



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

STK - 5. Nov. 91 15

p.B.41.21.09  
WER/GDI/BUR/Nls/AZ/SV

Bern, 5. November 1991

**42. Session des Exekutivkomitees  
des UNHCR  
7. - 11. Oktober 1991, Genf**

**Bericht der Schweizer Delegation**

Verteiler

- EJPD - Generalsekretariat  
- Bundesamt für Ausländerfragen  
- Bundesamt für Flüchtlinge
- EVD - Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
- EDA - Herrn Staatssekretär Klaus Jakobi \*)  
- Generalsekretariat \*)  
- Direktion für internationale Organisationen  
- Sektion UNO/IO  
- Direktion für Völkerrecht  
- Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und  
humanitäre Hilfe  
- Abteilung für humanitäre Hilfe/SKH  
- Politische Abteilung I \*)  
- Europaratsdienst \*)  
- Politische Abteilung II \*)  
- Politische Abteilung III \*)  
- Politisches Sekretariat \*)  
- Sekretariat des Departementschefs \*)
- Ständige Mission der Schweiz bei den i.O., Genf \*)  
- Schweiz. Botschaften und Missionen im Ausland \*)

\*) ohne Beilagen

## I. Einleitung

Die Schweiz hat an der diesjährigen Session des Exekutivkomitees mit der überzeugenden Wahl von Herrn Botschafter Bernard de Riedmatten zum Präsidenten, der intensiven Mitarbeit der Delegation in den zur Diskussion stehenden Sachfragen sowie einem vernünftigen Gleichgewicht zwischen dem Erfordernis der internationalen Solidarität und legitimer Wahrnehmung eigener Interessen ihre durch die Hocké-Affäre etwas verloren gegangene Statur im UNHCR wiedergewonnen.

Der UNHCR hatte in den vergangenen vier Jahren drei verschiedene Persönlichkeiten an seiner Spitze zu verkraften (Hocké, Stoltenberg, Ogata). Gleichzeitig musste sich die Organisation mit der Tatsache auseinandersetzen, dass die "reinen" Fluchtbewegungen zunehmend von interkontinentalen Wanderungsbewegungen anderen Charakters überlagert werden. Dies stellte das Mandatsverständnis seiner Mitarbeiter und die Law and Doctrine Division vor heikle Aufgaben. Dazu kam die Golfkrise mit den Absetzbewegungen im Raum Kuwait/Saudiarabien/Jordanien und der Flucht der Kurden im und aus dem Irak. Hier war massive und sofortige Hilfeleistung gefordert. Alle diese Belastungen haben den UNHCR realistischer und pragmatischer gemacht. Die Zusammenarbeit zwischen den Geber- und Aufnahmestaaten und dem UNHCR ist einfacher und sachbezogener geworden. Die verselbständigte Stellung des Sekretariats der "Informellen Konsultationen" scheint auch zweckmässig zu sein. Hier hat sich der schweizerische Einsatz und die Inkaufnahme von anfänglichen Friktionen mit Teilen des UNHCR gelohnt.

Die Session des Exekutivkomitees war deshalb vom Willen der Teilnehmerstaaten geprägt, dem UNHCR im Rahmen des finanziell Möglichen Unterstützung zu gewähren und der neuen Hochkommissarin die Tätigkeit zu erleichtern. Auch wurde sie nicht mit wohlgemeinten aber illusionären Wünschen nach Behebung der Ursachen von Fluchtbewegungen konfrontiert. Hingegen war man sich einig, dass nun die Repatriierung zahlreicher Flüchtlinge an die

somit die humanitäre Grundlast teilweise abgebaut werden kann (Kambodscha, Aethiopien, evtl. Afghanistan).

Die Abteilung humanitäre Hilfe und SKH der DEH ermöglichte durch den rasch gesprochenen Beitrag von 400 000 Franken an den UNHCR zugunsten der jugoslawischen Flüchtlinge in Ungarn, dass im richtigen Moment ein menschlich und politisch gutes Zeichen gesetzt wurde, dem vielleicht auch andere Staaten folgen werden.

## II. Appréciation générale

Le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire a tenu sa 42e session à Genève, du 7 au 11 octobre 1991, précédée d'une double réunion du Sous-Comité plénier sur la protection internationale (1er octobre) et du Sous-Comité sur les questions administratives et financières (SCAF, le 2 octobre). Le Représentant permanent de la Suisse, l'Ambassadeur Bernard de Riedmatten, a présidé les travaux de l'EXCOM, ainsi que ceux du SCAF, secondé par l'Ambassadeur argentin Archibaldo Lanus (Vice-Président) et le délégué chinois Zhong Yishan (rapporteur). La présidence suisse n'a pas été étrangère au climat remarquablement serein et constructif qui a empreint cette session, à la satisfaction de l'ensemble des délégations.

