylsuchenden, Nr. 94 (LIII) von 2002 über den zivilen und humanitären Charakter von Asyl, Nr. 77 (XLVI) von 1997, Nr. 85 (XLIX) von 1998 und Nr. 89 (LI) von 2000 über internationalen Rechtsschutz sowie in der Generalversammlungsresolution 58/169 vom 22. Dezember 2003 über Menschenrechte und Massenabwanderung,

mit dem Ausdruck der Anerkennung für die nützlichen Erörterungen über Massenfluchtbewegungen, Lastenteilung und gemeinsam getragene Verantwortung, die im Rahmen der dritten Schiene der Globalen Konsultationen zum internationalen Rechtsschutz stattgefunden haben,

unter Hinweis auf die vom Exekutivkomitee gebilligte Agenda für den Flüchtlingsschutz und auf die in deren Aktionsprogramm enthaltenen Einzel- und Gesamtziele, durch die unter anderem effektivere und berechenbarere Reaktionen auf Massenfluchtbewegungen und effizientere Regelungen zur Aufgabenteilung, um die Belastung der Erstasylländer angesichts des Hilfsbedarfs der Flüchtlinge mitzutragen, erreicht werden sollen,

(a) *stellt fest*, dass Massenzustrom ein Phänomen ist, das nicht definiert wurde, dass Massenfluchtbewegungen jedoch für die Zwecke dieses Beschlusses unter anderem eines oder alle der folgenden Merkmale aufweisen können: (i) Zustrom einer großen Anzahl von Personen über eine internationale Grenze hinweg; (ii) Eintreffen in schneller Folge; (iii) ungenügende Aufnahme- oder Reaktionskapazitäten in den Aufnahmeländern, insbesondere während der Krise; (iv) Einzelasylverfahren, so solche vorhanden sind, die so zahlreiche Fälle nicht bewältigen können;

(b) *erkennt an*, dass die Kapazitäten der Staaten zur Bewältigung von Massenfluchtbewegungen unterschiedlich sind; *würdigt* die beachtlichen Beiträge der Erstasylländer, insbesondere der Entwicklungsländer unter ihnen und jener, die mit lang andauernden Flüchtlingssituationen konfrontiert sind; und *betont* den Wert der von Staaten, UNHCR und anderen Akteuren ergriffenen Maßnahmen zur Übernahme eines Teils der Belastungen und Verantwortlichkeiten der Erstasylländer und zur Stärkung der Kapazitäten für den Schutz der Flüchtlinge in solchen Aufnahmeländern;

(c) *ermutigt* alle Staaten, ihre Bemühungen zur Lösung der tieferen Ursachen von Massenfluchtbewegungen und zur Suche nach dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge in solchen Bewegungen fortzusetzen, unter anderem durch erhöhte internationale Anstrengungen in den Bereichen Konfliktverhütung und Konfliktbeilegung, Armutslinderung und Förderung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten;

(d) *betont* die Bedeutung von Bemühungen um Berücksichtigung geschlechts- und altersspezifischer Anliegen in allen Maßnahmen, die als Reaktion auf die einzelnen Phasen eines Massenzustroms ergriffen werden — von der Programmentwicklung und -umsetzung bis zu Monitoring und Evaluierung, um zu gewährleisten, dass auf die speziellen Schutzbedürfnisse von Flüchtlingsfrauen, Flüchtlingskindern und älteren Flüchtlingen, einschließlich jener mit besonderen Schutzbedürfnissen, wirksam eingegangen wird, unter anderem durch Registrierung, die grundsätzlich für jeden einzeln erfolgen sollte, volle und gleichberechtigte Mitsprache in Angelegenheiten, die sie betreffen, Schutz vor sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt und Einziehung zum Militär sowie Erhaltung der Familieneinheit, wo immer dies möglich ist;

(e) *stellt fest*, wie wichtig es ist, dass potenzielle Aufnahmestaaten und UNHCR sowie andere einschlägige humanitäre Organisationen mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft vorsorglich Bereitschafts- und Reaktionsstrategien für Krisensituationen entwickeln, die Massenflucht-bewegungen auslösen können;

