

UNHCR

Das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) ist ein Unterorgan der Generalversammlung der Vereinten Nationen (vgl. StW). Als solches ist das UNHCR nicht als eine internationale Organisation im klassischen Sinne zu begreifen. Der primäre Auftrag der Organisation besteht darin, für den Schutz von Geflüchteten Sorge zu tragen sowie dauerhafte Lösungen (mittels freiwilliger Repatriierung oder Integration in neue Staaten) für diese anzustreben. Ca. 68,5 Millionen Menschen waren Ende des Jahres 2017 nach Angaben des UNHCR auf der Flucht, von denen etwa 40 Millionen Binnenvertriebene waren. Die Zahlen sind steigend, womit die Anforderungen an das UNHCR entsprechend hoch sind.

Ausschlaggebend für die Gründung des UNHCR war die Flüchtlingssituation nach dem Zweiten Weltkrieg, welche zur Einsicht führte, dass es unabdingbar sei, sich mit dieser Thematik im Rahmen der Vereinten Nationen (VN) zu befassen. Dies führte zunächst zur Gründung der Internationalen Flüchtlingsorganisation (IRO) im Juli 1947, deren Mandat jedoch auf den europäischen Kontinent begrenzt blieb. Da die Flüchtlingsproblematik zu diesem Zeitpunkt als temporär aufgefasst wurde, war auch die IRO von Anfang an als eine zeitlich begrenzte Organisation gedacht und wurde am 01.03.1952 wieder aufgelöst. Dass die IRO ihre Arbeit einstellte, lag zudem an der geringen Mitgliederzahl von 18 Staaten. Zum einen sahen sie die Kosten der Organisation auf zu wenige Schultern verteilt und zum anderen waren in der IRO keine osteuropäischen Staaten vertreten, obgleich sie die Herkunftsländer der meisten Geflüchteten dieser Zeit waren. Das Ergebnis umfangreicher Debatten innerhalb der VN war die Gründung eines Hochkommissariats für Flüchtlinge mit Sitz in Genf. Auch das Mandat des UNHCR war zunächst nur ein temporäres und wurde immer wieder verlängert. Erst seit 2003 hat das UNHCR ein unbeschränktes Mandat.

Der Gründungsakt und die rechtliche Grundlage des UNHCR lassen sich auf die Resolution 428 der Generalversammlung der Vereinten Nationen (GV) vom 14.12.1950 zurückführen. Diese Resolution enthält das Statut des UNHCR, dessen Inhalt stark von der politisch-historischen Situation der Zeit geprägt war. Nicht nur verstärkte sich die Ost-West-Polarisierung, auch innerhalb des „westlichen Lagers“ gab es Differenzen darüber, wie auf die gegenwärtigen Fluchtbewegungen zu reagieren sei. Während die sozialistischen Staaten Repatriierung als die primäre Aufgabe der neuen Organisation sehen wollten, vertrat man im Westen die Meinung, dass Repatriierung nicht gegen den Willen von Geflüchteten geschehen solle und auch andere Lösungen gefunden werden müssten. Besonders die USA wollten die Kompetenzen und die Unterhaltungskosten der neuen Organisation möglichst geringhalten, sodass der Einfluss auf die staatliche Souveränität minimal ausfalle. Ein etwas umfangreicheres Konzept schwebte wiederum einigen westeuropäischen Staaten vor, welche die primären Aufnahmeländer waren. Die USA setzten sich hier in großen Teilen durch.

In ihrer Existenz ist die Organisation des UNHCR von der GV abhängig, welche als Gründungsorgan des UNHCR legislative Befugnisse und direkten Einfluss auf die grundlegende Politik des UNHCR hat. Zudem verfügt die GV über die „Kompetenz-Kompetenz“, womit es ihr obliegt das UNHCR-Statut zu ändern. Damit ist der Struktur und dem Mandat des UNHCR eine gewisse Dynamik inhärent. Das Statut regelt grundlegende Fragen und Prinzipien der Arbeit des UNHCR. So geht aus Artikel 2 des Status bspw. hervor: „Die Tätigkeit des Hohen Kommissars hat völlig unpolitisch zu sein; sie soll humanitär und sozial sein und sich in der Regel auf Gruppen und Kategorien von Flüchtlingen erstrecken.“ Das hier enthaltene Non-political-Prinzip erklärt sich insbesondere vor dem Hintergrund des Kalten Krieges, denn die Arbeit des UNHCR sollte von dem sich verschärfenden Konflikt der Ideologien unberührt bleiben. Die oben erwähnte Kontroverse um die Ausgestaltung des UNHCR war jedoch eine hochpolitische und auch in der Folgezeit blieb das UNHCR Gegenstand politischer Abwägungen.