Cette session de l'EXCOM s'est déroulée dans un contexte marqué par une augmentation sans précédent des activités et du budget du HCR en conséquence de la crise du Golfe, ainsi que par l'évolution constante du nombre de requérants d'asile dans les pays occidentaux. Le premier discours de Madame Sagato Ogata devant l'EXCOM revêtit dans ces circonstances un intérêt particulier. Le Haut Commissaire a, de l'avis de la plupart des délégations occidentales, satisfait aux attentes qui lui étaient portées en élaborant une stratégie jugée très réaliste, articulée autour des trois thèmes suivants:

- a) le rapatriement volontaire
- b) la prévention
- c) le renforcement de la coordination humanitaire.

Le rapatriement des populations déplacées devrait figurer, en 1992, au centre des activités du HCR, qu'il s'agisse du Cambodge, de l'Afghanistan, du Sahara occidental, de l'Afrique du Sud ou du Vietnam, dans le cadre de programmes intégrés visant également à promouvoir la réintégration des rapatriés. La mise en oeuvre de tels programmes nécessitera un effort financier substantiel de la communauté internationale et de la Suisse, qui a

toujours soutenu le principe de telles initiatives. Une proposition américaine visant à inclure les budgets relatifs au rapatriement volontaire au titre des programmes généraux pour 1993, afin d'en assurer en principe le financement, a été bien accueillie.

La prévention des départs devrait, avec le rétablissement de conditions propices aux retours, figurer au nombre des sujets de réflexion qui seront fixés à l'agenda des prochaines réunions du Sous-Comité sur la protection, appelé à assurer le suivi des réflexions élaborées dans le rapport Morland par le groupe de travail sur la protection.

Dans le cadre du suivi de ce rapport, d'autres sujets devraient également être abordés par le Sous-Comité sur la protection invité par l'EXCOM à se réunir - sous la présidence suisse - de façon plus fréquente au cours de cet exercice. A l'instar de nombreuses délégations occidentales, la délégation suisse a exprimé le désir d'approfondir la réflexion sur certains concepts tels ceux de pays sûr et de responsabilité de l'Etat d'origine, ainsi que sur la définition de la clause de cessation (art. 1, ad c, Convention 1951).

Le débat sur la coordination humanitaire s'est limité au niveau des capacités du HCR à intervenir dans les situations d'urgence, compte tenu des travaux en cours dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations Unies. Une proposition du HCR visant la création de cinq équipes d'intervention conduites par des spécialistes formés aux secours d'urgence a rencontré un soutien unanime, de même que l'établissement de réserves financières, humaines et matérielles, celles-ci en coordination avec d'autres agences.

Enfin, il convient de noter qu'en marge de l'EXCOM la Suisse a été la première à annoncer, dans le cadre d'une réunion des participants aux consultations informelles, une contribution substantielle en faveur des réfugiés installés sur le territoire hongrois (fr. 400'000.-).

### III. Schutz der Flüchtlinge (Protection)

Das Resultat der Beratungen ist in den "Conclusions and Decisions on International Protection" festgehalten (Ziffer 21 des Draft Report).

In vielen Flüchtlingslagern schränken die Aufnahmestaaten die Bewegungsfreiheit der Flüchtlinge übermässig ein. Die Schlussfolgerung, dass unnötige und einschneidende Verbote des Verlassens der Lager zu vermeiden sind, ist in das Dokument aufgenommen worden. Damit können sich die Vertreter des UNHCR bei ihren lokalen Interventionen auf den Willen der Staatengemeinschaft berufen, was nicht unwichtig ist.