(f) *anerkennt* die Notwendigkeit von Konsultationen über die internationale Reaktion auf Massenflucht-bewegungen, mit dem Ziel, als deutliches Zeichen internationaler Solidarität und im Interesse des Flüchtlingsschutzes geeignete internationale Reaktionen zu entwickeln, einschließlich von Vereinbarungen zwischen Staaten, regionalen und internationalen Organisationen und gegebenenfalls Finanzinstitutionen;

(g) *empfiehlt*, dass in diesen Konsultationen versucht werden sollte, in einem möglichst frühen Stadium einer Krise einen umfassenden Aktionsplan zu entwickeln, unter anderem im Rahmen der „Konvention Plus“-Initiative, der unter anderem auch Vereinbarungen auf bilateraler oder multilateraler Ebene über die Zuweisung von Belastungen und Verantwortlichkeiten als Reaktion auf konkrete Massenflucht-bewegungen vorsieht;

(h) *stellt ferner fest*, dass solche Konsultationen vom Hohen Flüchtlingskommissar entsprechend der Satzung des Amtes entweder auf Ersuchen eines Landes, das mit einem Massenzustrom konfrontiert ist, oder von

Amts wegen einberufen werden könnten, um geeignete Optionen für die jeweiligen Umstände der Lage zu prüfen;

(i) *betont*, dass solche umfassenden Aktionspläne in einer Massenflucht-situation Staaten und UNHCR sowie anderen maßgeblichen Akteuren dabei helfen sollten, die anstehende humanitäre Krise effektiver, berechenbarer und gerechter zu bewältigen, für Personen, die internationalen Schutz benötigen, Behandlungsstandards zu erreichen, die gänzlich im Einklang mit dem Flüchtlingsrecht, dem humanitären Recht und den menschenrechtlichen Regelungen stehen, etwa insbesondere mit dem Grundprinzip des Non-Refoulement, und dauerhafte Lösungen zu finden und zu fördern, die den Besonderheiten der Situation angepasst sind;

(j) *empfiehlt*, dass die Staaten, UNHCR und andere maßgebliche Akteure bei der Sofortreaktion auf Massenfluchtsituationen, unter anderem bei der Ausarbeitung eines umfassenden Aktionsplans, wo erforderlich und in der jeweiligen Situation angebracht, folgende Punkte im Hinblick auf Lastenteilung und gemeinsam getragene Verantwortung regeln:

- (i) die Bereitstellung finanzieller und technischer Nothilfe und anderer Formen der Unterstützung, wo erforderlich, etwa auch für humanitäre Organisationen, die Flüchtlingshilfe leisten;
- (ii) die Einrichtung von Koordinationsmechanismen in den Ländern, die einen Massenzustrom aufnehmen, unter Beteiligung der entsprechenden Behörden des Aufnahmelandes, von Mitgliedern des Landesteam des Interinstitutionellen Ständigen Ausschusses und anderer einschlägiger Akteure, um eine wirksame internationale Reaktion auf die Massenfluchtsituation zu gewährleisten;
- (iii) die Einrichtung eines wirksamen Konsultationsmechanismus auf internationaler Ebene unter Einbeziehung der betroffenen Staaten, anderer interessierter Staaten, einschlägiger Akteure des Systems der Vereinten Nationen und anderer internationaler und nichtstaatlicher Organisationen, um mit der Ausarbeitung von Strategien und Lösungsansätzen für die Flüchtlingskrise zu beginnen, einschließlich der Ermittlung möglicher dauerhafter Lösungen, wobei berücksichtigt werden sollte, dass gegebenenfalls bereits umfassende politische Prozesse zur Lösung des

Massenzustroms, einschließlich seiner tieferen Ursachen, in Gang gesetzt wurden;

