

Kambodschas Partnerschaft mit Australien in der Flüchtlingspolitik

von
**Denis Schrey
und Tobias
Schneider**

Wenn herkömmliche Reiserouten von den Fliehenden nicht genutzt werden können, versuchen viele Migranten auf gefährvollen, irregulären Wegen ihre Zielorte zu erreichen. In der Hoffnung auf Zuflucht und ein besseres Leben nehmen sie eine äußerst gewagte Reise und andere Risiken auf sich, die viele von ihnen mit dem Leben bezahlen – sie ertrinken auf hoher See, verdursten in Wüstenregionen oder werden Opfer von anderen Unfällen und Kriminalität. Australien hat irreguläre Einreisen über See in den vergangenen Jahren nahezu vollständig unterbunden. Erreicht wurde dies vor allem durch eine strikte Umsetzung und Anwendung der *Pacific Solution*, die vorwiegend auf der militärischen *Operation Sovereign Borders* und vorgelagerten Bearbeitungsstellen für MigrantenInnen und deren Asylbegehren basiert.

Die Grenzkontrollen auf hoher See mit unmittelbarer Zurückweisung der Asylsuchenden und die darauf folgende Inhaftierung in besonders gesicherten Flüchtlingslagern wurden von Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen sowie dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) umfassend und wiederholt kritisiert. Den Grundsatz des *non-refoulement* bezeichnet die Einleitung der Genfer Flüchtlingskonvention als »so grundlegend, dass es dazu keine Vorbehalte oder Abschwächungen geben darf. Demnach darf niemand einen Flüchtling gegen seinen oder ihren Willen aus- oder zurückweisen, auf welchem Wege auch immer, und in ein Gebiet schicken, in dem sein oder ihr Leben und Freiheit bedroht ist.« Damit werden zuverlässige Anlaufstellen für Zuflucht suchende geschaffen und die Unterzeichnerstaaten eindeutig dazu verpflichtet, Asylanträge unter ihrer Administration zu bearbeiten und Zugang zu ihren Gerichten zu gewährleisten. In dem Willen, an der *Pacific Solution* festzuhalten, hat die australische Regierung ihr Engagement trotzdem in Südostasien ausgeweitet und gemeinsam mit der kambodschanischen Regierung ein bilaterales Flüchtlingsprogramm geschaffen. Das zugrundeliegende Übereinkommen zwischen Kambodscha und Australien soll im Folgenden, einhergehend mit einem Blick auf die Auswirkungen in der Region, thematisiert werden.

Erklärtes Ziel der australischen *Pacific Solution* ist das Vorgehen gegen das Schlepperwesen und die mit einer irregulären Zuwanderung über den Seeweg in unzulänglichen Booten verbundenen Gefahren. Die Eckpunkte zur Erreichung dieser Ziele sind dem australischen Einwanderungsgesetz *Migration Act 1958* nach folgende: Erstens ist in der Interpretation der

Genfer Flüchtlingskonvention durch die australische Regierung und den Obersten Gerichtshof die Verantwortlichkeit eines Staates für Zuwanderer durch seine Migrationszone definiert, die normalerweise, aber nicht unbedingt, dem Staatsgebiet entspricht. Im Zuge von Änderungen des Einwanderungsgesetzes nahm das australische Parlament schrittweise die Migrationszone zurück, bis letztlich selbst das Festland ausgenommen wurde. Daher sieht Australien keine Veranlassung, seine Zuständigkeit bei Asylsuchenden, die sich über See nähern, wahrzunehmen. Es verweigert diesen irregulären Zuwanderern Zugang zur Administration und Justiz und bearbeitet keine Asylanträge. Zweitens wurden australische Polizei- und Militäreinheiten ermächtigt irreguläre Zuwanderer auf dem Seeweg zu stoppen, bevor sie den australischen Kontinent erreichen, und in kooperierende Drittländer abzuschicken. Drittens verhandelt der australische Minister für Einwanderung und Grenzschutz mit Ländern in der Region, welche dann als kooperierende Drittländer die Zuständigkeit für die Bearbeitung der Asylanträge übernehmen.

Zur Durchführung dieser in der *Pacific Solution* zusammengefassten Handlungsprinzipien unterhält Australien ein ausgelagertes, gesichertes Flüchtlingslager auf den Weihnachtsinseln und finanziert auf der

Denis Schrey ist Referent der Finanz- und Projektverwaltung der Konrad-Adenauer-Stiftung und war zuvor langjährig Leiter des Büros der KAS in Kambodscha.

Tobias Schneider ist Student der Rechtswissenschaften mit dem Schwerpunkt Europa- und Völkerrecht an der Freien Universität Berlin. Er war Praktikant des Büros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Kambodscha.

Dieser Artikel basiert auf einer längeren Veröffentlichung in den Auslandsinformationen der KAS 9/2015 und wurde für die südostasien überarbeitet und aktualisiert.



