

»Illegale Einwanderer« oder »Flüchtlinge«?

Flüchtlingspolitik innerhalb der ASEAN

von
**Corinna
Krome**

Die Autorin promoviert an der Freien Universität Berlin zu dem Thema: Flüchtlingspolitik in ASEAN. Sie engagiert sich für SOS MEDITERANEE und hat eine Stiftung zur Integration von Flüchtlingen in Lüneburg gegründet.

»We don't like to be called »refugees!«

Hannah Arendt, 1943

»Flüchtling« – Ein Begriff, der heutzutage in der europäischen Realität nicht mehr wegzudenken ist. In den zehn Mitgliedstaaten der ASEAN wird dieser Terminus allerdings fast gänzlich vermieden. Die Mitgliedstaaten verweisen nur auf »irreguläre oder illegale Migration«, um die Situation von Geflüchteten zu beschreiben. Obwohl laut UNHCR über 2,7 Millionen Personen in der Region auf der Flucht sind, haben nur zwei der ASEAN-Mitgliedstaaten die wichtigsten internationalen Deklarationen zum Flüchtlingschutz – die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und das zugehörige Protokoll von 1967 – unterzeichnet. Doch haben die Mitgliedstaaten andere Schutzmechanismen und nationale Bestimmungen, die den Status von Flüchtlingen, Staatenlosen, Binnenvertriebenen und Asylsuchenden regeln?

Um die rechtlichen Rahmenbedingungen der ASEAN-Länder in Bezug auf ihre Flüchtlingspolitik sowie die Lebensverhältnisse, den Zugang zum Arbeitsmarkt, die Bildungsmöglichkeiten und die Gesundheitsversorgung bewerten zu können, werden die zehn Mitgliedstaaten im Folgenden in Herkunftsstaaten – Staaten, aus denen die Flüchtlinge kommen – und in Transitstaaten – Staaten, die Flüchtlinge temporär aufnehmen – unterschieden.

Herkunftslander:

Flucht vor Diskriminierung und Gewalt

Von 1975 bis 1996 verließen über drei Millionen Flüchtlinge Laos, Vietnam und Kambodscha; heute sind noch über 300.000 Menschen in Vietnam auf der Flucht. Obwohl die Volksrepublik in ihrer Verfassung vom 15. April 1992 das Recht auf Asyl für »Ausländer, die für die Freiheit, nationale Unabhängigkeit, Sozialismus, Demokratie und Frieden kämpfen oder solche, die wegen ihrer wissenschaftlichen Arbeit verfolgt werden« (Artikel 82) erwähnt, ist die Situation vor allem für ethnische Minderheiten innerhalb des Landes weiterhin kritisch: Gefangennahmen, Diskriminierung und Gewalt gegen ethnische Minderheiten, beispielsweise gegen die Montagnards im zentralen Hochland, sind noch weit verbreitet.

Ähnlich wie Vietnam geht auch Laos in Artikel 51 seiner Verfassung auf das Asylrecht von Personen ein, die »wegen ihres Kampfes für Freiheit, Gerechtigkeit, Frieden und aus wissenschaftlichen

Gründen verfolgt werden« (Verfassung von 1991, Artikel 51, am 28.5.2003 ergänzt). Die betroffene Bevölkerung in Laos, vor allem Binnenvertriebene, sind heutzutage auf etwa 10.000 Personen zu schätzen (UNHCR). Vor allem die ethnische Gruppe der Hmong ist weiterhin Umsiedlungen ausgesetzt; der Zugang zu sozialen Dienstleistungen, dem Gesundheitssystem und dem gesellschaftlichen Leben ist nicht gesichert.

Kambodscha hat die Genfer Flüchtlingskonvention und das Protokoll im Jahr 1992 unterzeichnet. Bis zum heutigen Tage existieren jedoch keine nationalen Bestimmungen, um die Konvention und das dazugehörige Protokoll zu implementieren. Laut UNHCR hat das Königreich vor allem mit der Reintegration von etwa 50.000 zurückgekehrten Geflüchteten zu kämpfen, die in den 1970er Jahren vor der vietnamesischen Invasion und den Roten Khmer geflohen waren. Obwohl sich der UNHCR stark für die Verbesserung der Infrastruktur, die Reintegration und Bildung der RückkehrerInnen und für die Gesundheitsversorgung in Kooperation mit dem kambodschanischen *Provincial Department of Health* (DoH) einsetzt, leben die meisten der heutigen Flüchtlinge weiterhin unter katastrophalen Bedingungen in Camps an der kambodschanisch-thailändischen Grenze. Auch das australisch-kambodschanische Abkommen zur Umsiedlung der von Australien abgelehnten Asylsuchenden nach Kambodscha hat diese Situation nicht im Geringsten verbessert.