Im Zusammenhang mit der schweizerischen Asylpolitik sind die Ergebnisse bezüglich verfolgungssicherer Staaten (Safe Countries) so ausgefallen, dass nun die Richtung des UNHCR mit der schweizerischen Asylgesetzgebung und -praxis übereinstimmt. Es wurde festgehalten, dass der Begriff "safe country" in den Sitzungen des "Sub-Committee on the whole of international Protection" weiter zu vertiefen sei. Herr Moussalli, Leiter der Rechtsabteilung des UNHCR, anerkannte in seinem Votum zum ersten Mal in der Geschichte des EXCOM, dass dieses Konzept ein Mittel darstelle, schnell zu entscheiden, welche Asylgesuche begründet seien und welche nicht. Die schweizerische Delegation präziserte in ihrem Votum, dass ein Staatsangehöriger aus einem "safe country" auf jeden Fall angehört wird. Wenn sich bei dieser Anhörung glaubwürdige Indizien ergeben, dass die Person verfolgt wird, wird sie ins Asylverfahren aufgenommen. Andernfalls wird sie als unerwünschter Ausländer eingestuft und weggewiesen. Das "safe country"-Konzept wird von einigen - aber nicht allen - westeuropäischen Staaten als nützliches Element zur Asylverfahrensbeschleunigung betrachtet. Frankreich steht ihm nach wie vor skeptisch gegenüber und kann dafür auch durchaus einleuchtende Gründe anführen.

Mit der positiven Entwicklung in Osteuropa ist die Aufhebung der Flüchtlingseigenschaft aktuell geworden. Diese Frage wird im Sub-Komitee ebenfalls vertieft werden.

Die Arbeitsgruppe "Solutions and Protection", welche von Botschafter Morland, dem ständigen Vertreter Grossbritanniens, geleitet worden war, hat ihre Arbeiten beendet und mit einem Bericht abgeschlossen. Die Arbeitsgruppe war ein gutes Forum für die Missionen in Genf, sich vertieft mit der Ueberlappung von Fluchtsituationen und kontinentsübergreifender Migrationen auseinanderzusetzen. Der Bericht fiel erwartungsgemäss nicht besonders aussagekräftig aus. Einige Drittstaaten hätten gewünscht, die Arbeit der Gruppe fortzusetzen; insgesamt setzte sich aber die Meinung durch, dass die Arbeitsgruppe unter Verdankung der geleisteten Dienste aufzulösen sei.

Das Konzept der innerstaatlichen Fluchtalternative, oder präziser ausgedrückt, der "zumutbaren regionalen Flucht- oder Aufenthaltsalternative" ist kaum angesprochen worden. Es könnte in einer zukünftigen Session aufgebracht werden.

Im Verlaufe der Diskussionen stellte sich ganz allgemein die Frage nach dem Stellenwert der Beschlüsse des EXCOM, die jeweils aufgrund aktueller Probleme oder besonderer Lagen gefasst wurden. Ist ein gegebener Beschluss nach Jahren immer noch in seinem Wortlaut gültig oder soll man sich nur auf die darin geäusserten Prinzipien stützen oder hat er gar seinen Wert ganz verloren? Sind die Beschlüsse nur ein Ausdruck der gemeinsamen Auffassung des EXCOM zu einem gegebenen Zeitpunkt ohne juristische Verbindlichkeit, oder sind sie juristisch verbindlich und müssten demzufolge einem Ratifikationsverfahren unterworfen werden? In diesem Fall würde sich die Verabschiedung der Beschlüsse sehr schwierig gestalten. Es wäre vielleicht opportun, dieses Thema bei einer nächsten Session in die Traktandenliste des Sub-Komitees über Protektion aufzunehmen.

Im weiteren ist es interessant, wie sich das Vorgehen des EXCOM langsam ändert. Bisher war das Sub-Komitee über Protektion ein Gremium für einen informellen Meinungs-austausch zwischen den Delegierten der Staaten. Dieses Jahr war ganz deutlich festzustellen, dass das Sub-Komitee eine Art Mini-EXCOM geworden ist, bei dem im voraus vorbereitete Interventionen vorgelegt wurden. Der informelle Meinungs-austausch war in die "Friends of the Rapporteur" verlegt worden. Bei der Vorbereitung unserer Stellungnahmen im Sub-Komitee wird nächstes Jahr darauf Rücksicht genommen werden müssen.

Die Resultate der engen Zusammenarbeit europäischer Staaten in einer Reihe von Gremien (Europarat, Informelle Konsultationen, EG, Schengen usw.) beginnen sich auf die Beratungen im EXCOM auszuwirken. So zieht heute Italien am gleichen Strick wie die andern westeuropäischen Staaten. Aehnliches kann auch von Spanien gesagt werden. Auch Griechenland beginnt, sich den gemeinsamen Positionen anzunähern. Die Staaten im Süden Europas verstehen sich heute als Südflanke Westeuropas und nicht mehr als Nordflanke des gesamten Mittelmeerraums.