Entwicklungsland mit niedrigstem Pro-Kopf-Einkommen Südostasiens
Foto: Genia Findeisen



zu Papua-Neuguinea gehörenden Insel Manus und auf Nauru zwei weitere Einrichtungen. Nach vorgegangener internationaler Kritik an den Zuständen auf Nauru wurde das gesicherte Lager bei einer Revolte der dort Wohnenden im Juli 2013 in großen Teilen zerstört und brannte nieder. In einem späteren Bericht kritisierte der UNHCR die weiterhin zögerliche Bearbeitung der Asylanträge, sowie die allgemein unsicheren und menschenunwürdigen Bedingungen in den Einrichtung. Auf der Suche nach Alternativen entwickelte die australische Regierung die Idee einer engeren Partnerschaft mit Kambodscha.

Kambodscha in der Rolle als sicherer Drittstaat

Erste Informationen zum bilateralen Abkommen wurden im August 2014 aus kambodschanischen Regierungskreisen bekannt gegeben. Bald darauf gaben die internationale Presse und der UNHCR ihrer Besorgnis über die unerwartete Einbindung Kambodschas in die *Pacific Solution* Ausdruck. Hauptkritikpunkte waren dabei von Beginn an der niedrige Entwicklungsstand Kambodschas, sowie die in der Verwaltung bestehende Korruption, ineffiziente Verwaltungsstrukturen und die allgemein schlechten wirtschaftlichen Bedingungen. Dessen ungeachtet unterzeichneten im September 2014 der Stellvertretende Ministerpräsident Kambodschas und der australische Einwanderungsminister ein bilaterales Abkommen zur Aufnahme von ursprünglich nach Australien reisenden Asylsuchenden in Kambodscha. In der Präambel des Abkommens wird die Absicht festgelegt, die Ziele der Genfer Flüchtlingskonvention durch regionale Zusammenarbeit zu erreichen. Kambodscha ist eines der wenigen Länder in Südostasien, das die Genfer Flüchtlingskonvention unter-

zeichnet hat. Darum kommt ihm in der Zusammenarbeit mit Australien die Rolle eines sicheren Drittstaates für Asylsuchende zu, die von Australien aus Nauru übergesiedelt werden. In der Vereinbarung heißt es: »Die Regierung des Königreichs Kambodscha richtet im humanitären Geiste sichere und ständige Aufnahmeeinrichtungen für Flüchtlinge aus der Republik Nauru ein.«

Der UNHCR äußerte erneut »tiefe Besorgnis [und] eine bedenkliche Abkehr von internationalen Normen« hinsichtlich dieser Partnerschaft. Kambodscha ist nach wie vor ein Entwicklungsland mit einem der niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen Südostasiens. Der Staat und die Zivilgesellschaft hängen von ausländischer Hilfe und internationaler Unterstützung ab. Australien ist dabei das viertgrößte Geberland, aber die jährlichen Zahlungen von umgerechnet 60 Millionen Euro in 2013/2014 wurden auf geschätzte 54,5 Millionen Euro in 2014/2015, dem Zeitraum vor der Abkommensunterzeichnung, reduziert. Das Abkommen und besonders die Ausführungsrichtlinie besagen ausdrücklich, dass Australien alle Kosten der Partnerschaft trägt, von denen die meisten in Kambodscha anfallen. Zudem garantiert die Vereinbarung eine spezielle Entwicklungshilfe zur Erreichung der festgelegten Ziele. Auf der Grundlage seiner Verpflichtungen aus der Vereinbarung hat Australien angekündigt, geschätzte 10,3 Millionen Euro – ein finanzieller Zugewinn gegenüber der zuvor offiziell gekürzten, australischen Entwicklungshilfe für Kambodscha – für Dienstleistungen im Bereich der Umsiedlung und für die Bildung, Gesundheitsfürsorge und Ausbildung der Flüchtlinge aufzuwenden. Weitere in der Öffentlichkeit sehr kontrovers diskutierte 27,6 Millionen Euro wurden der kambodschanischen Regierung als besondere Beihilfen in Aussicht gestellt.

Wegen der weit verbreiteten Korruption in Kambodscha hat die Opposition im Parlament die Frage aufgeworfen, wer am Ende die zusätzlichen Hilfgelder erhalten wird. Auf zwei Protestmärschen haben VertreterInnen der kambodschanischen Zivilgesellschaft ebenfalls Vorbehalte geäußert und an die bestehenden wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen Kambodschas als Entwicklungsland erinnert. Es erscheint unwahrscheinlich, dass Kambodscha die Vereinbarung voll umsetzt. Seinem Sozialwesen fehlen die Kapazitäten und die Administration ist nicht erfahren und funktionsfähig genug, um alle unter die Vereinbarung fallenden Pflichten zu erfüllen. In der Vergangenheit hat Kambodscha zudem gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung nach der Genfer Flüchtlingskonvention (*non-refoulement*) verstoßen. Zudem äußern bereits in Kambodscha lebende Flüchtlinge verschiedene, schwere Bedenken: Eine mangelhafte Anerkennung der ausgestellten Aufenthaltsbescheinigungen, weitreichende Diskriminierungen durch den Staat und im zivilen Leben, ein ausgedehnter Arbeitsmarkt für Ungelernte, niedrige Sozialstandards, eine eingeschränkte Meinungsfreiheit und gemäß der kambodschanischen Ausführungsverordnung der fehlende Zugang zur Gerichtsbarkeit. Die kambodschanische Regierung hat ihre feste Absicht bekräftigt, das Abkommen zu erfüllen. Es bleibt aber eine Pflicht der Industrieländer, der Herausforderung, die sich durch die hohe Zahl an Asylsuchenden stellt, selber verantwortungsvoll zu begegnen.