Zuletzt ist Myanmar aktuell das Land, das in der Region die größte Anzahl von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen aufweist. Nicht nur die Rohingya im Rakhine-Staat, sondern auch andere ethnische Gruppen wie die Chin sind der Diskriminierung und politischen, religiösen und ethnischen Verfolgung ausgesetzt; knapp 1,5 Millionen Personen sind betroffen. Trotz der massiven Flüchtlingszahlen sind in einschlägigen Dokumenten wie der Verfassung von 1974, dem *Burma Citizenship Law* von 1982 oder der Verfassung vom 29. Mai 2008 keine Paragraphen zum Schutz der betroffenen Bevölkerung zu finden.

Transitstaaten: Ohne wirkliche Integration

Während Indonesien und die Philippinen Artikel zum Schutz von Asylsuchenden in ihre nationalen rechtlichen Rahmen mitaufgenommen haben, fehlen solche Paragraphen vollständig in Thailand, Malaysia und Singapur. Obwohl man in den letzten Jahren eine positive Tendenz in einigen der Staaten ver-

zeichnen kann, qualifizieren sich die meisten Länder »nur« als Transitstaaten und nicht als Aufnahmestaaten: Von einer wirklichen Integration in die Gesellschaft kann trotz einiger vielversprechender Initiativen nicht gesprochen werden.

In Indonesien wurde bereits in der Verfassung aus dem Jahr 1945 das Recht auf politisches Asyl in Artikel 28G festgeschrieben. Ebenfalls gehen die Menschenrechtsdekrete Nr. 37 und 39 aus dem Jahr 1999 und die *Presidential Regulation on Handling Refugees and Asylum Seekers* aus dem Jahr 2011 auf die Verbesserung der Situation der Betroffenen ein. Trotzdem sieht die Realität anders aus: Asylsuchende warten noch immer bis zu 17 Monate auf ihr erstes Anhörungsgespräch. Da die Ministerin für Soziale Wohlfahrt, Khofifah Indar Parawansa, Mittel für Gesundheitshilfen und Traumatabehandlung zugesagt hat (wenn auch nur sehr geringe), bleibt auch die Gesundheitssituation für Betroffene unzureichend. Zusätzlich sind die Flüchtlinge, wie in Malaysia, zumeist in Internierungslagern und Spezialeinrichtungen der *Internationalen Organisation für Migration* IOM untergebracht.

Die Philippinen haben einige Ansätze zur Verbesserung der Situation von Geflüchteten geleistet. So ist die Republik neben Kambodscha das einzige Land der Region, das 1981 das Protokoll und die Flüchtlingskonvention unterzeichnet hat und das einzige Land, das den Begriff »Flüchtling« explizit in ihrem nationalen Rechtsrahmen erwähnt. Maßnahmen für die rund 500.000 Personen (zumeist zu ihrem Herkunftsort zurückgekehrte Binnenvertriebene), werden unter anderem in der umfassenden Erklärung zur *Establishing the Refugee and Stateless Status Determination Procedure* aus 2012 festgeschrieben. Laut dem *Hochkommissariat* für Flüchtlinge UNHCR sind

die *Refugee Status Determination* (RSD)-Prozesse relativ erfolgreich, die Status-Findung und Aufnahme von Flüchtlingen wird ausführlich festgelegt.

Im Gegensatz dazu ist die Situation für Geflüchtete in Malaysia regelrecht katastrophal. Obwohl die Wahlmonarchie seit den 1970er Jahren nach Thailand die meisten Boat People aufgenommen hat und mit vor allem muslimischen Geflüchteten aus den Philippinen und Kambodscha konfrontiert war, unterscheidet sie bis heute nicht zwischen Flüchtlingen und »illegalen Einwanderern«. Malaysia hat mit über 300.000 Betroffenen (vor allem Rohingya und Chin aus Myanmar) die größte urbane Flüchtlingsbevölkerung der Region. Die Situation für Geflüchtete ist prekär: Auch wenn der UNHCR mit Partnerorganisationen an der Verbesserung der Gesundheitsversorgung, der Bildung und der gesellschaftlichen Integration von Geflüchteten arbeitet, haben die Betroffenen kein offizielles Arbeitsrecht und der Zugang zum Bildungs- und Gesundheitssystem bleibt ihnen verwehrt. Die Flüchtlinge leben zumeist in urbanen Flüchtlingscamps oder Internierungslagern. Der nationale rechtliche Rahmen sieht keine Schutzmechanismen oder Bestimmungen für Asylsuchende vor.

Thailand hat von 1975 bis 1997 insgesamt rund 1,2 Millionen Schutzsuchende aufgenommen. Die thailändische Regierung beschreibt Geflüchtete seit den 1990er Jahren als »vertriebene Personen, die vor Kämpfen fliehen« und Flüchtlingscamps als »provisorische Unterkünfte«, anstatt die international anerkannten Begrifflichkeiten zu nutzen. Thailand wird nicht nur für schlechte Bedingungen in den Camps an der Grenzregion zu Myanmar kritisiert, sondern auch für seinen Umgang mit den laotischen Hmong; 2009 wurden tausende laotische Flüchtlinge wieder zurück in ihr Herkunftsland verwiesen. Thailand missachtet damit internationales Gewohnheitsrecht: Menschen, die auf ein Asylverfahren warten, nicht abzuschieben.

