

Das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR)

**Von
Volker Türk**



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Historischer Hintergrund

A. Allgemeines	1
B. Die Flüchtlingsproblematik im Zusammenhang mit dem Völkerbund	3
I. Das Hochkommissariat des Völkerbundes für die russischen und später auch für eine Reihe weiterer Flüchtlingsgruppen (1921-1930)	3
II. Das Internationale Nansenamt (1930-1938)	6
III. Das Hochkommissariat für die aus Deutschland kommenden Flüchtlinge (1933-1938)	9
IV. Das zwischenstaatliche Komitee für Flüchtlinge (1938-1947; ICR)	11
V. Das Hochkommissariat des Völkerbundes für Flüchtlinge (1938-1946)	13
C. Die Flüchtlingsproblematik im Zusammenhang mit den VN	14
I. Die "United Nations Relief and Rehabilitation Administration" (1943-1947; UNRRA)	14
II. Die internationale Flüchtlingsorganisation (1948-1952; IRO)	15
D. Die Gründung des UNHCR	20
I. Politisch-historisches Umfeld	20
II. Ablauf des Gründungsprozesses	23
III. Errichtung des UNHCR (eigentlicher Gründungsvorgang)	27

Zweiter Teil

Die institutionelle und legislative Struktur bezüglich des UNHCR

Kapitel 1: Grundsätzliche Überlegungen	29
1. Abschnitt: Externe Organe.....	32
2. Abschnitt: Interne Organe.....	33
Kapitel 2: Die Generalversammlung (GV)	33
1. Abschnitt: Allgemeines.....	33
2. Abschnitt: Die Kompetenzen der GV hinsichtlich von "Flüchtlingen".....	34
3. Abschnitt: Das Delegationskonzept im Verhältnis GV - UNHCR.....	40
4. Abschnitt: Die Rechtsetzung der GV hinsichtlich des UNHCR.....	43
A: Allgemeine dogmatische Einordnung.....	43
I. Primäres bzw. sekundäres Organisationsrecht.....	44
II. Internes Recht.....	46
1. Begriff.....	46
2. Rechtscharakter.....	47
III. Externes Recht.....	51
IV. Weiterführende Überlegungen.....	52
B. Analyse des internen Rechts der GV hinsichtlich des UNHCR.....	53
I. UNHCR-Statutsbestimmungen.....	54
II. Fundamentale Prinzipien.....	57
1. Das humanitäre Prinzip.....	57
2. Das "non-political" Prinzip.....	59
3. Das universelle Prinzip.....	59
4. Das Vermittlungs- und Vertretungsprinzip.....	60
5. Abschließende, grundlegende Überlegungen.....	63
III. GV-Rechtsetzung auf der Grundlage von para 9 UNHCR-Statut ieS.....	65
IV. GV-Rechtsetzung auf der Grundlage von para 3 UNHCR-Statut ieS.....	67
V. Abschließende Bemerkungen.....	68
C. Interne und externe Wirkungen der Rechtsetzung der GV hinsichtlich des UNHCR.....	69
I. Interne Wirkungen.....	69
II. Externe Wirkungen (Außenwirkungen).....	71

1. Indirekt externe Wirkungen.....	71
a) Die "exekutive Kraft" des GV Rechtsmaterials hinsichtlich des UNHCR.....	71
b) "Dédoublement fonctionnel", Personal, Budget.....	72
c) Art. 22 SVN, Interpretation, Kooperationsgebot, bona fides.....	75
aa) Art. 22 SVN.....	75
bb) Interpretationsvorgänge.....	77
cc) Art. 2 (2)(5), 55, 56 SVN.....	81
dd) Abschließende Bemerkungen.....	86
2. Direkt externe Wirkungen.....	87
3. Wirkungen des externen Rechts.....	88
III. Zusammenfassende, ergänzende Überlegungen.....	90
 Kapitel 3: Der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC).....	 92
1. Abschnitt: ECOSOC-Rechtssetzung auf der Grundlage der Funktionen und Befugnisse gemäß Art. 62 SVN iVm Art. 66 SVN.....	93
2. Abschnitt: ECOSOC-Rechtssetzung auf der Grundlage von para 4 UNHCR-Statut ieS	94
3. Abschnitt: ECOSOC-Rechtssetzung auf der Grundlage von para 3 UNHCR-Statut ieS	94
 Kapitel 4: Der Generalsekretär.....	 95
 Kapitel 5: Das Exekutivkomitee für das Programm des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (EXCOM).....	 98
1. Abschnitt: Allgemeines.....	98
2. Abschnitt: Beratende Funktionen.....	101
3. Abschnitt: Steuerungsfunktionen ("governing functions").....	102
A. Neue Kompetenz.....	104
B. Interpretative Regelungen.....	104
C. Umfassende Formulierung.....	105
4. Abschnitt: Kompetenzen hinsichtlich "externer Rechtssetzung" und "international protection Aspekten".....	105
5. Abschnitt: EXCOM-organisatorische und formale Angelegenheiten.....	109
6. Abschnitt: Schlußbemerkungen.....	110