Die interne Struktur des UNHCR bilden in erster Linie das Exekutivkomitee (ExCom) und das Amt des*der Hohen Kommissars*in für Flüchtlinge. Letzteres wird von der GV gewählt, hat die Autorität in Personalfragen, kann mit Regierungen in Verbindung treten und Verträge abschließen sowie die Position des UNHCR vor der GV und dem ECOSOC vertreten. Das 1958 von dem ECOSOC ins Leben gerufene ExCom besteht aus Vertretern von Regierungen, die besonderes Interesse an der Flüchtlingsthematik haben. Das ExCom ist für die Überprüfung und Genehmigung des Budgets und der Programme des UNHCR zuständig. Zudem übt es eine beratende Funktion der*des Hohen Kommissarin*s aus.

Artikel 6 des UNHCR-Statuts definiert den Zuständigkeitsbereich, d.h. er legt fest, wer als Flüchtling anerkannt und somit unter das Mandat des UNHCR gestellt werden soll. Die Definition des Begriffs „Flüchtling“ deckt sich mit jener der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (vgl. StW). Das ausschlaggebende Kriterium ist demnach die Furcht vor individueller Verfolgung. Das Mandat des UNHCR hat sich jedoch (mit Genehmigung der GV) im Laufe der Jahre erheblich ausgeweitet. Grund dafür waren (neue) Fluchtbewegungen mit anderen Fluchtgründen. Anerkannt wird nunmehr u.a. die Flucht vor bewaffneten Konflikten, Menschenrechtsverletzungen und Hungersnöten. Auch (im Statut nicht erwähnt) die Versorgung von Binnenvertriebenen zählt heute mit zu den Hauptaufgaben des UNHCR. Um den Schutz von Geflüchteten zu gewährleisten, drängt das UNHCR u.a. auf die Etablierung und die Einhaltung internationaler Konventionen, versucht eine gerechte Asylrechtsprüfung sicherzustellen und unterstützt die Repatriierung bzw. die Integration in neue Staaten. Eine jüngere und umfangreiche Tätigkeit des UNHCR ist die Bereitschaft und Soforthilfe in Krisensituationen sowie die Bemühung, Fluchtgründen präventiv entgegenzuwirken; dies z.B. durch materielle Hilfeleistungen.

Das UNHCR war stets mit einer Reihe struktureller Herausforderungen konfrontiert. Von Beginn an unterfinanziert kann das UNHCR auch heute nicht seinen monetären Bedarf decken. Nur 2% des UNHCR-Budgets werden durch die VN gedeckt (Verwaltungskosten), während die restlichen Gelder auf freiwilligen Beiträgen basieren. So kommt das UNHCR in finanzielle Abhängigkeit von den größten Geberstaaten, was vor dem Hintergrund, dass die meisten Gelder aus dem globalen Norden kommen kritisch zu betrachten ist. Des Weiteren sieht sich das UNHCR stets in einer vermittelnden Position zwischen der Autorität staatlicher Souveränität einerseits und seinem Mandat gegenüber geflüchteten Menschen andererseits. Das wird zu einem Problem, wenn Staaten sich gegen die Aufnahme von Geflüchteten stellen. Für das UNHCR ist es in diesem

Zusammenhang auch schwierig, dass ihr Mandat mittlerweile weit über den Anwendungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention hinausreicht und es oft an global einheitlichen Standards fehlt, auf die sich das UNHCR berufen kann. Zudem wird kritisiert, dass Interventionen des UNHCR in den Herkunftsregionen das Non-Political-Prinzip verletzen und dass UNHCR-Camps zur Unterbringung von Geflüchteten oft Orte von Gewalt und Menschenrechtsverletzungen sind. Der zu beobachtende Anstieg der Bedeutung und des Aufgabenbereichs des UNHCR lassen es wichtig erscheinen, das dynamische Potential des UNHCR zu nützen, um die strukturellen Herausforderungen anzugehen.

Literaturhinweise:

Loescher, Gil, The UNHCR and world politics: A perilous path, New York, 2001, S. 1-8.

Suhrke, Astri / Newland, Kathleen, UNHCR: Uphill into the future, International Migration Review, Vol.35(1), 2001, pp.284-302.

Türk, Volker, Das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR), Berlin, 1992.
UNHCR: The state of the world's refugees: fifty years of humanitarian action, New York, 2000, S. 16-24.

UNHCR, Die Lage der Flüchtlinge in der Welt: UNHCR-Report, Bonn, 1994. S. 193-202.
Vevstad, Vigdis: Refugee Protection: A European Challenge, 1998, S. 93-103.

Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, online abrufbar unter https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/01_UNHCR-Satzung.pdf (02. 04.2019)

Webseite des UNHCR, <https://www.unhcr.org/dach/de/> (02.04.2019)