- (iv) die Stärkung bestehender Mechanismen, um zu gewährleisten, dass die nötigen Geldmittel und andere materielle und technische Hilfe unverzüglich bereitgestellt werden;
- (v) die Bereitstellung von Hilfe für Aufnahmeländer, insbesondere Entwicklungsländer, um sie bei der frühen und effektiven Registrierung und Ausstellung von Ausweispapieren für Flüchtlinge und Asylsuchende zu unterstützen;
- (vi) die Mobilisierung angemessener Ressourcen zur Unterstützung und zur Hilfeleistung für Aufnahmeländer bei der Aufrechterhaltung des zivilen und humanitären Charakters von Asyl, insbesondere durch die Entwaffnung bewaffneter Elemente und die Identifizierung, Aussonderung und Internierung von Kämpfern;
- (vii) die Bereitstellung von Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft — Organisationen, die im Rahmen ihrer Mandate tätig sind — für Aufnahmestaaten bei der weiteren Befassung mit Personen, von denen festgestellt wurde, dass sie unter Unterabsatz (vi) fallen, einschließlich, wo dies angebracht erscheint, der Einrichtung geeigneter Mechanismen und eigener Verfahren zur individuellen Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, einschließlich, unter anderem, durch die mögliche Anwendung der Ausschlussklauseln des Abkommens von 1951 zur Beurteilung der Anträge jener Kämpfer, die aufrichtig und endgültig auf militärische Aktivitäten verzichten und Asyl suchen;
- (viii) die Einrichtung von Stand-by-Regelungen, die eine Sofortreaktion bei dringendem Sicherheitsbedarf in Erstasyllandern ermöglichen, etwa durch die Entsendung von Experten, die mitwirken, die Sicherheit in Flüchtlingslagern zu gewährleisten, wo dies angebracht erscheint und der betreffende Staat darum ersucht;
- (ix) die Entwicklung von Kriterien und Modalitäten für die Verlegung oder Evakuierung in andere Länder aus humanitären

Gründen¹, die gänzlich im Einklang mit internationalen Richtlinien über die Evakuierung von Kindern² stehen, sowie finanzielle Hilfe und andere Formen der Unterstützung für die betroffenen Länder;

(k) *erkennt an*, dass das Prinzip der internationalen Zusammenarbeit und der Solidarität bei Massenfluchtbewegungen und die in diesem Beschluss, insbesondere in Absatz (g), beschriebenen Lösungsansätze auch für lang andauernde Flüchtlingssituationen infolge einer Massenfluchtbewegung maßgeblich sind und erheblich zur Bestandfähigkeit der internationalen Reaktion beitragen können; und *betont* diesbezüglich die Wichtigkeit eines fortgesetzten internationalen Engagements, etwa auch zur Beseitigung der Ursachen der Massenfluchtbewegung, um zu dauerhaften Lösungen zu gelangen;

(l) *nimmt Kenntnis* von den anhaltenden Problemen, mit denen Asylländer, insbesondere jene in den in Entwicklung befindlichen Teilen der Welt, bei der Bewältigung der Folgen von Massenfluchtsituationen konfrontiert sind, sobald sich diese stabilisiert haben, und insbesondere dann, wenn sie über einen langen Zeitraum hinweg andauern; und *empfiehlt*, als Teil der internationalen Reaktion, einschließlich gegebenenfalls entwickelter Regelungen zur Lastenteilung und gemeinsam getragenen Verantwortung, folgende Elemente in Erwägung zu ziehen:

- (i) die Evaluierung, gemeinsam mit Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, Nichtregierungsorganisationen und anderen in Frage kommenden Akteuren, der Auswirkungen der Flüchtlingspräsenz auf die Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und Sicherheit der Aufnahmeländer, insbesondere in lang andauernden Flüchtlingssituationen;

¹Anlässlich der Kosovo-Krise 1999 bestand erstere in der Verlegung von Flüchtlingen in andere Staaten innerhalb der Region und letztere in ihrer Evakuierung in weiter entfernte Staaten.

²IKRK, IRK, Save the Children-UK, UNICEF, UNHCR und World Vision: *Inter-Agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children*, 2004, S. 24-26; UNHCR: „Flüchtlingskinder: Richtlinien zu ihrem Schutz und ihrer Betreuung“, 1994, S. 88-95; *Evacuation of Children from Conflict Areas: Consideration and Guidelines*, Everett M. Ressler, UNHCR und UNICEF, 1992.