*Dritter Teil***Das Amt des UNHCR unter der Leitung des HKs**

Kapitel 1: Allgemeines und rechtliche Stellung des UNHCR	113
1. Abschnitt: <i>Die Autonomie des UNHCR</i>	113
2. Abschnitt: <i>Die Rechtsfähigkeit des UNHCR</i>	115
3. Abschnitt: <i>Der befristete Charakter des UNHCR</i>	118
Kapitel 2: Die Organisationsstruktur des UNHCR	120
1. Abschnitt: <i>Sitz</i>	121
2. Abschnitt: <i>Personal</i>	121
3. Abschnitt: <i>Immunitäten und Privilegien des UNHCR</i>	124
4. Abschnitt: <i>Innerorganisatorische Struktur des UNHCR</i>	125
5. Abschnitt: <i>Finanzierung</i>	127
A. <i>Reguläres VN-Budget</i>	127
B. <i>UNHCR-Budget</i>	128
I. <i>"General Programmes"</i>	129
II. <i>"Special Programmes"</i>	131
III. <i>Der Programmzyklus des UNHCR</i>	133
IV. <i>Budgetkontrolle</i>	134
Kapitel 3: Die Kompetenzen und Funktionen des UNHCR	135
1. Abschnitt: <i>Allgemeine Bemerkungen</i>	135
A. <i>Formaler Ansatz: Die Rechtsgrundlagen der Funktionen des UNHCR</i>	135
B. <i>Materieller Ansatz: Kompetenzen ratione materiae et personae</i>	137
2. Abschnitt: <i>Die Kompetenz ratione materiae</i>	138
A. <i>Übersicht</i>	138
B. <i>"International Protection"</i>	139
I. <i>Grundlegendes, generelle Beschreibung und Einordnung</i>	139
1. <i>Die historisch-institutionelle Perspektive</i>	142
2. <i>Die dogmatisch-institutionelle Perspektive</i>	143
3. <i>Die historisch-teleologische Perspektive (Überlegungen zum Substitut des diplomatischen Schutzes)</i>	144

II. Inhaltliche Dimension	148
1. Direkter internationaler Schutz	149
a) Fundamentale "international protection"-Prinzipien	150
b) "Protection"-Situationen	151
2. Indirekter internationaler Schutz	154
III. Art und Weise der Durchführung und Durchsetzung der	
"international protection" Funktion	156
1. Rechtsmaterial	156
2. Das Prinzip der Einheitlichkeit des "protection"-Standards	157
3. Konkrete Durchsetzung	158
4. Problemstellung im Diskrepanzfall und Lösungsmöglichkeiten	
(Art. 35 GFK etc.)	159
5. Die Überwachungstätigkeit des UNHCR	163
6. Genereller Verweis	169
IV. Exkurs	169
1. Genereller Teil	169
a) Informationsaustausch	170
b) Hilfeleistung	170
c) Konsultation	170
d) Beobachter- bzw. Beratungsfunktion	170
e) Initiativrechte	171
f) Mitentscheidungsfunktion	171
g) Hauptentscheidungsfunktion	171
2. Spezieller Teil	172
a) Problemstellung und rechtlicher Hintergrund	172
aa) Verwaltungspraxis zu §9 AsylG	173
bb) Auffassung des VwGH zu einer	
Verletzung des § 9 (3) AsylG	175
cc) Rechtspolitische Würdigung	176
b) Rechtsdogmatische Analyse der Stellung des UNHCR-Büros im	
österreichischen Asylverfahren gemäß §9 (3) AsylG	178
aa) UNHCR als nichtamtlicher Sachverständiger?	179
bb) UNHCR als anhörungsberechtigte Institution	181
(1) Qualifizierte Anhörung	182
(2) Einfache Anhörung	184
(3) Folgen einer Verletzung des §9 (3) AsylG für	
den UNHCR	184