In dem kleinen Sultanat Brunei Darussalam leben rund 20.000 staatenlose Personen. Um die gleichen Rechte wie Einheimische zu erlangen, müssen die Betroffenen schwierige Prüfungen über die malaiische Kultur, Bräuche und Sprache absolvieren. Erst dann können sie gegebenenfalls ein *International Certificate of Identity* bekommen. Mehrere tausend staatenlose Personen wurden in den letzten Jahren eingebürgert. Allerdings sind auch hier die Bestimmungen restriktiv. Die betroffenen Personen besitzen keinerlei Rechte auf Land; die Nationalität kann gemäß *Brunei Nationality Act* von 1961 nur über Väter, nicht aber über die Mütter auf die Kinder übertragen werden. Auf der anderen Seite erlaubt der *Nationality Act* die Einbürgerung von Minderjährigen, solange der Sultan ihn oder sie für berechtigt erklärt (Artikel 15). Darüber hinaus hat Brunei bei der Durchführung zweier Workshops zu Nationali-

ASEAN Sekretariat Jakarta, Indonesien 2013
Foto:
Corinna Krome





Dorf von
binnenvertrie-
benen Indigenos,
Philippines 2015
Foto:
Corinna Krome

tät und Geburtseintragungen teilgenommen: Diese wurden von der ASEAN-Menschenrechtskommission und dem UNHCR in 2012 sowie der ASEAN-Kommission für Frauen- und Kinderrechte 2013 organisiert. Sie unterstützen Bruneis Bestrebungen, die staatenlose Bevölkerung im Sultanat zu verringern.

Singapur hat einen einzigartig restriktiven Standpunkt in der ASEAN, da Geflüchtete in dem Insel- und Stadtstaat nur sehr selten aufgenommen werden. Schon seit den 1980er Jahren hat Singapur den Eintritt Asylsuchender nur unter der Bedingung gewährt, dass sofortige Umsiedelungen in Drittstaaten garantiert würden. Wie ein Mitarbeiter des Innenministeriums 2015 formulierte: »Singapur ist nicht in der Lage, Personen, die einen Asyl- oder Flüchtlingsstatus erwerben wollen, zu akzeptieren, weil es ein kleines Land mit limitiertem Platz ist«. Auch wenn Singapur mit ca. 719 Quadratkilometern flächenmäßig eines der kleinsten Länder der Welt ist, die Begründung aus Platzmangel ist eher fadenscheinig: Singapur möchte bis 2030 laut dem *Population White Paper 2013* die eigene Bevölkerung um einige hunderttausend Personen aufstocken – Kapazitäten für Flüchtlinge müssten also auch vorhanden sein.

Trotz einiger Verbesserungen in den letzten Jahren, halten die ASEAN-Mitgliedstaaten an restriktiven Aufnahmebestimmungen für Geflüchtete oder im ASEAN-Sinne »illegalen Migranten« fest. Die gesellschaftliche Integration ist so gering, dass man nur von »Transitstaaten«, nicht aber von »Aufnahmeländern«, geschweige denn einer »Willkommenskultur«

sprechen kann. Vorhandene regionale Bestrebungen, bis 2015 eine ASEAN-Gemeinschaft zu etablieren, spiegeln sich nicht in der Flüchtlingspolitik wieder. ASEAN-Mitgliedstaaten halten bis heute am Prinzip der Nichteinmischung und der rein intergouvernementalen Organisation ihrer nationalen Bestrebungen fest. Eine transnationale Kooperation und ein regionaler Ansatz zur Lösung der oft katastrophalen Bedingungen in den Ländern sowie die Einführung und Implementierung von internationalen Konventionen in nationale Rechtsrahmen wären erste Schritte, um mit den Geflüchteten der Region menschenwürdiger umzugehen.

Literatur

- › Davies, Sara E. (2008): *Legitimizing Rejection: International Refugee Law in South East Asia*. The Hague: Martin Nijhoff. Publishers. Leiden/Boston.
- › Für die Verfassungen und Dekrete aller ASEAN Länder: <http://www.refworld.org>
- › Lang, Hazel (2001): *The repatriation predicament of Burmese refugees in Thailand: a preliminary analysis*. Australian National University Canberra. Working Paper No. 46.
- › Singapore Policy Journal 2015 <https://singaporepolicyjournal.com/2015/05/21/does-singapore-have-a-reason-to-refuse-refugees/>
- › Website des UNHCR (Für alle Zahlen und Hintergrundinformationen zu den einzelnen Ländern): <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home>