- (ii) die regelmäßige Überprüfung und Aktualisierung umfassender Lösungsansätze, die gegebenenfalls zum Umgang mit Massenflichtersituationen entwickelt wurden;
- (iii) wo möglich die Zusage im Voraus weiterer finanzieller oder anderer Hilfe über die unmittelbare Krise hinaus, bis dauerhafte Lösungen gefunden werden;
- (iv) die Bereitstellung von Unterstützung für die nationalen Schutzkapazitäten von Aufnahmeländern entsprechend dem Bedarf, unter anderem zur Stärkung der Registrierung- und Dokumentationssysteme, und die Einrichtung nationaler rechtlicher Rahmenbedingungen und anderer Mechanismen, die notwendig sind, um Schutz und Hilfe über längere Zeit hinweg zu ermöglichen;
- (v) die Bereitstellung entsprechender Hilfe in Form von Geld- und Sachleistungen zugunsten der Flüchtlingsbevölkerung und der Aufnahmegemeinden zur Förderung der Selbstständigkeit der Flüchtlinge, wodurch die Bestandfähigkeit einer zukünftigen dauerhaften Lösung besser abgesichert und die Belastung der Erstasylländer gemildert wird;
- (vi) die entsprechende Bereitstellung von finanzieller Hilfe und anderen Formen der Unterstützung in Verbindung mit der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und anderen Anliegen, die Erstasylländer gegebenenfalls in Bezug auf die Schutzgewährung für große Zahlen von Asylsuchenden und Flüchtlingen haben;
- (vii) die Befassung internationaler Finanzinstitutionen mit der Frage, inwieweit aus den wirtschaftlichen und sozialen Kosten der Beherbergung von Flüchtlingen in großer Zahl eine Rechtfertigung für ihre Aktivitäten abgeleitet werden kann, einschließlich Konditionen für Kreditpläne und Hilfe in Form nicht rückzahlbarer Zuschüsse;
- (viii) die Prüfung durch Staaten, zwischenstaatliche Organisationen, Nichtregierungsorganisationen sowie andere Akteure von Möglichkeiten zur Verbesserung der Grundausbildung für Flüchtlinge, zur Erreichung der Geschlechtergleichstellung im

Bildungswesen und zur Sicherung von Finanzierungsmitteln, auch über den Privatsektor, für die Verbesserung der Chancen von Flüchtlingen, insbesondere Jugendlichen, auf höhere Schulbildung, Berufsausbildung und weiterführende Ausbildung;

(m) *empfiehlt* ferner Maßnahmen zur Suche nach dauerhaften Lösungen und deren Erleichterung im Hinblick auf Lastenteilung und geteilte Verantwortung je nach Fall auf freiwillige Rückkehr, Integration vor Ort oder Neuansiedlung in Drittländern oder gegebenenfalls auf eine strategische Kombination dieser Lösungen, sowie auf Hilfe für Aufnahmeländer abzustellen, unter anderem durch

- (i) die Bereitstellung von finanzieller Hilfe und anderen Formen der Unterstützung in Situationen, in denen eine freiwillige Rückkehr absehbar oder im Gange ist, insbesondere eingedenk der Tatsache, dass die freiwillige Rückkehr die bevorzugte Lösung ist,
- (ii) die Bereitstellung finanzieller Hilfe und anderen Formen der Unterstützung, einschließlich Entwicklungshilfe, zugunsten von Flüchtlingen und deren Aufnahmegemeinden, wo die Integration vor Ort eine geeignete Lösung und durchführbar ist, um den Asylländern bei der örtlichen Integration der Flüchtlinge behilflich zu sein,
- (iii) die wirksamere und strategische Nutzung der Neuansiedlung als Instrument der Lastenteilung und geteilten Verantwortung, unter anderem auch durch die Anwendung der Methodik für die Weiterverweisung zur Neuansiedlung von Gruppen,
- (iv) die Mobilisierung von Unterstützung bei der Sanierung von Gebieten im Aufnahmeland, in denen Flüchtlinge untergebracht waren und aus denen sie heimgekehrt sind;

(n) *empfiehlt*, dass bei der Verabschiedung eines Aktionsplans oder von Regelungen ein wirksamer Überprüfungsmechanismus eingeplant wird, der vorsieht, dass alle Akteure zusammentreffen, um die Umsetzung zu überprüfen und zu überlegen, ob angesichts der Entwicklungen Änderungen notwendig sind;

(o) *ersucht* UNHCR, dem Exekutivkomitee im Rahmen bestehender Berichtsmechanismen regelmäßig über Entwicklungen bei der internationalen Lastenteilung und geteilten Verantwortung in Bezug auf Massenfluchtsituationen zu berichten.