#### IV. Administrative und Finanzangelegenheiten

Das Sub-Komitee für "Administrative and Financial Matters" wurde vom EXCOM-Vizepräsidenten, Botschafter de Riedmatten, präsi- diert. Nach dessen Wahl zum EXCOM-Präsidenten am 7. Oktober 1991 wird Botschafter de Riedmatten statutgemäss auch das Präsidium des Sub-Komitees für "Protection" übernehmen. Der neu zum EXCOM-Vizepräsidenten gewählte argentinische Botschafter Lanus wird alsdann turnusgemäss im nächsten Jahr den Vorsitz über das Sub-Komitee "administrative and financial matters" führen.

Die von Botschafter de Riedmatten überaus effizient geleiteten Sitzungen im administrativen und finanziellen Bereich ("Sub-Com- mittee on Administration and Finance" - 7./8. Oktober - und "Re- view of HCR-Programmes and adoption of SCAF Report" - 9./10. Ok- tober 1991) gingen ohne Nebengeräusche über die Bühne.

Der Entwurf des Berichtes über die Sub-Komitee-Sitzung vom 4.10.1991 betreffend administrative und finanzielle Fragen wurde mit diskussionslos angenommenen Abänderungsvorschlägen, welche die Substanz des Berichtes indes nicht berührten, akzeptiert. Auch die vorgelegten draft-decisions ("Programme- Budget 1992", "Voluntary Repatriation Resources", "Refugee Women", "Refugee Children", "Evaluation Activities" und "Fund-Raising") wurden ebenfalls ohne substantielle Abänderungen genehmigt.

##### 1. Programm und Budget 1992

Die Länder- und Regionalprogramme wurden von den Delegierten genehmigt. Die diesbezüglichen Diskussionen wurden lediglich genutzt, um politische Animositäten auszutragen (Marokko c. Algerien; Türkei c. Zypern).

Auch das Budget für die generellen Programme für 1992 im Be- trag von 373 Mio. US\$ wurde genehmigt. In diesem Budget sind 20 Millionen für den "Fonds extraordinaire" und eine "Réserve du Programme" von 32 Millionen eingeschlossen. Während die "Réserve du Programme" für die Verwirklichung der Programme

auch ausserhalb des budgetierten Betrages zu verwenden ist, dient der "Fonds extraordinaire" für dringende, nicht im Programm vorgesehene Aktionen.

In der Diskussion wurden insbesondere die realistische Zielsetzung und die erhebliche Erhöhung der Mittel für das Reserve-Programm und den "Fonds extraordinaire" begrüsst. Man war sich allseits bewusst, dass insbesondere die Programme und das Budget für Afrika je nach Entwicklung der Flüchtlingsfrage angepasst werden müssen. Beispielsweise sei der Erfolg der Aktion MINURSO (Westsahara) wenig absehbar. Die namhaften Erhöhungen der Mittel für den "Fonds extraordinaire" würden es jedoch erlauben, auf unvorhergesehene Ereignisse adäquat zu reagieren.

Die Jugoslawien-Frage wurde während der Programm- und Budget-Debatte nie angesprochen.

## 2. Beschluss über die HCR-Kapazitäten in Notfällen

Im Schatten der Golfkrise, anlässlich derer das HCR 83 Verwaltungsbeamte, 300 Lokalangestellte und 170 ONG-Leute für kurze Zeit kontraktieren musste, fanden die Beschlüsse für die Erhöhung der Kapazitäten des HCR in Ausnahmefällen breite Zustimmung. Diese Beschlüsse komplementieren das erste Ziel, welches Frau Ogata in ihre Rede erwähnte ("to improve UNHCR's emergency preparedness and response mechanism").

## 3. Repatriierung aus freiem Entschluss

Als zweites Ziel ihrer Tätigkeit hat Frau Ogata "to pursue every opportunity for voluntary repatriation" verkündet. Es wurde auch von den Delegierten allgemein anerkannt, dass die freiwillige Rückkehr der Flüchtlinge in ihren Heimatstaat die begrüssenswerteste und beste Lösung sei. Die Hochkommissarin wurde sodann aufgefordert, eine Liste über die Länder und Regionen zu erstellen, wo die Rahmenbedingungen für freiwillige Rückkehr am günstigsten sind. Diese Liste habe die entspre-

chenden Kosten für die Repatriierungen abzuschätzen. Auch sei die Frage zu erörtern, ob Repatriierungskosten im Budget 1993 nicht unter die "Programmes généraux" aufzunehmen seien, um die Finanzierung abzusichern und somit dem HCR aufzuerlegen, die Repatriierungspolitik zügig voranzutreiben.