Erweiterte Ein- und Auswirkungen in Südostasien

Obwohl die *Pacific Solution* als nachhaltiger, regionaler Ansatz präsentiert wird, verschärft ihre Durchführung mittelfristig auch regionale Spannungen. Im Mai 2015 fanden die Behörden in Thailand und Malaysia Massengräber von Rohingya-Flüchtlingen sowie von Schleusern betriebene Arbeitslager entlang der Grenze. Beide Länder schlossen daraufhin ihre Grenzen für irreguläre Migranten, um weitere Todesfälle durch Schleuser zu verhindern. Ein Ausweichen der Rohingya-Flüchtlinge auf dem Seeweg führte in der Bucht von Bengalen und der Straße von Malakka zu einer prekären Notsituation nach Zurückweisungen durch die Anrainerstaaten. Die australische Regierung lehnte es ab, Hilfe zu leisten oder die Flüchtlinge aufzunehmen, und unterstützte die Praxis, die Boote aufs Meer zurückzutreiben. Auf einer Konferenz in Bangkok zur Notsituation kritisierte Indonesien die harte Linie der Australier, sich nicht in den Prozess einzubringen oder politisch mitzuarbeiten, und wies darauf hin, dass Australien als Unterzeichner der Genfer Flüchtlingskonvention seinen vertraglichen Verpflichtungen nachkommen und verantwortungsbewusst handeln sollte. Im Gegen-

satz zur australischen Haltung zu einer fairen Verteilung von Flüchtlingen in der Region hatten sich die Philippinen bereit erklärt, Flüchtlinge aufzunehmen. Philippinische Vertreter erklärten, dass ihre Regierung sich durch die Genfer Flüchtlingskonvention und aufgrund der moralischen Verantwortlichkeit verpflichtet sehe, nach den christlichen Werten von Barmherzigkeit und Mitgefühl zu handeln.

Angesichts der Flüchtlingskrise haben mehrere hohe Vertreter der Vereinten Nationen in einer gemeinsamen Erklärung gefordert, dass die Länder Südostasiens und Australien kooperativ zu humanitären Werten als den Grundprinzipien ihrer regionalen Flüchtlingspolitik zurückkehren sollten, zur Anerkennung und zum Schutz der Menschenrechte einschließlich der Nichtzurückweisung und Nichtbestrafung, sowie zur Revision der Zuwanderungsbestimmungen, um eine sichere und legale Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Trotz begrenzter Ressourcen haben Länder wie die Philippinen in der Krise gezeigt, dass ein anderer Ansatz im Umgang mit den Flüchtlingen möglich ist. Alles in Allem ist klar, dass für eine Suche nach langfristigen Lösungen der Flüchtlingsfrage eine Zusammenarbeit in der Region und die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung unabdingbare Faktoren für eine humanitäre Flüchtlingspolitik sind. Nachdem im letzten Jahr in Australien auf den national-konservativen Premierminister Tony Abbot eine liberaler eingedordnete Regierung unter Malcolm Turnbull folgte, muss sich zeigen, ob und inwieweit der bilaterale Sonderweg Kambodschas und Australiens zugunsten einer regionalen Zusammenarbeit und menschenrechtsverträglichen Herangehensweise weicht.

Sprachkurs **Bahasa Indonesia** für Anfänger ohne Vorkenntnisse

Schwerpunkte sind
Konversationsübungen wie:

- * **Angaben zur Person, Einkaufsgespräche, Dialoge im Hotel etc.**
- * **Übungen zu den Grundlagen der indonesischen Grammatik**
- * **Aufbau eines Basiswortschatzes**

* 10 Termine,
jeweils mittwochs 18.30 bis 20 Uhr
im Asienhaus, Hohenzollernring 52,
50672 Köln

* Dauer: 7. September 2016 bis
23. November 2016
(Keine Sitzungen während der
Herbstferien 10.-21. Oktober 2016)

* Teilnehmer: min. 6, max. 10

* Kursgebühr: 100,00 Euro

* **Verbindliche Anmeldung bis
1. August 2016 mit Vorauszahlung**
(Erstattung der Kursgebühr bei Nichtzustandekommen des Kurses oder Storno bis zum
31.08.2016, danach 20,00 € Gebühr.)

Anmeldeformulare (Download):
www.dig-koeln.de • www.asienhaus.de

Die Dozentin,
Malaialogin
**Annegret Nitzling
M.A.**, verfügt über
15 Jahre Erfahrung
in der Vermittlung
der Bahasa Indonesia
an der Universität zu Köln
und der VHS Köln.

Veranstalter:



deutsch-indonesische
gesellschaft e.v.



Stiftung
Asienhaus



Südostasien
Informationsstelle