(4) Folgen einer Verletzung des §9 (3) AsylG für die Partei des Verfahrens	187
c) Zusammenfassung	189
C. "Assistance"	190
I. Einleitung und historische Perspektive.....	190
II. Herausbildung der "assistance" Funktion	191
III. Analyse des Rechtsmaterials	194
IV. Inhaltliche Dimension.....	194
1. "Emergency Relief"	196
2. "Care and maintenance"	197
3. Dauerhafte Lösungen	198
a) Lokale Integration	198
b) Freiwillige Repatriierung.....	198
c) Wiederansiedlung ("resettlement")	199
4. Sonstige "assistance" Aktivitäten	199
V. Organisatorische Umsetzung	199
VI. Größerer rechtlicher Zusammenhang, Einordnungs- und sonstige Rechtsfragen.....	199
VII. Politische Dimension.....	204
D. Das Suchen und die Förderung von dauerhaften Lösungen für Flüchtlingsprobleme	204
E. Spezielle humanitäre Aufgaben und Aktivitäten des UNHCR	208
I. Generelle Einordnung, Rechtsgrundlagen.....	208
II. "Humanitarian and social activities"	211
1. Recht auf humanitäre Initiative	212
2. Ersatzschutzmacht	218
3. Sonstiges	220
F. Spezielle Aufgaben in Bezug auf Staatenlose	221
G. Die "good offices" Funktion des UNHCR	225
H. Die Koordinations- und Kooperationsfunktion des UNHCR inner- und außerhalb des VN Systems	229
I. Die entwicklungspolitische Funktion des UNHCR	230
I. Einführung	230
II. Problemstellung	231
III. Historische Entwicklung	233
IV. Rechtsgrundlagen und Rechtsquellen	242
V. Inhaltliche Aspekte dieser Funktion und rechtliche Probleme.....	245

1. Akteure	246
2. Dauerhafte Lösungen	249
3. Interimsphase, "burden sharing" und "assistance"	249
4. Rolle und Stellung des UNHCR; Kompetenzabgrenzungsprobleme	251
5. Finanzierung	255
J. Die Beobachterfunktion des UNHCR in Bezug auf Flüchtlingssituationen	255
K. Die Informationsfunktion des UNHCR	257
L. Präventive Funktionen des UNHCR sowohl hinsichtlich bereits existierender als auch möglicherweise entstehender Flüchtlingssituationen	259
3. Abschnitt: Die Kompetenz <i>ratione personae</i>	263
A. Allgemeine Bemerkungen	263
I. Flüchtlingsdefinition: Probleme und aktueller Diskussionsstand	263
II. Analyse des Rechtsmaterials zur Kompetenz <i>ratione personae</i> des UNHCR	266
III. Der Antagonismus zwischen dem UNHCR und den Staaten	270
IV. Systematisierungskriterien hinsichtlich der Kompetenz <i>ratione</i> <i>personae</i> des UNHCR	272
B. Kategorie A: Flüchtlinge iSd UNHCR-Statuts ieS	274
I. Verhältnis von para 2 zu para 6 UNHCR-Statut ieS	275
II. Sonderfall: Palästina-Flüchtlinge	277
III. Sonderfall: Desertation, Militär- bzw. Kriegsdienstverweigerung	280
C. Kategorie B: Flüchtlinge ("externally displaced persons") iSd UNHCR-Statuts iwS (d.h. iSv nachfolgenden Statutsbestimmungen)	281
I. Entstehungsgeschichte, Begriffsbildung und -inhalt: "externally versus internally displaced persons"	281
II. Kompetenz <i>ratione materiae</i>	290
III. Verpflichtungen der Staaten	291
D. Subkategorie zu A und B (Asylsuchende)	295
E. Kategorie C: Personen, die hauptsächlich der "assistance" Funktion des UNHCR bedürfen	298
I. Erfasster Personenkreis	298
II. Kompetenz <i>ratione materiae</i>	299
F. Kategorie D: Spezielle verwundbare Gruppen	300
G. Kategorie E: Staatenlose	300

Annex I (GV-Gründungsresolutionen des UNHCR)	301
Annex II (Rechtsmaterial zum EXCOM)	313
Annex III (Principles for Action in Developing Countries)	329
Literaturverzeichnis	333
Sachverzeichnis	345