#### 4. Frauen- und Kinderflüchtlinge

80 % der Flüchtlinge sind Frauen und Kinder. Diesen beiden Flüchtlingsgruppen wurde durch entsprechende Beschlüsse ein besonderes Augenmerk geschenkt. Die Hochkommissarin wurde gebeten, den Koordinator für Frauenflüchtlinge beizubehalten. Zugleich wurde die Schaffung des Postens eines Koordinators für Kinderflüchtlinge begrüsst.

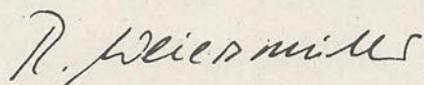
#### 5. Verschiedenes

- Der HCR wurde vom Präsidenten des HCR-Angestellten-Rates eindringlich aufgefordert, Leitlinien für eine generelle Personalpolitik auszuarbeiten. Die Arbeitsbedingungen seien nicht ideal. Der Dialog zwischen Angestellten und HCR fehle. Ebenso wünschten sich die Angestellten die Vorlegung eines Karriereplans und eines Strategiepapieres betreffend das Rotationssystem. Die Promotion von bestimmten Direktionsposten (D2) wird nach Diskussionen genehmigt;
- Die Wichtigkeit des "Fund Raising" und der "Evaluation Activities" (Evaluation of Emergency Activities ist abgeschlossen, Evaluation betreffend Ost- und Westeuropa und Evaluation betreffend Repatriierung folgen) wurden mehrfach betont;
- Die Aktionen im Rahmen der CIREFCA wurden von vielen Delegationen als vorbildlich gelobt. Der Deputy HCR wies indes auf die Probleme mit der Reintegration der dortigen Flüchtlinge hin, die oft in ihrem Heimatstaat sozial schlechter gestellt sind, als wenn sie vom HCR unterstützt werden.

Eine effizientere Zusammenarbeit mit Entwicklungsorganisationen sei erforderlich.

- Deputy HCR Stafford und Präsident de Riedmatten beendeten die Debatte über "administrative and financial matters" mit Schlussworten, in denen sie sich über den Verlauf der Sitzungen befriedigt zeigten.

KOORDINATOR FUER INTERNA-  
TIONALE FLUECHTLINGSPOLITIK



Rudolf Weiersmüller  
(Delegationsleiter)

Zusammensetzung der Schweizer Delegation an der  
42. Sitzung des Exekutivkomitees des UNHCR

---

- Rudolf WEIERSMÜLLER, Botschafter,  
Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik, EDA  
(Delegationsleiter)
- Gottfried ZÜRCHER, Vizedirektor,  
Bundesamt für Flüchtlinge, EJPD (stellv. Delegationsleiter)
- Charles RAEDERSDORF, Delegierter für Katastrophenhilfe im  
Ausland, Leiter der Abteilung für humanitäre Hilfe/SKH, DEH,  
EDA
- Peter FUHRIMANN, Sektion für humanitäre und Nahrungsmittel-  
hilfe, DEH, EDA (stellv. Delegationsleiter)
- Anne Grethe NIELSEN, Bundesamt für Flüchtlinge, EJPD
- Alain GUIDETTI, Ständige Mission der Schweiz bei den i.O.,  
Genf
- Livia LEU, Sektion Vereinte Nationen und internationale  
Organisationen, DIO, EDA
- Christoph BURGNER, Sektion Vereinte Nationen und inter-  
nationale Organisationen, DIO, EDA

**42. Session des Exekutivkomitees  
des UNHCR  
7. - 11. Oktober 1991, Genf**

---

Beilagen zum Bericht der Schweizer Delegation

- Déclaration prononcée par l'Ambassadeur Rudolf Weiersmüller, Chef de la Délégation suisse
- Propos liminaires du nouveau Président de l'EXCOM, l'Ambassadeur Bernard de Riedmatten, Chef de la Mission permanente de la Suisse
- High Commissioner's statement to the 42nd Session of the Executive Committee
- Projet de Rapport de la 42e session du Comité exécutif du programme du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés
- Rapport du Sous-Comité plénier sur la protection internationale
- Rapport du Sous-Comité chargé des questions administratives et financières